



Projet de Loi 32

Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets

Mémoire déposé à la Commission des finances publiques

par l'Association professionnelle des ingénieurs
du gouvernement du Québec

Québec, le 15 novembre 2007

L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (APIGQ)

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) représente les ingénieurs membres du personnel de la Fonction publique qui exercent leur profession d'ingénieur dans un ministère ou un organisme. Ces 1100 ingénieurs œuvrent dans plus de 25 ministères et organismes du gouvernement du Québec. L'Association a pour mission l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de ses membres.

Les principes fondamentaux qui guident toutes les actions de l'Association sont la crédibilité, l'efficacité et la transparence. L'Association promeut les valeurs morales et professionnelles de compétence, d'éthique, de responsabilité et d'engagement social.

Le mandat de l'Association est de veiller à fournir à ses membres le support nécessaire pour qu'ils puissent exercer leur profession dans les conditions respectant le sens de la Loi sur les ingénieurs et son Code de déontologie, et ce, pour la plus grande protection du public et des travailleurs. Les membres de l'Association sont donc à la fois membres de l'Ordre des ingénieurs et membres de l'Association. Ils sont inscrits au Tableau de l'Ordre, c'est-à-dire qu'ils sont formés et qualifiés selon les critères exigés par l'Ordre, et ils sont fonctionnaires de l'État, c'est-à-dire régis par la Loi sur la fonction publique. Ces ingénieurs de l'État exercent dans les domaines du bâtiment et des travaux publics, des transports, de l'environnement, de la santé et de la sécurité du travail, de l'agriculture et des ressources naturelles, de la technologie, de la sécurité publique et dans plusieurs autres domaines connexes. Ils sont ingénieurs civils, ingénieurs miniers, ingénieurs en télécommunications, en mécanique, en métallurgie, etc.

Ils ont pour tâches de donner des avis techniques et professionnels, de réaliser des études et des devis, de concevoir et de préparer des plans, d'élaborer et de superviser des inspections, de développer des normes techniques et de sécurité, d'évaluer des impacts, de concevoir de nouveaux systèmes ou procédés, de vérifier la capacité des ouvrages, d'évaluer des performances, de fournir des expertises-conseil.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
LA RIGUEUR.....	4
LA TRANSPARENCE	7
RÉPARTITION ADÉQUATE DES INVESTISSEMENTS	7
PLANIFICATION RIGOUREUSE DES GRANDS PROJETS	9
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	11

INTRODUCTION

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) se réjouit que le Gouvernement donne suite enfin à ses demandes. En effet, depuis près de 20 ans, l'APIGQ demande de mettre fin au sous-financement dans le domaine de la réfection des infrastructures routières. Dommage qu'il eut fallu des morts pour que le Gouvernement décide de cesser de négliger l'entretien de ces infrastructures.

L'APIGQ a pris connaissance du projet de loi 32. Elle est en accord avec la problématique exposée mais se questionne sur l'à-propos du remède législatif proposé.

Sommairement nous retenons de ce projet de loi les thèmes rigueur, transparence, répartition adéquate et planification. Nous traiterons donc dans ce mémoire de ces quatre sujets.

LA RIGUEUR

Le Gouvernement veut, et nous sommes d'accord, plus de rigueur dans la gestion des infrastructures. Le Gouvernement semble prêter à l'Agence des partenariats public-privé (Agence) une beaucoup plus grande capacité de rigueur qu'aux organismes publics.

D'entrée de jeu, nous sommes d'avis que l'obligation faite aux administrateurs d'organismes publics de recourir aux services de l'Agence va à l'encontre de l'objectif de responsabilisation voulu par la Loi sur l'administration publique¹ et la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État².

Au fait, qu'en est-il de la rigueur que l'on prête à cette Agence?

Le 8 octobre 2004, la présidente du Conseil du trésor, sans doute à partir des informations que lui en avait données l'Agence, affirmait dans le journal La Presse que « l'entrepreneur qui a fait le pont de la Confédération, à l'Île-du-Prince-Édouard, a dépassé de 200 millions de dollars son budget, un excédent qu'il a dû assumer ».

Une perte de 200 M\$ sur un projet de l'ordre du milliard et un promoteur encore en affaires après une telle perte, cela nous apparaissait suspect. C'est pourquoi, le 11 novembre 2004, lors de la présentation de notre mémoire sur le projet de loi créant l'Agence nous avons, en vain, interpellé à trois reprises la ministre pour connaître ses sources d'information.

