

Plan de transport de l'Abitibi-Témiscamingue

Étude technique

Situation budgétaire ministérielle

DOCUMENT DE TRAVAIL
VERSION FINALE

Octobre 2001

RECHERCHE ET RÉDACTION

Gérard Laquerre, Consultant

PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DE L'ÉTUDE

Claude Anctil, chef de service, Service des projets, DATNQ

André Bertrand, adjoint au directeur, DATNQ

Michel Boucher, agent de gestion financière, Service du soutien à la gestion, DATNQ

Hélène Coulombe, technicienne en administration, Service du soutien à la gestion,
DATNQ

Claude Gagnon, chef de service, Centre de services de Macamic, DATNQ

Jean Iracà, urbaniste, Service des inventaires et plan, DATNQ

RÉVISION ET HARMONISATION DES TEXTES

Nathalie Leblanc, agente de recherche, Service des inventaires et plan, DATNQ

SOUTIEN TECHNIQUE

Andrée Champagne, agente de secrétariat, Service des inventaires et plan, DATNQ

Jocelyne Desrosiers, agente de secrétariat, Service des inventaires et plan, DATNQ

Carmen Deschênes, secrétaire

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier tous ceux et celles qui, par leurs commentaires et leurs suggestions, ont contribué à la réalisation du présent document.

Le présent document a été préparé pour le Service des inventaires et plan de la Direction de l'Abitibi-Témiscamingue—Nord-du-Québec du ministère des Transports. Pour obtenir des informations supplémentaires, s'adresser à :

Ministère des Transports

Direction de l'Abitibi-Témiscamingue—Nord-du-Québec

Service des inventaires et plan

80, avenue Québec

Rouyn-Noranda (Québec) J9X 6R1

Téléphone : (819) 763-3237

Télécopieur : (819) 763-3493

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	V
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU QUÉBEC	3
2.1 Les jalons administratifs.....	3
2.2 Le rétablissement financier	4
3.0 ANALYSE BUDGÉTAIRE DE LA DATNQ	5
3.1 Les salaires	6
3.2 Les budgets de fonctionnement	8
3.2.1 L'entretien.....	8
3.2.2 Les ateliers mécaniques.....	8
3.2.3 Les dépenses administratives	9
3.3 Les immobilisations	9
3.4 Les budgets de transfert.....	10
3.4.1 Les subventions aux municipalités	10
3.4.2 Interventions multimodales.....	10
4.0 LES PISTES D'AVENIR	13
4.1 La réforme gouvernementale au Québec	13
4.2 Les orientations de Transports Canada	14
4.3 Les innovations technologiques.....	15
5.0 CONCLUSION	17
BIBLIOGRAPHIE	19

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAUX

1. Indicateurs de pondération en matière de transport
Abitibi-Témiscamingue / Québec..... 5
2. Évolution budgétaire de 1994-1995 à 1999-2000 dépenses
applicables à la région Abitibi-Témiscamingue (en milliers de dollars)..... 7
3. Dépenses d'immobilisation par rapport aux dépenses totales* 11

NOTE AU LECTEUR

Les mots en italique présents dans le texte se retrouvent dans le lexique, exception faite des lois, des règlements et des titres d'ouvrages.

RÉSUMÉ

Au début des années 80, les taux d'endettement des pays membres de l'OCDE avaient atteint des niveaux préoccupants. Durant la décennie suivante, l'assainissement des dépenses publiques est devenu un mot d'ordre. Cela a été notamment le cas pour le Canada et chacune de ses provinces. C'est dans un tel contexte que les budgets du gouvernement du Québec ont dû évoluer au cours des vingt dernières années. Le ministère des Transports (MTQ) a été tributaire de cette situation qui s'est reflétée dans ses allocations budgétaires.

Cette étude relative à la situation budgétaire de la Direction Abitibi-Témiscamingue—Nord-du-Québec (DATNQ) du ministère des Transports (MTQ) analyse d'abord la structure budgétaire de la DATNQ dans un contexte de ressources limitées. Elle examine ensuite comment la DATNQ pourrait définir les éléments d'une stratégie d'avenir.

La structure budgétaire de la DATNQ comprend essentiellement quatre grands groupes de postes budgétaires : les salaires, les dépenses de fonctionnement, les dépenses d'immobilisation et les paiements de transferts (subventions)¹.

Les dépenses salariales ont diminué de près de 25 % en cinq ans. Au chapitre des dépenses de fonctionnement, trois phénomènes attirent l'attention : les frais d'entretien d'hiver et d'été, les frais d'atelier mécanique et les dépenses administratives. On remarque une tendance haussière des dépenses d'entretien hivernal, attribuable sans doute à l'augmentation des normes de sécurité. La recherche et le développement technologique dans ce domaine pourraient possiblement apporter des solutions aux problèmes budgétaires générés par cette tendance.

Les dépenses d'immobilisation du MTQ sont financées, depuis 1996, par le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR). Cette méthode comptable permet d'emprunter et d'amortir, sur une durée de vie utile, les sommes dépensées pour réaliser les travaux de construction, de réfection et d'amélioration des structures et des chaussées.

Après le fléchissement marqué des dépenses d'immobilisation de la DATNQ en 1995-1996 et 1996-1997, cette nouvelle méthode de financement lui a permis d'atteindre, depuis 1997-1998, un niveau annuel d'investissements routiers supérieurs à 20 millions de dollars.

