IEDM Des idées pour une société plus prospère

LES NOTES ÉCONOMIQUES

COLLECTION FISCALITÉ

DÉCEMBRE 2025

LE DÉFICIT DE MAINTIEN DES ACTIFS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EST INSOUTENABLE

Par Gabriel Giguère

Budget après budget, un constat émerge : les actifs du gouvernement du Québec, dont le réseau routier, les écoles et autres, sont en décrépitude. Un nouveau cap a été franchi lors du dépôt du dernier Plan québécois des infrastructures en mars 2025, qui fait état d'un déficit de maintien des actifs dépassant 40 milliards de dollars[1]. Cette augmentation rapide des besoins de dépenses en capital est insoutenable et a contribué à la décote de la dette du Québec en avril 2025[2]. Elle devrait amener le gouvernement à se questionner sur une nouvelle approche pour éviter la détérioration accélérée des infrastructures, une approche de concession, à l'image du modèle français appliqué aux infrastructures routières – les actifs les plus déficitaires au Québec.

DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES EN MAUVAIS ÉTAT

Le gouvernement du Québec détient plusieurs actifs (bâtiments et infrastructures) à l'échelle de la province. La projection de leur entretien s'effectue sur dix ans dans le Plan québécois des infrastructures, visant ainsi en principe à en structurer la gestion sur un horizon de temps assez long[3].

Plusieurs de ces infrastructures sont directement entretenues par le gouvernement. Afin de déterminer les priorités entre le maintien des actifs existants ou la construction de nouveaux, une liste est mise à jour annuellement dans le Plan pour répertorier leur état en utilisant une classification de A (très bon état) à E (très mauvais état)[4]. Le Plan le plus récent indique que plus de 40 % des infrastructures des organismes publics étaient classées D ou E, c'est-à-dire dans un état insatisfaisant.

Certains ministères, tels que l'Éducation, l'Enseignement supérieur, la Culture et le Tourisme, ou encore l'administration gouvernementale, détiennent d'ailleurs une majorité d'infrastructures en mauvais état (D et E).

Bien entendu, le maintien des infrastructures publiques coûte cher[5]. Avec le temps, des travaux doivent être effectués afin d'en assurer la pérennité et le bon entretien[6]. Le déficit de maintien des actifs correspond au montant que le gouvernement du Québec doit injecter pour remettre en état l'ensemble des infrastructures qu'il détient.

Cette Note économique a été préparée par **Gabriel Giguère**, analyste senior en politiques publiques à l'IEDM.
La Collection Fiscalité de l'IEDM vise à mettre en lumière les politiques fiscales des gouvernements et à analyser leurs effets sur la croissance économique et le niveau de vie des citoyens.

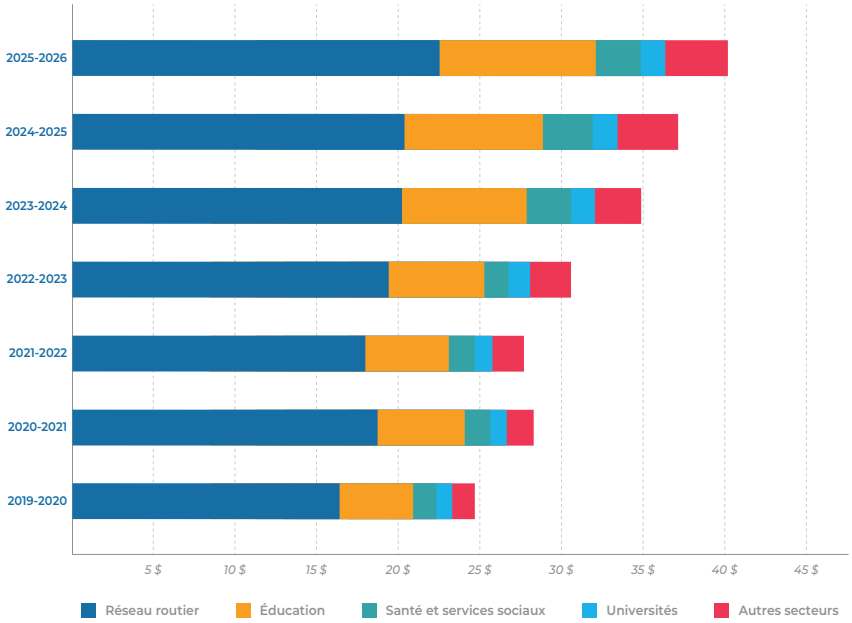
Lorsque le maintien des actifs est négligé à moyen et à long terme, le montant nécessaire pour la remise en état augmente rapidement et, si ces investissements ne sont pas effectués, il peut compromettre la qualité et l'utilisation des infrastructures publiques.

