



**Association des ingénieurs-conseils du Québec
(AICQ)**

**Projet de loi n° 61,
*Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec***

**Mémoire déposé devant la
La Commission des finances publiques
Septembre 2004**

SOMMAIRE

Fondée en 1974, l'AICQ regroupe des firmes de toutes tailles qui offrent une gamme variée de services professionnels dont, entre autres, l'étude de faisabilité, l'analyse de besoins, l'élaboration de programmes fonctionnels et techniques, l'estimation de coûts, l'analyse de la valeur, la conception et la préparation des plans et devis, la gestion de projet et l'analyse de systèmes... De plus, aux cours des dernières années, certaines des firmes membres de l'AICQ ont eu l'occasion de développer une expertise dans de la réalisation de projet public-privé (PPP), au Canada et à l'étranger.

L'AICQ est favorable à la création d'une Agence des partenariats public-privé et salue l'ouverture démontrée par le Conseil du Trésor en ce sens. La volonté d'innover afin de trouver de nouvelles façons de faire est indispensable à l'avancement de ce dossier. Cette volonté doit également être partagée par tous les organismes publics qui seront maître d'œuvre.

Dans le contexte économique actuel, le Québec se doit de regarder de près ce nouveau mode de financement et de réalisation de projets. Toutefois, le mode de partenariat public-privé n'est pas le remède miracle au problème d'investissement que rencontre actuellement le gouvernement du Québec. D'aucune façon, une plus grande implication du secteur privé ne peut être considérée comme une justification à un quelconque désengagement du Gouvernement en matière d'investissements dans les infrastructures.

Dans le cadre de la réalisation d'un projet en PPP et dans l'optique de la promotion des bonnes pratiques, il est primordial que les ingénieurs-conseils soient impliqués très tôt dans le projet, en amont de la réalisation, et à toutes les étapes de la définition des besoins, des études de faisabilité et de réalisation de projets. Les ingénieurs-conseils seront soit impliqués en tant que

représentant indépendant du client soit comme professionnel oeuvrant au sein de l'équipe du partenaire privé.

L'initiative de développer de nouveaux projets en PPP et la maîtrise d'œuvre de ces derniers doivent demeurer la prérogative des organismes publics. Ceux-ci se devront, avant de procéder à un appel de propositions, de définir très clairement les besoins des usagés, le niveau de qualité et les objectifs de résultats attendus.

Quant à elle, l'Agence ne doit pas devenir un développeur de projet PPP. Il faut s'assurer que les structures de l'Agence demeurent souples pour qu'elles puissent répondre adéquatement aux demandes en évitant d'ajouter aux délais d'acceptation et de réalisation de projet. De plus, l'Agence devrait jouer un rôle de facilitateur au niveau des règles régissant le cadre fiscal, légal ou financier lors de la réalisation des PPP.

Finalement, un mécanisme de compensation financière pour le travail intellectuel réalisé lors de la définition des concepts devrait être appliqué.

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES INGÉNIEURS- CONSEILS DU QUÉBEC

L'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) représente une centaine de firmes d'ingénierie qui embauchent quelque 13 000 personnes dans toutes les régions du Québec, soit près de 90 % de la main-d'œuvre de ce secteur d'activités. Fondée en 1974, l'AICQ regroupe des firmes de toutes tailles qui offrent une gamme variée de services professionnels dont, entre autres, l'étude de faisabilité, l'analyse de besoins, l'élaboration de programmes fonctionnels et techniques, l'estimation de coûts, l'analyse de la valeur, la conception et la préparation des plans et devis, la gestion de projet et l'analyse de systèmes...

Selon Statistique Canada, le génie-conseil au Québec représente un chiffre d'affaires de plus de 2,2 milliards de dollars. Il se situe au 1er rang canadien comme exportateur de services professionnels d'ingénierie et son expertise est reconnue partout à travers le monde.

Tous les membres de l'AICQ sont régis par l'Ordre des ingénieurs du Québec et agissent selon de hauts standards professionnels favorisant l'éthique, la compétence technique et le service à la clientèle. Ils contribuent de façon significative au développement de la qualité de vie au Québec.