Les dépenses pour les ateliers mécaniques en 1999-2000 sont distribuées aux postes budgétaires d'entretien d'hiver et d'été. La DATNQ n'est plus propriétaire des ateliers mécaniques et de leur machinerie. Leur gestion a été regroupée en une *unité autonome de services* (UAS). Cette unité a pour nom le *Centre de gestion de l'équipement roulant* (CGER). Cette nouvelle structure forme une entité séparée du Ministère. Pour des raisons de cohérence et de coordination, elle relève du sous-ministre des Transports.

1 Le lecteur pourra se référer au tableau 2 de l'étude à ce sujet.

Ainsi, la DATNQ loue maintenant les équipements et les services du CGER pour l'entretien de ses routes.

Les frais d'administration, pour leur part, semblent avoir beaucoup augmentés à la DATNQ. Ces augmentations apparentes, surtout en 1997-1998, viennent de modifications de la pratique comptable. Cette modification reflète un transfert d'imputabilité financière du central vers les directions territoriales. Ainsi, les dépenses en communication et autres frais autrefois comptabilisés au central, sont maintenant inscrits aux livres régionaux, ce qui permet un meilleur contrôle des coûts. La diminution des frais d'administration par la suite en témoigne.

Depuis 1998-1999, c'est le ministère de l'Éducation qui verse les subventions aux Commissions scolaires pour le transport scolaire. Dorénavant, l'essentiel des paiements de transferts versés par le MTQ ira aux municipalités. La plupart de ces programmes de subventions sont destinés à aider ces dernières à assumer leurs nouvelles responsabilités à l'égard des réseaux routiers locaux. Les subventions pour la prise en charge du réseau local sont de l'ordre d'environ 7,3 millions par année. Environ 4,3 millions ont été versés d'avance aux municipalités en 1998-1999. Le MTQ intervient aussi financièrement pour soutenir le transport en commun et le transport adapté.

L'imputabilité accrue des directions territoriales du MTQ constitue une étape dans le cheminement d'une transformation plus en profondeur que veut opérer le gouvernement du Québec sur son appareil d'État. Au chapitre des pistes d'avenir, le projet de loi numéro 82, *Loi sur l'administration publique* (préparé par le Conseil du trésor et présenté par son président, M. Jacques Léonard), permet de voir la direction qu'entend prendre le gouvernement. L'introduction, par cette loi (advenant son adoption), d'une convention de performance et d'imputabilité que pourra signer une unité administrative du gouvernement avec son ministre responsable pourrait entraîner des effets recherchés par ce projet de loi : allégements administratifs, responsabilisation et performance accrues, application d'une plus grande transparence. Pour une direction territoriale, notamment la DATNQ, cela pourrait signifier aussi un resserrement des liens avec les partenaires du milieu, en particulier avec les MRC, surtout en matière de planification.

Le retrait du gouvernement fédéral de certaines activités de transport, de même que l'avancement des technologies des transports influenceront aussi les préoccupations futures de la DATNQ.

1.0 INTRODUCTION

Cette étude sur la situation budgétaire ministérielle de la Direction Abitibi-Témiscamingue—Nord-du-Québec (DATNQ) du ministère des Transports (MTQ) poursuit deux objectifs intimement liés. Le premier, on l'aura deviné, se rapporte à l'analyse budgétaire de la DATNQ pour la région de l'Abitibi-Témiscamingue (08). Cet objectif consiste à examiner, dans le cadre d'un budget comprimé, à enveloppe fermée, comment le Ministère et la DATNQ ont remanié leur gestion et se sont adaptés aux nouvelles réalités administratives du gouvernement.

Le second objectif veut considérer les intentions du gouvernement quant à sa réforme administrative pour en dégager la manière dont la DATNQ pourra se positionner afin d'améliorer son cadre régional de gestion et se donner des moyens significatifs d'action dans l'avenir.

Cette recherche sera effectuée au moyen d'une série historique des dépenses de la DATNQ pour la région 08 durant cinq années, soit de 1994-1995 à 1998-1999. On y ajoute l'allocation budgétaire pour l'année 1999-2000. Cette période permet de dépeindre la structure budgétaire du Ministère et de la DATNQ, et voir comment sont utilisés les budgets.

L'étude des projections administratives (les pistes d'avenir) aura pour base le projet de loi numéro 82, *Loi sur l'administration publique*, présenté par M. Jacques Léonard, Ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique, président du Conseil du trésor. L'étude tentera de projeter, dans l'avenir, l'application de cette loi, advenant son adoption, pour voir comment elle pourrait permettre à la DATNQ d'optimiser sa gestion et la rendre plus performante.

Enfin, un examen de l'évolution du contexte général des transports pourra permettre à la DATNQ de voir comment elle pourrait se positionner à l'avenir pour définir ses objectifs régionaux.

2.0 LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU QUÉBEC

Depuis le début des années 80, tous les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) s'efforcent d'adapter leur gestion publique à l'évolution de la société, aux attentes des citoyens, à la nouvelle économie et à l'évolution technologique de même qu'au redressement des finances publiques. Le Québec tente de relever le même défi.

2.1 Les jalons administratifs²

Le gouvernement du Québec tente progressivement, depuis près de vingt ans, de transformer son cadre de gestion pour améliorer ses façons de faire.

Les travaux de la Commission Bisailon, sur la réforme de l'administration publique, ont conduit, en 1984, à la *Loi sur la Fonction publique*. Cette loi se fondait sur les principes suivants de gestion publique :

- la responsabilisation des gestionnaires et des employés;
- le service aux citoyens;
- le développement des ressources humaines.