L'EXPLOSION DU DÉFICIT DE MAINTIEN DES ACTIFS

Le gouvernement du Québec se trouve actuellement dans une situation précaire en matière d'entretien de ses infrastructures. Malgré une augmentation rapide des dépenses en capital, qui ont cru de près de 73 % en quelques années seulement[7], leur détérioration s'accélère. Cette forte progression des dépenses nécessaires à leur remise en état s'explique par plusieurs facteurs, notamment un sous-investissement à partir des années 1980 et au cours des décennies suivantes[8].

Figure 1

Évolution du déficit de maintien des actifs sur 7 années au Québec (en milliards de $)



Source : Gouvernement du Québec, *Budget des dépenses : Plan québécois des infrastructures*, éditions de 2019-2029 à 2025-2035.

De 2024 à 2025 seulement, le déficit de maintien des actifs a augmenté de plus de trois milliards de dollars, principalement en raison d'un investissement insuffisant au regard de la détérioration réelle du réseau routier québécois. Ce secteur est par ailleurs responsable de 56 % du montant total du déficit, même si sa part a diminué au cours des dernières années[9] (voir la Figure 1). De cette proportion, un peu plus de la moitié est attribuable à la dégradation de la chaussée, et 40 % à la dégradation des structures du réseau supérieur[10].

Si le gouvernement souhaitait remettre en état l'ensemble du réseau routier québécois, l'opération coûterait 22,5 milliards de dollars, soit davantage qu'une année complète de dépenses en capital consacrées à l'entretien et à la « bonification » (la construction de nouvelles infrastructures) de l'ensemble des infrastructures publiques et parapubliques.

LA PRIORITÉ À L'ENTRETIEN

L'augmentation du déficit de maintien des actifs devrait inciter le gouvernement à privilégier les dépenses en capital destinées à entretenir les infrastructures existantes, plutôt que d'élargir le parc avec de nouvelles installations.

Ce manque historique de priorisation du maintien des actifs s'explique notamment par la faible incitation des gouvernements à entretenir les infrastructures existantes, compte tenu du cycle électoral de quatre ans. Ils sont davantage portés à annoncer de nouveaux projets qui font les manchettes qu'à adopter une vision à long terme et assurer le maintien des actifs en place[11]. Cela aboutit à une dépréciation des actifs et à la consommation du capital, phénomène non observable à court terme, tant qu'une infrastructure n'est pas devenue complètement inutilisable.

Plus de 40 % des infrastructures des organismes publics étaient classées D ou E, dans un état insatisfaisant.

À titre d'exemple, l'utilisation d'une autoroute sur une longue période entraîne une détérioration de l'infrastructure si aucun maintien de l'actif n'est effectué. Peu à peu, la chaussée se fissure, puis, avec le temps, des nids de poule apparaissent. Si rien n'est fait, la détérioration s'accentue et entraîne des coûts de remise en état plus élevés[12], surtout lorsqu'un déficit de maintien est

présent. Un constat similaire s'applique à une tour à bureaux des années 1960 qui nécessite de lourds travaux de réparation, faute d'entretien au fil des décennies.

Dans ce contexte de dépréciation rapide des infrastructures, le gouvernement se retrouve devant un défi de taille : investir dans le maintien des actifs en dégradation, sans nuire à la cote de crédit du Québec en augmentant trop fortement les dépenses.

RECOURIR AU SECTEUR PRIVÉ

Une approche différente repose sur une implication accrue du secteur privé, ce qui contribuerait à réduire la pression financière exercée sur le gouvernement du Québec. Cette implication pourrait prendre la forme de concessions de tronçons du réseau routier.

La gestion et l'entretien de certains tronçons routiers seraient ainsi concédés à des organisations privées au moyen d'un partenariat public-privé. Cela permettrait d'appliquer une politique d'utilisateur-payeur pour l'entretien des grands axes autoroutiers, comme c'était le cas au Québec avant l'abolition des péages dans les années 1980[13]. Afin d'opérer un changement de cap visant à réduire le déficit de maintien des actifs et à assurer un financement adéquat des grands axes routiers, le gouvernement gagnerait à examiner l'exemple français.

La France a adopté une approche de concession de ses autoroutes dès la fin des années 1950[14]. Cela a permis à des organisations privées d'assurer la gestion et l'entretien du réseau autoroutier français, qui compte 9310 kilomètres[15]. L'État français a ainsi pu dégager des bénéfices – atteignant l'équivalent de 11,2 milliards d'euros en 2022[16] – au lieu de payer pour l'entretien des routes.