Deux ans plus tard, 100 M\$ disparaissent. En effet, le 22 août 2006, dans le journal Le Soleil, le président de l'Agence, M. Pierre Lefebvre, affirmait avec toute la rigueur qu'on lui connaît que le promoteur avait perdu 100 M\$ dans le projet.

Le 24 octobre 2006³, l'Agence nous confirmait que son président ne disposait d'aucune donnée pour appuyer ses prétentions. Quelle rigueur!

¹ L.R.Q., c. A-6.01, art. 1

² L.R.Q., c. G-1.02, art. 1

³ Agence, correspondance, 24 octobre 2006

Prenons un autre exemple : le parachèvement de l'autoroute 25 en mode PPP. Le 22 décembre 2005, l'appel de qualification privilégie une structure tarifaire en « dollars 2004 »⁴. À titre d'exemple, un automobiliste paierait 1,50 \$ en heure de pointe. 18 mois plus tard, soit le 20 juillet 2006, l'Appel de propositions présente la même structure tarifaire mais en « dollars 2002 »⁵. En d'autres mots, on vient d'éviter 5 % d'augmentation soit une augmentation de plus de 15 M\$ en péage.

Le 24 septembre 2007, malgré la rigoureuse grille tarifaire préparée par l'Agence, le Gouvernement signe une entente historique avec le partenaire privé qui prévoit que le paiement « pour un automobiliste à l'heure de pointe serait de 2,40 \$... en 2011. »⁶

En d'autres mots, une augmentation de plus de 60 M\$ pour les utilisateurs.

Par ailleurs, selon le site internet du MTQ, « les coûts de réalisation pour l'ensemble du projet sont estimés à près de 400 millions de dollars. Ces coûts comprennent l'ensemble des travaux liés au parachèvement, soit la portion réalisée selon l'approche conventionnelle (53 M\$⁷) et celle qui sera réalisée en PPP. »

Dans La Presse du 10 juin 2007, la ministre des Transports, Mme Julie Boulet, affirmait que le mode PPP générerait des « économies d'un minimum de 100 millions ».

Trois mois plus tard, soit le 24 septembre, les économies font plus que doubler alors que le projet est toujours évalué à 347 M\$. La ministre des Transports déclare que l'entente de PPP « représente pour le gouvernement une économie de 226 millions de dollars en valeur actuelle sur 35 ans ».⁸

On le voit, la ministre ne parle pas d'économie de réalisation mais d'économie pour le Gouvernement. Alors comparons le mode traditionnel au mode PPP.

⁴ Appel de qualification, Parachèvement de l'autoroute 25, 22 décembre 2005, p.16

⁵ Appel de propositions, Parachèvement de l'autoroute 25, 30 janvier 2007, p. 25

⁶ MTQ, Communiqué de presse, 24 septembre 2007, Parachèvement de l'autoroute 25 en mode PPP : Entente historique qui représente une économie de 226 millions \$

⁷ Le Devoir, 31 octobre 2007.

⁸ MTQ, Communiqué de presse, 24 septembre 2007, Parachèvement de l'autoroute 25 en mode PPP : Entente historique qui représente une économie de 226 millions \$

Les coûts de construction et d'entretien sont à toutes fins pratiques les mêmes. Par contre, les coûts de financement et les frais juridiques sont définitivement plus élevés en mode PPP. Enfin, le Gouvernement aura à verser une prime de risque et un profit, alors qu'en mode traditionnel, ces coûts seraient nuls. Comment peut-on conclure à un coût moindre de 226 M\$ en mode PPP ? Au fait, l'économie dont la ministre du MTQ parlait le 24 septembre dernier serait-il le péage, péage qu'en mode conventionnel personne n'aurait à payer?

Franchement, peut-on croire que l'Agence ait pu rouler à ce point des entreprises de renommée nationale et internationale?

De tout ce qui précède, comment peut-on conclure que l'Agence des PPP soit synonyme de rigueur?

Comment peut-on conclure que le mode de réalisation qui génère des coûts additionnels en termes d'ingénierie, de frais juridiques, de financement, de prime de risque et de profits est plus avantageux pour le payeur de taxes?