L'année suivante, le gouvernement du Québec lançait une démarche : pour une rénovation de l'administration publique et adoptait un plan d'action en ce sens en 1986. Puis en 1991, le Conseil du Trésor adopte une politique d'amélioration des services aux citoyens.

À partir de 1992, l'Opération de réalignement de l'administration publique a amené les ministères et les organismes gouvernementaux à revoir la qualité des services, à augmenter l'efficacité de leur organisation, à réviser les processus administratifs dans le sens du renforcement de la responsabilisation des gestionnaires. En 1993, l'Assemblée nationale vote la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*, qui rend ces derniers responsables devant la loi de leur gestion.

La démarche de responsabilisation a été poussée encore davantage en 1994 par l'attribution d'enveloppes budgétaires globales fermées par portefeuille ministériel. À cela s'est ajouté un nouvel effort d'allégement des contrôles centraux.

Un autre pas de la réforme administrative du gouvernement du Québec a été franchi lorsqu'il mit en place en 1995, la *gestion par résultats*. Ce nouveau cadre de gestion concrétise l'accent mis sur le service à la clientèle, la responsabilisation des gestionnaires et leur imputabilité en envisageant la conversion progressive des unités opérationnelles des ministères et organismes en unités autonomes de services (UAS).

2 Gouvernement du Québec, *La gestion par résultats*, Québec, 1998
adresse électronique : <http://www.cex.gouv.qc.ca/dra/contexte/contorien.html> (99-12-11).

En 1997, dans son élan de modernisation, le gouvernement a mis sur pied des groupes de travail pour faire progresser la réforme administrative sur trois thèmes :

- la conception et l'évaluation des politiques publiques;
- la mise en œuvre des politiques et la production des biens et services publics;
- la fonction publique comme institution et ressource nécessaire à l'État.

2.2 Le rétablissement financier³

Depuis le début des années 90, le discours officiel, tant au niveau fédéral que provincial, prônait la réduction du déficit. Cependant, celui-ci ne cessait de croître, si bien qu'au Québec, il atteignait 5,7 milliards de dollars pour l'année 1994-1995, haussant ainsi de 8,3 % la dette publique qui atteignait alors 74 milliards de dollars.

Le budget 1995-1996 du Québec a permis de réduire ce niveau de déficit à un peu moins de 4 milliards de dollars. La Conférence sur le devenir social et économique du Québec, tenu les 18, 19 et 20 mars 1996, aura permis de dégager un consensus au Québec sur un programme d'élimination du déficit pour l'exercice financier 1999-2000.

L'équilibre budgétaire est maintenant atteint au Québec et ses cotes de crédit s'améliorent.

3 Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, *Profil financier du Québec*, janvier 1997.

3.0 ANALYSE BUDGÉTAIRE DE LA DATNQ

L'analyse du budget régional sera facilitée par l'examen préalable de quelques paramètres pouvant indiquer les ordres de grandeur des phénomènes à observer. Le tableau 1 rappellera que la population de l'Abitibi-Témiscamingue représente 2,16 % de la population québécoise. Le réseau routier à la charge de la Direction Abitibi-Témiscamingue—Nord-du-Québec (DATNQ) dans la région 08 représente 7,74 % du réseau québécois à la charge du ministère des Transports (MTQ). La DATNQ dépense un peu plus de 5 % du budget de fonctionnement du MTQ.

Une grande partie des activités de recherche, y compris la recherche et développement, au Ministère, est assurée par ses directions centrales. De même, certaines dépenses administratives pour des activités se rapportant à l'ensemble du Québec sont assumées par ses unités centrales. À cela s'ajoute le fait que les coûts d'entretien d'un kilomètre d'autoroute à quatre ou à six voies sont plus élevés que ceux d'un kilomètre de route nationale à deux voies et qu'il n'y a pas d'autoroute en Abitibi-Témiscamingue. Ces facteurs expliquent, en partie, la différence entre la moyenne québécoise des dépenses de fonctionnement du MTQ qui s'élevait à 10 320 \$ du kilomètre en 1998-1999, contre 6 714 \$ en Abitibi-Témiscamingue. La densité de la circulation, plus faible dans la région que dans le sud peuplé du Québec, exerce aussi une influence sur le niveau des coûts d'entretien.

Par ailleurs, la faible densité de la population en Abitibi-Témiscamingue en regard de la longueur du réseau du MTQ et des budgets nécessaires à son entretien fait en sorte que l'on doit y consacrer davantage de ressources financières per capita (413 \$), que pour l'ensemble du Québec (267 \$).

TABLEAU 1

INDICATEURS DE PONDÉRATION EN MATIÈRE DE TRANSPORT ABITIBI-TÉMISCAMINGUE / QUÉBEC

Description	Population ^a	Budget MTQ ^b fonctionnement (M\$)	Routes MTQ (km) ^c	Budget par km	Budget Total/ population ^b
Abitibi-Témiscamingue	153 905	14 966	2 229	6 714 \$	413 \$
Québec	7 138 795	291 694	28 782	10 320 \$	267 \$
Abitibi-Témiscamingue/ Québec	2, 16 %	5,10 %	7,74 %		

a Statistique Canada, *Recensement du Canada 1996*, données tirées de Prévisions démographiques 1999-2006; MTQ, mai 1997.

b Tiré du tableau 2. Le total des subventions en A.-T. est ajusté au montant réel de l'exercice 1998-1999.

c Gouvernement du Québec, Ministère des Transports, 1998-1999

La structure budgétaire du MTQ pourrait se départager en quatre grandes catégories : les salaires, les budgets de fonctionnement, les immobilisations et les budgets de transferts (subventions). Chacune se subdivise en sous catégories.