Le principe d'utilisateur-payeur mis en place par le système de concession a permis de maintenir les infrastructures dans un état satisfaisant. Ces concessions offrent ainsi aux automobilistes français des autoroutes en bon état sans avoir à creuser le déficit de maintien des actifs ou les comptes publics, ce qui menacerait la cote de crédit du pays et pénaliserait en fin de compte l'ensemble des contribuables[17]. À cet effet, les coûts nécessaires pour remettre les infrastructures autoroutières en bon état d'ici la fin des concessions sont estimés à 5 à 6 milliards d'euros, un montant que l'État français n'aura pas à débourser[18].

D'ailleurs, les organisations chargées de l'entretien et de la gestion des infrastructures autoroutières n'ont jamais reçu de pénalité pour un entretien défaillant, et celui-ci est jugé « objectivement satisfaisant »[19]. Cela marque une nette différence avec les infrastructures non concédées, où l'entretien est plus souvent jugé défaillant. En effet, ces dernières sont 3,4 fois plus susceptibles d'être en mauvais état (classées 3 - présentant au moins un défaut majeur remettant en cause leur fonctionnement) que les infrastructures sous gestion privée[20].

LES AUTOROUTES 25 ET 30

Un tel modèle de concession n'est pas totalement étranger à la Belle Province. Au Québec, le secteur privé a déjà joué, et joue toujours, un rôle dans le développement d'infrastructures, notamment pour certaines portions d'autoroute, bien qu'à une plus petite échelle. Cela s'est notamment vu dans la région de Montréal, où les travaux de prolongement des autoroutes 25 et 30 ont été réalisés dans le cadre de partenariats public-privé.

Dans la région de Montréal, les travaux de prolongement des autoroutes 25 et 30 ont été réalisés dans le cadre de partenariats public-privé.

Dans le cas de l'autoroute 25, la nécessité de raccourcir le trajet des automobilistes sur la Rive-Nord a poussé le gouvernement à établir un partenariat avec le secteur privé. Ce partenariat, signé en 2007 pour 35 ans, permet un entretien de qualité des routes sans accroître la pression sur le déficit de maintien des actifs et le budget du gouvernement. Celui-ci a mandaté le partenaire privé pour concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir un tronçon de l'autoroute[21]. Les redevances versées s'élevaient à 18,7 millions de dollars pour 2024-2025 et ont atteint 261,5 millions en quatorze ans depuis le début du projet[22].

Le gouvernement a adopté une approche similaire en 2008 pour concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir un tronçon de l'autoroute 30, notamment entre Vaudreuil-Dorion et La Prairie[23]. Cette concession, mise en service en 2012 et valide jusqu'en 2042, a permis de récolter 26,3 millions de dollars en 2024 et 153,8 millions de dollars pour le gouvernement du Québec depuis l'ouverture[24] (voir la Figure 2).

Si cette approche est déjà éprouvée en matière de développement du réseau routier, une adaptation

misant sur l'entretien presque systématique de nos autoroutes devrait être envisagée, comme c'est le cas en France. Une telle approche contribuerait à réduire le déficit de maintien des actifs, en constante hausse depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement de la Coalition Avenir Québec (CAQ)[25].

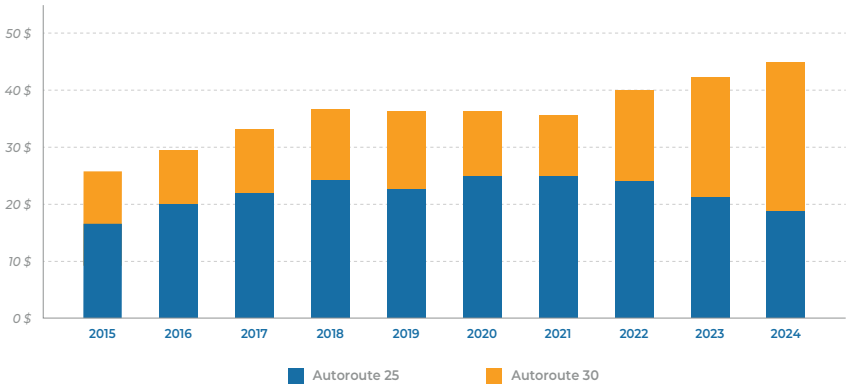
CONCLUSION

Une nouvelle approche gouvernementale en matière de dépenses en capital est nécessaire pour faire face à la pression grandissante du déficit de maintien des actifs sur les finances publiques. L'expérience française et les exemples des autoroutes 25 et 30 montrent qu'un rôle plus important accordé au secteur privé et un recours ciblé aux concessions routières peuvent faire partie de la solution.