En matière de gestion de projet, les réalisations des firmes de génie-conseil québécoises membres de l'AICQ leur ont permis d'acquérir une réputation internationale de qualité et de savoir-faire qui n'est plus à démontrer.

Lorsque l'on pense projet d'infrastructures, nos membres sont interpellés très en amont au moment de l'évaluation de faisabilité. Par la suite, ils contribuent à évaluer les diverses solutions possibles pour identifier le projet optimal, en terme de coût et de qualité. Finalement, ils sont ceux qui voient à concevoir l'ouvrage répondant aux besoins avant de réaliser les plans et devis devant servir à la réalisation du projet. Lors de cette étape de réalisation, certains de nos membres ingénieurs-conseils assurent la surveillance des travaux alors que d'autres sont impliqués à la gestion du projet et de la construction.

Selon le mode de réalisation privilégié par le client, le rôle de l'ingénieur-conseil varie. Dans le cas de partenariat public-privé, l'ingénieur-conseil pourra œuvrer comme représentant indépendant du client ou comme ingénieur-conseil oeuvrant au sein de l'équipe du partenaire privé. C'est un choix qui revient à la firme.

Ainsi, aux cours des dernières années, certaines des firmes membres de l'AICQ ont eu l'occasion de développer une expertise en ce sens lors de la réalisation de projet public-privé (PPP), au Canada et à l'étranger.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

D'emblée, l'AICQ est en faveur de la création d'une Agence des partenariats public-privé. Nous croyons qu'il est très sage de développer une expertise particulière en cette matière plutôt que de voir les ministères concernés créer des règles différentes pour chacun des projets qui, au cours des ans, pourraient voir le jour.

Bien que l'AICQ reçoive favorablement le projet sur l'Agence des partenariats public-privé, nous sommes reconnaissants d'avoir l'opportunité de soulever certaines interrogations et préoccupations des ingénieurs-conseils du Québec vis-à-vis de cette nouvelle Agence.

Nos commentaires se veulent donc constructifs, nos membres étant parmi les experts qui seront les plus impliqués dans la réalisation de projets d'infrastructures, projets particulièrement visés par ce projet de loi. D'ailleurs, notre intervention ne concerne que les projets d'infrastructures, qu'ils soient municipaux, de transport ou de bâtiment.

Selon l'article 6 du projet de loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec (projet de loi 61), la définition d'un partenariat public-privé se lit comme suit:

« 6. Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public.

Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens. »

Tel que compris par l'AICQ, un partenariat public-privé est avant tout une nouvelle relation d'affaires entre des organismes du secteur public et des entreprises privées. Dans cette relation, les infrastructures demeurent la propriété du gouvernement, mais le financement du projet, les coûts de réalisation et d'exploitation et les risques encourus sont partagés avec le secteur privé. En contrepartie, il y a également un partage des bénéfices selon diverses méthodes adaptées et éprouvées.

Cependant, le mode de partenariats public-privé implique une démarche planifiée et rigoureuse pour tirer pleinement avantage des compétences distinctives du secteur privé dans le renouvellement des infrastructures publiques et la prestation de nouveaux services publics. Ce que le gouvernement actuel semble décider à poursuivre.

Dans le contexte économique actuel, le Québec se doit de regarder de près ce nouveau mode de financement et de réalisation de projets. En effet, l'AICQ s'inquiète, comme plusieurs, des retards importants que le Québec a pris en matière d'investissements publics dans ses infrastructures et il en ressort très clairement que le financement est une entrave majeure à la réalisation de projets. Évidemment, nous n'avons pas à nous étendre bien longtemps ici sur les capacités financières limitées du Gouvernement.

Le cas des infrastructures

Dans plusieurs secteurs, tel que dans les transports, la situation au Québec en est rendue à ce point grave que de nouvelles sources de financement doivent être trouvées impérativement. Il faut prendre conscience que le déficit en matière d'infrastructures aura, à long terme, des conséquences aussi

désastreuses que la dette publique sur le développement économique et régional du Québec.