3.1 Les salaires

Le tableau 2 nous révèle que la masse salariale globale (permanents et occasionnels) a diminué de près du quart (24,7 %) de 1994-1995 à 1998-1999 à la DATNQ. Il est peu probable que cette diminution se poursuive, car le champ des responsabilités du Ministère est plutôt appelé à s'élargir à mesure que le gouvernement fédéral abandonne ses interventions en matière de transport. Cette réalité oblige la DATNQ à se préoccuper du transport sous un angle multimodal et à accroître son expertise en conception de systèmes et de réseaux, ce qui devrait maintenir à peu près constante sa masse salariale dans un avenir prévisible.

TABLEAU 2
ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE DE 1994-1995 À 1999-2000
DÉPENSES APPLICABLES À LA RÉGION ABITIBI-TÉMISCAMINGUE (M\$)

DESCRIPTION	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	Québec 98-99	99-00 ¹
salaires permanents	10 629 \$	10 286 \$	9 707 \$	8 440 \$	7 282 \$	191 288 \$	7 320 \$
salaires occasionnels	3 708 \$	2 268 \$	2 700 \$	3 469 \$	3 514 \$	53 663 \$	3 436 \$
SOUS-TOTAL SALAIRES	14 337 \$	12 554 \$	12 407 \$	11 909 \$	10 795 \$	244 951 \$	10 756 \$
entretien hiver (contrats)	4 911 \$	5 364 \$	6 156 \$	6 483 \$	6 105 \$	* 120 897 \$	7 731 \$
entretien hiver (régie)	1 893 \$	1 579 \$	1 648 \$	1 326 \$	956 \$		1 037 \$
entretien été	3 166 \$	2 953 \$	4 279 \$	3 836 \$	3 192 \$	63 745 \$	4 302 \$
atelier mécanique(fonct .et capital)	1 706 \$	2 121 \$	2 137 \$	1 741 \$	1 248 \$	26 918 \$	-
dépenses administratives (fonct. et capital)	1 225 \$	1 346 \$	1 791 \$	4 209 \$	3 465 \$	80 134 \$	3 403 \$
SOUS-TOTAL FONCTIONNEMENT	12 901 \$	13 363 \$	16 011 \$	17 595 \$	14 966 \$	291 694 \$	16 473 \$
conservation des chaussées	7 672 \$	5 681 \$	8 702 \$	9 389 \$	9 083 \$	124 585 \$	6 230 \$
conservation des structures	1 065 \$	468 \$	1 151 \$	1 078 \$	2 012 \$	77 088 \$	2 049 \$
amélioration réseau routier	8 969 \$	3 468 \$	4 872 \$	9 273 \$	9 184 \$	164 321 \$	11 916 \$
développement réseau routier	79 \$	439 \$	-	-	25 \$	80 040 \$	340 \$
dépenses connexes (expropriation, ut. pub.)	2 926 \$	2 385 \$	2 838 \$	2 501 \$	2 806 \$	69 873 \$	1 156 \$
honoraires professionnels	434 \$	234 \$	241 \$	165 \$	409 \$	49 064 \$	915 \$
travaux infrastructures aériennes et maritimes	-	-	22 \$	-	-	1 576 \$	-
SOUS-TOTAL IMMOBILISATIONS	20 711 \$	12 441 \$	17 584 \$	22 406 \$	23 110 \$	517 483 \$	22 606 \$
subv. entretien routes d'accès	-	-	-	62 \$	62 \$	1 089 \$	62 \$
subv. réfection des ponts munic.	904 \$	671 \$	609 \$	725 \$	935 \$	14 466 \$	471 \$
subv. amélioration rés. municipal	2 864 \$	3 546 \$	806 \$	886 \$	1 090 \$	26 711 \$	1 020 \$
subv. prise en charge rés. local	7 644 \$	7 188 \$	7 188 \$	7 395 \$	11 565 \$	137 012 \$	2 958 \$
subv. chemins double vocation	88 \$	78 \$	62 \$	71 \$	57 \$	705 \$	70 \$
subv. ent. signal .passage niveau	60 \$	62 \$	86 \$	62 \$	57 \$	1 294 \$	43 \$
subv. fonct. omit. et cit.	79 \$	72 \$	75 \$	69 \$	93 \$	24 070 \$	35 \$
subv. transp. pers. handicapées	547 \$	670 \$	664 \$	630 \$	841 \$	45 507 \$	645 \$
subv. soutien à l'embauche	31 \$	24 \$	1 \$	-	-	-	-
subv. transp. scolaire (base et supplém.)	15 890 \$	16 133 \$	16 791 \$	15 972 \$	-	-	-
subv. secteur aérien	-	-	1 000 \$	1 000 \$	-	1 854 \$	-
subv. transport routier des marchandises	-	200 \$	-	-	-	-	-
SOUS-TOTAL SUBVENTION	28 107 \$	28 644 \$	27 282 \$	26 872 \$	14 701 \$	252 708 \$	5 304 \$
autres dépenses administrées au central	-	-	-	-	-	601 072 \$	-
GRAND-TOTAL	76 056 \$	67 002 \$	73 284 \$	78 782 \$	63 573 \$	1 907 908 \$	55 139 \$

¹ Prévission des dépenses en date du 24 septembre 1999. *

Les données de Québec ne distinguent pas l'entretien en régie de l'entretien contractuel.