Même si les frais payés par les automobilistes devaient augmenter, la trajectoire actuelle d'endettement et la décote d'avril 2025 justifient l'adoption de politiques qui ne feront pas porter de fardeau additionnel sur l'ensemble de la collectivité.

Figure 2

Montants versés par les sociétés de gestion de l'autoroute 25 et 30 au gouvernement du Québec de 2015 à 2024 (en million $)



Sources : Concession A25 S.E.C (CA25), « Rapport annuel – Autoroute 25 en PPP », de 2015 à 2024; A30 Express, « Rapport annuel de gestion – Autoroute 30 en partenariat public-privé », de 2015 à 2024.

RÉFÉRENCES

1. Gouvernement du Québec, *Budget des dépenses 2025-2026 : Plan québécois des infrastructures 2025-2035*, mars 2025, p. A.24.
2. S&P Global, « Province of Quebec Downgraded To 'A+' From 'AA-' on Persistent Operating Deficits », 16 avril 2025.
3. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 1, p. A.26.
4. *Ibid.*, p. C.6.
5. Certaines infrastructures sont entretenues dans le cadre d'un partenariat public-privé, comme c'est le cas d'une partie des autoroutes 25 et 30.
6. Ordre des ingénieurs du Québec, « Déficit de maintien des infrastructures publiques : l'ordre entame des consultations régionales », 28 avril 2025.
7. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 1, p. A.21; Gouvernement du Québec, *Budget des dépenses 2020-2021 : Plan québécois des infrastructures 2019-2029*, mars 2019, p. A.14.
8. Louise Lambert *et al.*, *Les infrastructures publiques au Québec : de la révolution tranquille à aujourd'hui*, Chaires en fiscalité et finances publiques (CFFP), Université de Sherbrooke, juillet 2019, p. 2.
9. À cela s'ajoute également le vieillissement simultané des écoles du Québec, qui ont été construites pour la plupart dans les années 1960 et 1970. En effet, en l'espace d'à peine six ans, le déficit de maintien des actifs des écoles du Québec a plus que doublé pour frôler les 10 milliards de dollars.
10. On retrouve également les routes collectrices qui relient les centres ruraux. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 1, p. C.12; Ministère des Transports et de la Mobilité durable du Québec, Classification fonctionnelle du réseau routier, consulté le 12 novembre 2025.
11. Murray Rothbard, *Man, Economy and State*, Mises Institute, 1962, p. 828-829.
12. National Cooperative Highway Research Program (NCHRP), *Appendix C – Procedure to Quantify Consequences of Delayed Maintenance of Pavements*, consulté le 14 novembre 2025, p. C-16.
13. Mathieu Laberge, « Le péage comme solution au financement du réseau routier », IEDM, Note économique, octobre 2007, p. 1.
14. Hervé Maurey, *Rapport d'information sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières*, Sénat français, Rapport d'information No 65, 23 octobre 2024, p. 9.
15. *Ibid.*, p. 26.
16. *Ibid.*, p. 68; OCDE, Explorateur des données de l'OCDE, Indices des prix à la consommation (IPC), consulté le 20 novembre 2025.
17. Autorité de régulation des transports français, *Économie des concessions autoroutières – 3e édition*, novembre 2024, p. 67-70.
18. Hervé Maurey, *op. cit.*, note 14. p. 121.
19. Autorité de régulation des transports français, *op. cit.*, note 17, p. 11.
20. *Ibid.*, p. 13.
21. Concession A25 S.E.C (CA25), « Rapport Annuel – Autoroute 25 en PPP », 2025, p. 3.
22. *Ibid.*, p. 9.
23. L'entente a été signée en 2008, mais la gestion n'a débuté qu'en 2012, une fois la construction complétée. A30 Express, « Rapport annuel de gestion – Autoroute 30 en partenariat public-privé », 2025, p. 1.
24. *Ibid.*, p. 5.
25. Il faudra examiner l'effet des prélèvements gouvernementaux, qui peuvent obliger le concessionnaire à relever les péages au-delà du niveau strictement nécessaire à l'entretien de l'infrastructure.

L'IEDM est un think tank indépendant sur les politiques publiques, avec des bureaux à Montréal, Calgary et Ottawa. Par ses publications, ses apparitions dans les médias et ses services consultatifs aux décideurs politiques, il stimule les débats et les réformes des politiques publiques en se basant sur les principes établis de l'économie de marché et sur l'entrepreneuriat. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. IEDM © 2025

910, rue Peel, bureau 600, Montréal (Québec) H3C 2H8 T 514.273.0969
150, 9e Avenue SW, bureau 2010, Calgary (Alberta) T2P 3H9
170, avenue Laurier Ouest, bureau 716, Ottawa (Ontario) K1P 5V5