À titre d'exemple, dans le secteur des infrastructures municipales seulement, la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, dont est membre l'AICQ, avait évalué qu'en 1998, le déficit pour les infrastructures municipales était de l'ordre de 9 milliards \$ sur 15 ans ou de 600 millions \$ par année. En 2001, c'était plus de 1 milliard de dollars par année pendant quinze ans qui devaient être injectés afin de renverser la tendance à la détérioration des réseaux routiers, des égouts et des aqueducs. En 2003, devant la lenteur des investissements, on parlait de 1,5 milliard de dollars annuellement. À ce rythme, la mise à niveau des infrastructures risque de devenir impossible à réaliser.

La possibilité d'utiliser de nouvelles façons de faire afin de permettre d'impliquer davantage le secteur privé, notamment dans le financement des projets, doit donc être analysée attentivement. De nombreux exemples, hors Québec, semblent démontrer sans équivoque que ce mode de réalisation et de financement de projet peut être avantageux à la fois pour le gouvernement, pour les entreprises et pour les usagers. Aussi, dans certains cas, la participation financière du secteur privé est tout simplement une condition *sine qua non* à la réalisation d'un projet. Dans ces cas, on ne peut qu'être en accord et encourager vigoureusement l'implication du secteur privé.

L'AICQ appuie le concept de partenariat public-privé et croit que cette nouvelle approche peut contribuer dans une certaine mesure à améliorer l'état des infrastructures et réduire le retard observé au Québec dans ce domaine.

Ceci étant dit, nous ne croyons pas que le financement des projets d'infrastructures dans un mode de partenariat public-privé est le remède miracle au problème d'investissement que rencontre actuellement le

gouvernement du Québec. D'aucune façon, une plus grande implication du secteur privé ne peut être considérée comme une justification à un quelconque désengagement du Gouvernement en matière d'investissements dans les infrastructures. Il a d'ailleurs été mentionné à plusieurs reprises que seul un faible pourcentage des investissements du gouvernement peut être réalisé en partenariats public-privé.

QUALITÉ DES SERVICES OFFERTS ET RÔLE DES PROFESSIONNELS

Une inquiétude qui a été soulevée par plusieurs vise la qualité des services offerts lors de projets en PPP. Certains peuvent craindre que le niveau de qualité offerte et d'innovation intégrée aux projets soit sacrifié au nom de la réduction des coûts de projet pour un meilleur profit. Nous croyons cette préoccupation légitime et le rôle joué par les professionnels est un élément déterminant dans l'atteinte des standards de qualité.

De fait, cette affirmation demeure, quelque soit le mode de réalisation retenu, que la maîtrise d'œuvre du projet soit de la responsabilité du propriétaire, comme dans les modes traditionnels, en gérance ou IAGC (ingénierie, approvisionnement et gestion de la construction), ou que la maîtrise d'œuvre revienne à un promoteur, comme c'est le cas lors d'un clé en main, d'un BOT (Build, Own and Transfer) ou d'un BOOT (Build, Own, Operate and Transfer).

De la phase d'identification des besoins à la phase de la mise en opération une fois le projet terminé, en passant par la réalisation de l'ingénierie détaillée et de la construction, un projet réussi exige un partenariat étroit entre tous les intervenants et un niveau élevé de qualité à chacune des étapes. Le respect des échéanciers par le maître d'œuvre est également crucial à chacune de ces étapes.

Dans le cas d'un projet en PPP, les conditions de succès demeurent les mêmes. Les responsabilités de chaque partenaire peuvent varier mais l'ingénierie, l'approvisionnement, la construction, les assurances et bien sûr le financement et la mise en opération doivent fonctionner en harmonie et former un tout.

Pour que les résultats recherchés par l'organisme public client puissent être atteints, il faudra que les professionnels soient impliqués dès la première phase d'identification des besoins, phase qui sera déterminante pour le succès ultérieur du projet. Les professionnels agiront alors comme conseillers indépendants auprès de l'organisme public.