3.2 Les budgets de fonctionnement

La catégorie budgétaire des postes rattachés au fonctionnement comprend l'entretien des infrastructures, les frais d'atelier mécanique et les dépenses administratives.

Les budgets de fonctionnement sont distribués dans les directions territoriales selon des méthodes pondérées tenant compte de plusieurs facteurs, dont l'état du réseau, son étendu, la densité de circulation, etc. Les méthodes de répartition sont adaptées aux différents volets budgétaires, selon qu'il s'agisse d'entretien ou d'administration.

3.2.1 L'entretien

Au chapitre de l'entretien d'hiver et d'été, l'observation du tableau 2 nous indique que les frais d'entretien du réseau routier tendent à augmenter, surtout en ce qui a trait à l'entretien d'hiver. Les exigences de haut niveau de sécurité des routes en tout temps exercent une pression à la hausse sur les normes d'entretien. L'entretien d'hiver coûte plus du double de celui d'été. La somme des deux pèse lourd dans le plateau des dépenses récurrentes. Ces dépenses n'augmentent pas la valeur du patrimoine routier. Réduire les frais d'entretien d'hiver en conservant les normes de qualité constitue l'un des défis que la DATNQ pourrait avoir à relever au cours de la prochaine décennie.

3.2.2 Les ateliers mécaniques

On remarquera que les frais des ateliers mécaniques n'apparaissent pas au budget alloué à la DATNQ pour l'exercice 1999-2000. Cela témoigne d'une réorganisation majeure des services d'entretien mécanique du Ministère. Celui-ci a regroupé sous une seule direction centrale, tous ses ateliers mécaniques ainsi que son équipement roulant pour créer le *Centre de gestion de l'équipement roulant* (CGER). Ce centre a été reconnu en mai 1997 par le Conseil du trésor comme unité autonome de service (UAS). Sa structure relève directement du sous-ministre et constitue une entité administrativement distincte du Ministère. Cette réorganisation a été complétée en 1998-1999. La nouvelle pratique budgétaire s'applique donc à compter de 1999-2000.

Dorénavant, la DATNQ loue du CGER les équipements roulants dont elle a besoin pour l'entretien d'hiver et d'été. Les frais du poste budgétaire « atelier mécanique » sont alors transférés aux postes budgétaires d'entretien saisonnier d'hiver et d'été. Cette nouvelle pratique comptable permettra un meilleur contrôle des coûts réels attribuables à chacune des saisons.

Le CGER possède toute la latitude nécessaire pour contracter avec d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. Au niveau provincial, il avait déjà 26 ententes⁴ conclues de cette manière au 31 mars 1999.

4 Gouvernement du Québec, Ministère des Transports, *Rapport annuel 1998-1999*, Éditeur officiel du Québec, p. 65.

3.2.3 Les dépenses administratives

En termes absolus, les dépenses administratives semblent avoir augmentées, au cours de la série historique observée jusqu'en 1997-1998. Ces données révèlent que les pratiques comptables du MTQ ont suivi la réforme administrative à mesure de son implantation. La loi de 1993 sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics (Voir section 3.1) a forcé les organisations ministérielles à transférer, à chaque niveau de responsabilité, l'imputabilité concordante. Ainsi, en 1997-1998, la pratique comptable a inscrit aux livres de la DATNQ des dépenses administratives qui lui étaient antérieurement attribuables, mais dont les budgets étaient comptabilisés aux services centraux.

La nouvelle pratique comptable témoigne de l'imputabilité attribuée, depuis, à la direction Abitibi-Témiscamingue—Nord-du-Québec. L'effet bénéfique de cette réforme consiste à permettre l'exercice d'un meilleur contrôle des coûts par les instances les plus en mesure de le faire.

3.3 Les immobilisations

Globalement, il est considéré que le réseau routier du Québec est à peu près complété⁵. En conséquence, il y aura à l'avenir peu de nouvelles routes⁶. Les données du tableau 2, au poste budgétaire du développement du réseau routier, illustrent bien le fait que dorénavant, les budgets d'immobilisation seront davantage consacrés à améliorer et à conserver les acquis. Depuis 1996, le budget d'immobilisation est constitué en vertu de la *Loi instituant le fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier* (FCARR). « Ce fonds a été créé afin de capitaliser et d'amortir les investissements sur le réseau routier selon leur durée de vie utile. »⁷. Les périodes d'amortissement établies pour chaque axe d'intervention sont les suivantes :

- | | |
|--------------------------------------|---------------------|
| • Conservation des chaussées | 15 ans |
| • Conservation des structures | 20 ans |
| • Amélioration | 15 ans |
| • Développement (construction neuve) | 20 ans ⁸ |

Cette récente modalité de financement des immobilisations a permis d'augmenter des investissements consacrés à celles-ci. Cela s'observe à l'étude du tableau 3 qui nous donne le ratio annuel des dépenses d'immobilisation sur les dépenses totales. On constatera qu'en 1997-1998 les dépenses d'immobilisation ont de nouveau dépassé le seuil des vingt millions de dollars.

5 Gouvernement du Québec, Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *Pacte 2000 : Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale*, avril 1999, p. 287.

6 Sauf dans la région métropolitaine où des problèmes de congestion doivent être résolus.

7 Gouvernement du Québec, Ministère des Transports, *Rapport annuel 1998-1999*, Éditeur officiel du Québec, p. 39.

8 Ibid. p. 40.

Plus significatif, cependant, c'est le ratio des dépenses immobilisées sur les dépenses totales qui, après 1997, a retrouvé le niveau de 1994-1995, l'année qui nous sert de référence. En somme, le mode de financement des immobilisations au moyen du FCARR permettra probablement à l'avenir, de consacrer, à la conservation et à l'amélioration du réseau routier de l'Abitibi-Témiscamingue, une part proportionnelle du budget total du même ordre que celui observé au tournant de ce siècle qui débute.