Nous sommes d'avis qu'il faut simplement plus de rigueur dans la réalisation des projets. Le cheminement ministériel de réalisation de projets routiers du MTQ est un exemple de rigueur à suivre⁹.

⁹ MTQ, Cheminement ministériel de réalisation de projets routiers

LA TRANSPARENCE

Quelles sont les dispositions de ce projet de Loi qui amènent plus de transparence? Modifie-t-on la loi communément appelée Loi sur l'accès à l'information? Donne-t-on plus de pouvoir au Directeur général des élections pour contrer le système Tecsuit mis en lumière dans le journal Le Soleil du 2 novembre 2007? (Au fait est-ce pour cette raison que l'industrie du génie-conseil de porte si bien au Québec?) Modifie-t-on la loi sur les PPP pour interdire les relations d'affaires entre les firmes de génie-conseil qui soumissionnent et celles qui représentent le Gouvernement? Le Gouvernement rend-il accessible en ligne tous les contrats de ses fournisseurs?

La réponse est non à toutes ces questions.

Alors que soient supprimés de l'article 1 du projet de loi les mots « de manière transparente ».

RÉPARTITION ADÉQUATE DES INVESTISSEMENTS

Le Québec est lourdement endetté, nous le savons. Il y a tout lieu de croire que les sommes d'argent versées au Fonds des générations ne suffiront pas à pallier les montants qui seront empruntés dans le cadre de la mise à niveau des infrastructures publiques. En d'autres mots nous endetterons encore davantage nos enfants et nos petits-enfants.

Fort de ce constat, l'Association met un bémol sur les projets de développement routier. La sécurité routière est un motif incontournable lorsqu'il est réel. Nous ne souhaitons pas que d'ex-ministres aient à avouer une erreur, comme l'a fait dernièrement l'ex-ministre Guy Chevrette dans le cas de la Côte des Éboulements¹⁰ alors qu'il n'avait pas suivi les recommandations de l'Association¹¹ qui étaient, elles, basées sur des critères de génie routier.

¹⁰ Le Soleil, 6 octobre 2007

¹¹ La Presse, 23 mai 1998

Avec ses dernières annonces, le Gouvernement dit privilégier la règle du 80-20, soit 80 % en conservation d'infrastructures et 20 % en développement¹². Le terme « développement » n'est pas défini et le terme « adéquat » n'est pas balisé, ce qui laisse une trop grande marge de manœuvre dans l'application future de la Loi.

À titre d'exemple d'imprécision du terme « développement », la route 175 devient une autoroute. Ces travaux ne sont pas, pour le Gouvernement, du développement. Nous sommes d'avis contraire. La Presse du 20 octobre dernier partage aussi notre interprétation.

Voici un exemple de ce qu'entraîne l'absence de balisage du terme « adéquat » - le tronçon de route St-Donat – Lac Supérieur. Pour le ministre des Transports de l'époque, M. Guy Chevrette, il s'agissait d'« un lien routier vital¹³ », alors qu'aujourd'hui un volume de circulation d'environ 200 véhicules par jour fait dire au maire de Lac-Supérieur « que c'est l'une des plus belles pistes cyclables au Québec¹⁴ ». Encore là, l'APIGQ¹⁵ avait raison de s'y opposer.

Que l'on ait raison ou non, on constate que le projet de Loi laisse place à l'arbitraire qui affectera la rigueur même de la mise en œuvre de la Loi.

Au Québec, rappelons-le, près d'une structure sur deux est en mauvais état et près de 37 % des 30 000 km de route que compte le réseau routier québécois est aussi en mauvais état¹⁶, soit près de 11 000 km de route. C'est 44 fois la distance entre Montréal et Québec.

Il faut savoir que les 450 M\$ prévus à l'exercice 2007-2008 pour la conservation des routes ne permettront d'ajouter que 250 km de route en bon état,¹⁷ soit moins de 1 % du réseau routier. On le voit, un Gouvernement rigoureux n'a pas le droit de gaspiller l'argent de nos enfants.