Selon l'Association of Consulting Engineers du Royaume Uni (ACE), dont les membres ont développé une expertise en la matière, le rôle du professionnel à cette étape est fondamental au succès du projet en PPP :

“As the client advisor the consulting engineer may be asked to advise on conditions of engagement and or risk and project management. A recent example was the safety audit for the London Underground PPP.

As a member of the SPV (Special Purpose Vehicle) the consultant is usually employed to design the project but they are equally well placed to provide advice on how to make a successful bid including tailoring presentations and tenders to meet PSA (Public Sector Authority) specifications. As designers, opportunities to develop skills in whole-life costing and ergonomics will be available. The independent, certifier and facilities manager can be part of the SPV.”

L'ACE nous indiquait également l'importance que l'organisme public s'assure d'utiliser très tôt dans le projet, des professionnels de qualité permettant de définir le concept approprié.

« Such projects need to be thoroughly thought out and set up however and ACE is keen for government to ensure that the right experts are brought on board at the outset of the planning process. »

Extrait d'un courriel de Andy Walker,
Directeur communications,
Association of Consulting Engineers

L'AGENCE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Nous avons déjà souligné notre accord avec la volonté du Gouvernement d'instituer un organisme tel que l'Agence des partenariats public-privé qui aura comme mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en oeuvre de projets de partenariats public-privé. Nous croyons qu'il est essentiel de regrouper au sein d'une même instance, l'ensemble de l'expertise publique permettant une évaluation complète et structurée des différents projets pouvant aboutir en partenariat public-privé.

L'AICQ partage avec le gouvernement, tel qu'il a été indiqué dans la politique cadre sur les partenariats public-privé, la volonté d'encourager et de privilégier l'utilisation des meilleures pratiques en matière d'infrastructures et de prestation de services publics. En ce sens nous ne pouvons qu'appuyer la démarche du Gouvernement et inciter l'Agence à conserver cette volonté à l'avant-plan de ses objectifs.

Toutefois, nous aimerions soulever certains éléments qui demeurent ambigus et certaines préoccupations partagées par les ingénieurs-conseils.

Organismes visés

L'article 7 précise que les organismes visés par le présent projet de loi sont notamment :

« 2° les personnes, les organismes et les entreprises du gouvernement visés à l'article 2 de la Loi sur l'administration financière (L.R.Q., chapitre A-6.001); »

Si l'AICQ est favorable à regrouper l'expertise et la gestion publique en matière de PPP au sein d'une seule Agence, en ce qui concerne les différents ministères et autres organismes publics, nous croyons cependant que des exceptions devraient être prévues pour certaines sociétés publiques qui auraient démontré leur expertise dans ce domaine.

Rôle de l'Agence

Tel que rédigé, le projet de loi identifie le rôle de l'Agence des partenariats public-privé comme étant notamment de:

- *Conseiller le gouvernement sur toute question relative au PPP, notamment en matière de sélection et de priorité de réalisation des projets de PPP;*
- *Aider les organismes publics à déterminer les projets de PPP;*
- *Procéder à l'analyse coûts/avantages des projets de PPP, de concert avec les organismes publics, basée sur la méthodologie ;*
- *Mettre en place et gérer le processus d'octroi de contrats en collaboration avec les organismes publics;*
- *Soutenir les organismes publics dans la gestion des contrats de PPP.*

Par ailleurs l'article 8 du projet de loi stipule que:

« 8. Un organisme public doit recourir aux services de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé de ses projets d'infrastructures, d'équipements ou de prestation de services publics, pour le choix de ses partenaires, ainsi que pour la négociation et la conclusion de ses contrats de partenariats public-privé, sauf dans les cas et aux conditions que détermine le gouvernement.