Les frais d'honoraires professionnels, qui avaient diminué de 1995-1996 à 1997-1998, ont augmenté depuis pour atteindre leur total le plus élevé en 1999-2000. Cela s'explique sans doute par la nécessité de suppléer au niveau réduit des effectifs réguliers et occasionnels, conséquence de la diminution de la masse salariale de la DATNQ observée en 3.1.

3.4 Les budgets de transfert

Les budgets de transfert au MTQ sont distribués aux directions territoriales du Ministère en vertu de programmes normatifs tenant compte des réalités mesurées et ciblées, en accord avec les objectifs particuliers de chaque programme.

3.4.1 Les subventions aux municipalités

Depuis 1998, les subventions au transport scolaire sont administrées par le ministère de l'Éducation. La plupart des programmes de subvention du MTQ s'adressent maintenant aux municipalités, pour la prise en charge, l'entretien et l'amélioration des réseaux locaux qui leur ont été cédés en 1993. L'essentiel de ces subventions est versé dans le *Programme de prise en charge du réseau local*. En Abitibi-Témiscamingue, la DATNQ verse chaque année aux municipalités de 7,2 à 7,3 millions de dollars dans le cadre de ce programme. En 1998-1999, les disponibilités budgétaires ont permis à la DATNQ de verser, en avance sur 1999-2000, environ 4,3 millions de dollars en plus des montants réguliers dans ce programme. C'est ce qui explique, au tableau 2, le montant de 2 958 000 \$ prévu en subvention pour ce programme en 1999-2000.

Le Ministère intervient auprès des corporations intermunicipales de transport (CIT) et des organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT). En Abitibi-Témiscamingue, ce volet permet l'existence d'un service de transport en commun à Rouyn-Noranda. Le Ministère intervient également auprès des organismes de transport adapté pour faciliter le déplacement des personnes handicapées. Les interventions financières pour ces programmes de transfert sont données au tableau 2.

3.4.2 Interventions multimodales

La DATNQ est intervenue en 1995-1996 dans un projet de transport de marchandises lourdes (concentré de minerai) pour s'assurer qu'elles seraient transportées par la voie ferrée. En effet, lors de la mise en valeur du gisement de la mine Aur-Louvicourt, à l'est

de Val-d'Or, le Ministère avait accepté de subventionner, au montant de 200 000 \$, la construction d'une bretelle ferroviaire reliant la mine au tronçon Rouyn-Noranda-Val-d'Or.

Une subvention de deux millions de dollars, comptabilisée en 1996-1997 et 1997-1998, a été versée à la Ville de Rouyn-Noranda pour la réfection et la rénovation de l'aéroport qu'elle avait accepté d'acquérir de Transports Canada. L'accroissement imminent du trafic à cet aéroport justifiait les aménagements immobiliers réalisés avec l'aide financière au secteur aérien indiquée au tableau 2.

TABLEAU 3

DÉPENSES D'IMMOBILISATION PAR RAPPORT AUX DÉPENSES TOTALES*
RÉGION ABITIBI-TÉMISCAMINGUE - 1994-1995 À 1999-2000

Type de dépenses/ Année	1994-1995 (M\$)	1995-1996 (M\$)	1996-1997 (M\$)	1997-1998 (M\$)	1998-1999 (M\$)	1999-2000 ^a (M\$)
Immobilisation	20 711	12 441	17 584	22 406	23 110	22 606
Dépenses totales	47 949	38 358	46 003	51 910	48 871	9 835
Proportion	43,2 %	32,4 %	38,2 %	43,2 %	47,3 %	45,3 %

a Dépenses estimées en date du 24 septembre 1999.

* Les dépenses totales excluent les paiements de transfert (subventions).

4.0 LES PISTES D'AVENIR

Le mode de gestion de le DATNQ sera tributaire de plusieurs facteurs dont, entre autres, la mise en place de la réforme administrative du gouvernement du Québec, les orientations qu'entendra poursuivre le gouvernement fédéral en matière de transport et les innovations technologiques qui influenceront les divers modes de transport.

4.1 La réforme gouvernementale au Québec

Le gouvernement du Québec entend poursuivre sa réforme entreprise depuis vingt ans, toujours dans le but d'améliorer la qualité des services aux citoyens. Pour ce faire, il propose, par un projet de loi⁹, une version plus précise et plus élaborée du nouveau cadre de gestion axée sur :

- l'atteinte de résultats;
- le principe de la transparence;
- l'imputabilité accrue de l'administration devant l'assemblée nationale.

Ce projet de loi prévoit que les ministères et les organismes qui rendent directement des services aux citoyens formuleront une déclaration de services aux citoyens. Elle devra préciser les délais de service et leur accessibilité. En vertu de cette loi, si elle est adoptée, chaque ministère devra établir un plan stratégique couvrant plus d'un an. Le projet prévoit une convention de performance et d'imputabilité. Cette disposition permettra à un ministre et au dirigeant d'une unité administrative de son ministère de conclure une telle convention. Ce dispositif vise à permettre aux unités administratives d'obtenir un cadre de gestion plus flexible, adapté à leur situation particulière, et une reddition de comptes basée sur les résultats spécifiques convenus. Une telle convention aurait un caractère public.