¹² Plan québécois des infrastructures, 11 octobre 2007, p. 7

¹³ La Presse, 25 juillet 2000

¹⁴ Réseau Canoë, 11 novembre 2007

¹⁵ La Presse, 30 juillet 2000

¹⁶ MTQ, Rapport annuel de gestion 2006-2007, p. 37

¹⁷ MTQ, Communiqué de presse, 24 janvier 2007, Des investissements record de 7,9 milliards de dollars sur le réseau routier du Québec d'ici 2011

En terminant, comme l'a dit à trois reprises un ingénieur du MTQ devant la Commission Johnson, « les besoins sont immenses et les ressources limitées ». À titre d'exemple, en 2003-2004 la région administrative de Laval n'avait à sa disposition que 10 mille dollars¹⁸ pour la conservation de ses 90 structures, dont celle du viaduc de la Concorde.

Il est curieux que la Commission Johnson, contrairement à la Commission d'enquête sur Walkerton qui, rappelons-le, était présidée par un juge, ne se soit pas intéressée à l'épineux et hautement stratégique sujet du financement.

Les choix budgétaires étant avant tout politiques, la Commission ontarienne a amené à la barre un premier ministre et deux ministres. En aurait-il été de même si la commission ontarienne avait été présidée par un ex-premier ministre?

PLANIFICATION RIGOUREUSE DES GRANDS PROJETS

La planification rigoureuse passerait-elle par les PPP. En dehors de ce mode contractuel point de salut!

Le recours aux PPP semble être, pour le Gouvernement, la figure de proue de sa gouvernance. Dès lors, il faut les encourager, les susciter à tout prix, à n'importe quel prix!

Pourtant, il nous semble bien qu'il n'y ait pas moins de talents dans le secteur public et de capacité à réaliser avec rigueur, discipline et transparence les travaux, et ce, pour que nos routes soient en aussi bon état que celles de nos voisins.

Par contre, il y a un élément en moins : la capacité de réalisation qui, elle, se réduit d'une année à l'autre. En effet, la politique de réduction des effectifs du Gouvernement qui n'est en aucune façon une politique de réduction des coûts, limite le pouvoir de l'appareil public à fournir aux citoyens les services de qualité pour lesquels ils paient et

¹⁸ MTQ, Site internet, FCARR 2003-2004

chèrement. Et la politique de rémunération du Gouvernement handicape lourdement sa capacité d'attraction et de rétention des compétences.

Alors, pourquoi privilégier une approche qui fait tant appel aux talents du privé plutôt que de développer ou renforcer les capacités actuelles de l'appareil public?

Il est temps de penser à faire mieux dans l'État plutôt que de rechercher à faire moins. Le moment ne serait-il pas venu de faire une percée en ce sens?

Pourquoi une politique utilisateur-payeur est-elle acceptable pour les citoyens et bonne pour l'entreprise privée et ne le serait pas pour l'État? Nous croyons que d'autres avenues devraient aussi être explorées afin de donner à la fonction publique la marge de manœuvre lui permettant d'être plus performante, tel que l'exige d'ailleurs la Loi sur l'administration publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Tel que nous le disions en introduction, nous sommes d'accord avec l'objectif du Gouvernement de résorber le déficit d'entretien des infrastructures. Compte tenu de l'état du réseau routier et des sommes colossales à investir, la question d'équité intergénérationnelle se pose. Nous doutons, compte tenu des perspectives à long terme, que le Fonds des générations soit suffisant pour assurer cette équité.

La surchauffe dans l'industrie de la construction et la pénurie de main d'œuvre dans ce domaine, notamment chez les ingénieurs civils, sont aussi à prendre en compte. Et, que dire de la sécurité des usagers.

Dans une perspective de développement et d'aménagement durables, la question environnementale ne peut être évitée. Le parc routier a doublé ces 20 dernières années¹⁹. Le Québec a-t-il les moyens de développer continuellement son réseau routier en fonction de l'étalement urbain et au détriment de l'entretien du réseau existant encore essentiel? En d'autres mots, nous doutons que le Québec ait les moyens d'investir à la fois dans « l'asphalte de développement » et dans le transport en commun.

Nous recommandons au Gouvernement qu'il cesse d'abdiquer ses responsabilités et qu'il mette en place une politique « utilisateur-payeur » dans le secteur routier dont les revenus seront rigoureusement affectés à la conservation des chaussées et des structures. De plus, une politique musclée favorisant le transport en commun devrait y être associée.

¹⁹ <http://www.assnat.qc.ca/fra/conf-presse/2006%5C061116MD.htm>