Le premier alinéa ne s'applique aux organismes visés aux paragraphes 3° à 5° et au paragraphe 8° de l'article 7 que dans la mesure où le projet

d'infrastructure, d'équipement ou de prestation de services publics est financé, en tout ou en partie, sous quelque forme que ce soit, par le gouvernement ou par l'un de ses organismes. »

Notre compréhension est que l'Agence des partenariats public-privé est un organisme conseil auprès des différents organismes publics. Ceux-ci doivent recourir à l'Agence lorsqu'ils envisagent de procéder par voie de partenariat public-privé. Nous comprenons également que l'Agence fournit aux organismes tout le support et les services d'expertise nécessaire à l'analyse et à la mise en œuvre du projet. Cependant, même si l'Agence a un rôle conseil sur ces points, la maîtrise d'œuvre du projet, ainsi que le choix des partenaires demeurent la prérogative de l'organisme. Ainsi, une municipalité (ou tout autre organisme) se garde un droit de regard et d'intervention, elle pourrait notamment refuser le mode de sélection ou le fournisseur proposé par l'Agence.

Une inquiétude persiste toutefois. Par exemple, dans le cas où le financement en tout ou en partie est fourni par le gouvernement, ce qui vise notamment les programmes d'infrastructures municipales, il faut s'assurer que l'obligation de recourir à l'Agence ne vient pas encore ajouter de nouveaux délais à la réalisation de projet, ce qui pourrait décourager certaines municipalités à procéder en PPP.

Il serait malheureux que, dans une optique visant l'allégement de l'état, le mécanisme mis en place augmente davantage la réglementation, les interventions et les délais avant le début des projets. Il y aurait peut-être lieu de limiter l'application de la loi aux projets majeurs. En fait, l'Agence devrait même avoir un rôle de facilitateur au niveau des règles régissant le cadre fiscal, légal ou financier lors de la réalisation des PPP. Elle devrait servir d'intermédiaire pour identifier, analyser et trouver des solutions aux irritants réglementaires ou administratif lors de la réalisation d'un projet en PPP.

Mise en valeur du savoir-faire

Il est mentionné à l'article 12 du projet de loi 61 que:

« 12. L'Agence peut, conformément à la loi, conclure une entente avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation. »

Nous comprenons que l'Agence, après avoir développé une expertise dans le domaine puisse être appelée à intervenir hors du Québec. Nous encourageons cette possibilité et soulignons que déjà, par le passé, des agences gouvernementales, comme la SQAE, ont su jouer un rôle important dans l'exportation du savoir-faire québécois.

Toutefois, notre position est claire, une telle agence ne doit en aucun cas se substituer au rôle de promoteur que doit assumer le secteur privé.

Structure de l'Agence

Comme mentionné précédemment, devant l'ampleur du mandat donné à l'Agence, l'AICQ craint que, dans l'éventualité d'une forte demande subite d'analyse de projets en partenariats public-privé, l'Agence soit source de délais supplémentaires. Afin d'éliminer le risque que cette situation se produise tout en s'assurant d'alléger au maximum les structures de l'Agence, nous recommandons à cette dernière d'utiliser le plus souvent possible l'opportunité de recourir à l'expertise externe. Ainsi, à l'article 39 il est spécifié que :

« 39. L'Agence peut créer tout comité regroupant des personnes choisies pour leur connaissance et leur expertise dans les domaines liés au partenariat public-privé, notamment dans les secteurs tels la réalisation de projets d'infrastructures, la prestation de services, le droit, les relations du travail, le financement et les communications. »

L'Agence aura donc la liberté de sélectionner des membres avec l'expertise de pointe pour siéger sur des comités d'experts tout en conservant une structure souple permettant de répondre à la demande.

De plus, cette approche permettra d'optimiser l'échange d'information et d'expertise entre l'Agence et les spécialistes du secteur privé. Dans cette veine, l'expertise et le savoir-faire des firmes de génie-conseil en matière d'évaluation des concepts et en estimation et suivi des coûts amènent une plus value indispensable à l'Agence.

Promoteurs étrangers

Il faut être bien conscient que la capacité du secteur privé Québécois de financer des projets d'infrastructures d'envergure est limitée. Nous pouvons nous attendre à ce que plusieurs promoteurs qui s'impliqueront dans les PPP proviennent de l'extérieur du Québec. Nous comprenons que, dans un contexte de libre échange, cette situation ne peut être évitée. Nous souhaitons cependant nous assurer que les firmes québécoises aient un rôle important à jouer dans ces projets et qu'elles puissent, le cas échéant, profiter d'un transfert de nouvelles expertises. Par exemple, les consortiums retenus comme partenaires pourraient obligatoirement devoir impliquer des firmes québécoises.