Ce projet de loi, préparé par le Conseil du trésor, comprend aussi une disposition sur la reddition de comptes qui se fera par un rapport annuel de gestion. Ce rapport devra présenter les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus au plan stratégique, à l'aide des indicateurs de performance. Un rapport distinct doit être préparé pour toute unité administrative ayant conclu une convention de performance et d'imputabilité.

Ces quelques considérations sur le Projet de loi numéro 82 peuvent être révélatrices de changements porteurs d'avenir, si l'on considère que les directions territoriales du ministère des Transports sont des unités administratives de ce ministère au sens de la *Loi sur l'administration financière* du Québec. Elles obtiendraient, par cette loi, le pouvoir de conclure, avec le ministre responsable, une convention de performance et d'imputabilité. Une telle disposition permettrait certainement d'améliorer encore l'efficacité organisationnelle des directions territoriales du MTQ, en allégeant davantage les processus administratifs, en ciblant mieux les contrôles en fonction d'objectifs

9 Gouvernement du Québec, *Projet de loi numéro 82, Loi sur l'administration publique*, Éditeur officiel du Québec, 1999, 64 pages.

précis, en accédant à une meilleure transparence et en renforçant les liens avec les partenaires du milieu.

Le renforcement des rapports avec les partenaires du milieu, notamment avec les MRC, pourra contribuer à faciliter l'élaboration d'une planification régionale des transports. En effet, les MRC, depuis l'entrée en vigueur, en mars 1993, des nouvelles dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ont le mandat de procéder à la planification de l'organisation des transports terrestres. En vertu de cette loi, les MRC doivent maintenant intégrer cette planification au contenu de leurs schémas révisés. De plus, elles peuvent aussi planifier l'organisation du transport maritime et aérien. Le champ de planification confié aux MRC concerne surtout les infrastructures et leur environnement physique¹⁰.

L'année 1999-2000 aura été la première année complète d'opération du CGER, une unité autonome de services (UAS). Dans son *Rapport annuel 1998-1999*, le Ministère affirme examiner deux autres hypothèses : modifier le statut du Centre de signalisation de Québec et transformer en UAS le secteur des activités immobilières¹¹.

Les changements dans l'appareil gouvernemental sont nombreux et les nouvelles structures administratives comme les UAS, les nouvelles agences de certains ministères ou les nouvelles sociétés en sont à leur première génération. Une seconde génération d'unités de services, d'agences ou de sociétés pourrait apparaître avec un caractère fortement régionalisé au cours de la prochaine décennie.

4.2 Les orientations de Transports Canada

Les pistes d'avenir pour la gestion québécoise des transports seront aussi influencées par l'environnement externe, soit les grandes tendances en gestion des transports en Amérique-du-Nord. Or, la déréglementation de l'industrie des transports se poursuit en continuant d'appliquer une conception d'efficacité corporative à l'évaluation des performances.

Transports Canada résumait son plan stratégique 1998-1999 de la manière suivante :

- élaborer un nouvel encadrement aux transports;
- commercialiser plusieurs opérations;
- réduire ou éliminer les subsides aux transports en générant plus de revenus et en améliorant l'efficacité;
- réaliser ces objectifs sans compromettre la sécurité, la sûreté et l'efficacité du système de transport.¹²

10 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q. c. A-19.1, articles 5 et 6.

11 Gouvernement du Québec, Ministère des Transports, *Rapport annuel 1998-1999*, 1999, p. 66.

12 Gouvernement du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, Budget des dépenses 1998-1999*
adresse électronique : <http://www.tc.gc.ca/estimate/98-99/english/section3.htm> (99-12-10).

En somme le gouvernement fédéral concentrera son action sur un rôle de surveillance et d'élaboration et d'imposition de normes de sécurité. Son désengagement des opérations et son retrait de plusieurs de ses rôles antérieurs laissent un espace de gestion dont le gouvernement québécois devra s'occuper de plus en plus. L'Abitibi-Témiscamingue est particulièrement concernée par le transport ferroviaire et le transport aérien. Deux domaines dont le gouvernement fédéral s'occupait presque entièrement auparavant.

4.3 Les innovations technologiques

La recherche dans le domaine des infrastructures de transport, en particulier dans les technologies de construction et d'entretien, progresse rapidement, notamment avec l'invention de nouveaux matériaux et la façon de les combiner. D'où l'importance grandissante de développer l'expertise en région.

En Abitibi-Témiscamingue, où le transport lourd compte pour une part fort importante de la circulation routière¹³ (comme dans d'autres régions du Québec, d'ailleurs), la préoccupation du transport intermodal serait susceptible de croître. La proportion toujours plus grande des marchandises transportées par camion exerce une pression significative sur le patrimoine routier. En conséquence, il deviendra de mise d'élaborer une politique spécifique ou d'inclure dans une politique régionale, un objectif de renversement de cette tendance, pour amener le transport ferroviaire à jouer pleinement son rôle économique et à soulager les infrastructures routières. La recherche et le développement en système de transport intermodal des marchandises lourdes mériteraient d'être encouragés, car une plus grande utilisation du transport ferroviaire pourrait générer des économies substantielles en coût d'entretien des routes¹⁴.

En somme, la région d'Abitibi-Témiscamingue aura avantage à profiter du foisonnement de la recherche en transport qui se fait ailleurs, et à développer la capacité d'intégrer les nouvelles technologies en les adaptant au contexte régional.

13 Bioptic Vision inc., *Étude sur le transport des marchandises lourdes en A.-T.*, rapport final, mai 1992, p. 96.

14 Ibid. p. 122.

5.0 CONCLUSION

Dès 1984, le Québec s'est engagé par sa *Loi sur la fonction publique* dans le cheminement de la réforme de son administration publique en responsabilisant davantage ses gestionnaires et ses employés et en introduisant un « système client ». Ces intentions ont été suivies, en 1986, d'un plan d'action. En 1993, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics* a permis, d'introduire dans l'administration publique en 1994, le principe des enveloppes budgétaires globales fermées par portefeuille ministériel. Dans un contexte de compressions budgétaires, c'est sur les éléments compressibles, comme les salaires, que les effets sont les plus évidents.

Cette étude sur la situation budgétaire a voulu mettre en lumière le fil conducteur reliant l'évolution des données budgétaires (examen des postes budgétaires, des montants dépensés, de la provenance des fonds, etc.) à l'implantation d'un nouveau cadre de gestion. La recherche effectuée sous cet angle a permis d'établir certaines constatations.

Elle a, entre autres, révélé l'importance des modalités de financement pour le MTQ dans l'accomplissement de sa mission. Le nouveau fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR) aura permis, dans un contexte d'argent rare, d'éviter les trop grandes coupures budgétaires qui auraient pu compromettre la conservation des infrastructures routières de la région.

La réorganisation des ateliers mécaniques du Ministère en un Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER), structuré en unité autonome de service (UAS) en 1998-1999, se remarque l'année suivante, dans l'exercice comptable, par la disparition d'un poste budgétaire (atelier mécanique) dont les coûts sont distribués aux postes spécifiques d'entretien d'hiver et d'entretien d'été. À l'usage, cette disposition comptable permettra de mesurer plus précisément la véritable ampleur des coûts d'entretien. Un meilleur contrôle des coûts permettra d'évaluer plus précisément l'effet de nouvelles techniques d'entretien sur ces coûts d'opérations courantes.

Enfin, la volonté gouvernementale de poursuivre sa réforme administrative, exprimée par le Projet de loi numéro 82 sur l'administration publique, ouvre probablement de nouveaux horizons pour la DATNQ. La notion de convention de performance et d'imputabilité décrite au projet de loi permettrait à une unité administrative du gouvernement de signer avec son ministre responsable, une telle convention. Ce concept contractuel a pour but de permettre aux unités administratives du gouvernement d'assouplir leurs processus administratifs, d'exercer de meilleurs contrôles internes, d'accéder à plus de transparence et, dans le cas précis de la DATNQ, de tisser de meilleurs liens avec ses partenaires. Cette dimension sera d'autant plus importante que les MRC sont maintenant investies d'une fonction planificatrice en système de transport incorporée à leur mission d'aménagement du territoire.

À cette importante piste d'avenir s'ajoute le contexte de la préoccupation de l'intégration multimodale des transports. Cette préoccupation est renforcée par le retrait du gouvernement fédéral de ses opérations dans le domaine des transports. La recherche et le développement technologique, dans tous les aspects du transport, ne cessent de présenter des résultats améliorant la conception des systèmes et les techniques de construction ou de conservation des infrastructures. L'innovation technologique associée à un bon contrôle des coûts pourrait avoir des conséquences heureuses pour les transports en Abitibi-Témiscamingue dans un contexte d'enveloppes budgétaires fermées.

BIBLIOGRAPHIE

Bernard, Louis, *Le rôle de la fonction publique dans le Québec d'aujourd'hui*, notes de conférence, Québec, 1986, 19 pages.

Biopic Vision inc, *Étude sur le transport des marchandises lourdes en Abitibi-Témiscamingue*, mai 1992, 145 pages.

Gouvernement du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, Budget des dépenses 1998-1999*, adresse électronique :
<http://www.tc.gc.ca/estimate/98-99/english/section3.htm> (99-12-10).

Gouvernement du Canada, Transports Canada, *Plan d'entreprise de Transports Canada 1996-1997*, Ottawa, 1996, 40 pages.

Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales, *Les interventions gouvernementales sur le territoire des MRC et des Communautés urbaines*, Québec, Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, mai 1994, 44 pages.

Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, *Profil financier du Québec*, janvier 1997, 20 pages.

Gouvernement du Québec, Ministère des Transports, *Rapport annuel 1998-1999*, Québec, Les Publications du Québec, 1999, 125 pages.

Gouvernement du Québec, *Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale*, avril 1999, 425 pages.

Gouvernement du Québec, *Projet de loi numéro 82, Loi sur l'administration publique*, Éditeur officiel du Québec, 1999, 64 pages.

COMMENTAIRES DU GROUPE TÉMOIN

**Rencontre du groupe témoin sur l'étude
« Situation budgétaire ministérielle »
du 5 mai 2000 à 9 h 30**

Salle de conférence du CRDAT, 170, avenue Principale, bureau 102, Rouyn-Noranda

Les personnes suivantes étaient présentes lors de la rencontre

M. Gilles Côté	MRC d'Abitibi-Ouest
M ^{me} Lili Germain	Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue
M. Jean Iracà	Service des inventaires et plan, MTQ
M ^{me} Marie Lalancette	Service des inventaires et plan, MTQ
M ^{me} Brigitte Vincelette	Ministère des Régions

Le ministère des Transports remercie les participants du groupe témoin pour leurs commentaires et suggestions formulés lors de cette rencontre. Occasionnellement, nous avons aussi recueilli les commentaires et suggestions de personnes externes au groupe témoin. L'intégration de l'ensemble des commentaires et suggestions à la version finale de l'étude technique a permis d'en bonifier le contenu.