Risques financiers et dédommagement pour les partenaires privés

Lors d'un appel de propositions dans le cadre d'un projet en partenariat public-privé, la complexité des dossiers, et l'obligation pour les promoteurs d'identifier clairement les risques associés au projet, occasionnent pour ces derniers des frais considérables. Les professionnels appelés à participer au projet à cette étape jouent un rôle crucial dans le bon déroulement de la suite du projet tant au niveau de la conception, du montage financier que de l'évaluation des coûts de réalisation et d'exploitation par le privé.

Rappelons que les professionnels doivent déployer les efforts nécessaires pour servir le meilleur intérêt de leur client en leur fournissant une prestation de services dont le but principal est de l'aider à définir ses besoins très tôt dans le processus de décision, à identifier des solutions techniques optimales sur le plan des coûts majeurs (construction et exploitation) et à en assurer une exécution adéquate (surveillance de la conformité des ouvrages). L'implication des meilleurs professionnels très tôt dans la conception du projet permet d'améliorer considérablement le déroulement des étapes subséquentes.

Il faudra s'assurer de trouver un mécanisme de compensation financière pour le travail intellectuel réalisé lors de la définition des concepts et ce, même si, après analyse, la proposition n'est pas retenue dans le cadre du projet.

CONCLUSION

L'AICQ est favorable à l'approche proposée par le gouvernement en matière de partenariats public-privé, tel que stipulée dans le document « Politique cadre sur les partenariats public-privé », et appuie la création de l'Agence des partenariats.

Dans le cadre de la réalisation d'un projet en PPP et dans l'optique de la promotion des bonnes pratiques, il est primordial que les ingénieurs-conseils soient impliqués très tôt dans le projet, en amont de la réalisation, et à toutes les étapes de la définition des besoins, des études de faisabilité et de réalisation de projets. Les ingénieurs-conseils seront impliqués soit en tant que représentants indépendants du client soit comme professionnels oeuvrant au sein de l'équipe du partenaire privé.

Le client public se doit, avant de procéder à un appel de propositions, de définir très clairement les besoins des usagers, le niveau de qualité et les objectifs de résultats attendus. Ces éléments seront déterminants dans le choix des partenaires et dans le succès du projet.

Par ailleurs, l'Agence doit jouer un rôle conseil de soutien auprès des organismes publics, mais, elle ne doit pas devenir un développeur de projet PPP. L'initiative de développer de nouveaux projets en PPP et la maîtrise d'œuvre de ces derniers doivent demeurer la prérogative des organismes publics.

Il faut s'assurer que les structures de l'Agence demeurent souples afin qu'elle puisse répondre adéquatement aux demandes, en évitant d'ajouter aux délais

d'acceptation et de réalisation des projets. En fait, l'Agence devrait jouer un rôle de facilitateur au niveau des règles régissant le cadre fiscal, légal ou financier lors de la réalisation des PPP.

Finalement, un mécanisme de compensation financière pour le travail intellectuel réalisé lors de la définition des concepts devrait être appliqué.

Nous sommes conscients que certains des éléments soulevés dans ce mémoire font partie de préoccupations que la Commission suggérera de transmettre directement à l'Agence. Toutefois, nous ne voulions les passer sous silence, soucieux d'en informer la Commission.

RÉFÉRENCES

Guide et lexique de gestion des services d'ingénierie, AICQ, 1998.

Guide IAC (ingénierie, approvisionnement, construction) - Guide de projet, AICQ, octobre 2001.

Industrie du génie-conseil et services techniques connexes, pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle (Document de travail), Ministère de l'industrie et du commerce du Québec (DISSE), Novembre 2000.

L'ingénieur-conseil la clé de voûte de l'optimisation des investissements au Québec, AICQ, Décembre 2001.

Politique cadre sur les partenariats public-privé, Conseil du Trésor du Québec, 2004.

The Private Finance Initiative (PFI), Public Private Partnerships (PPP), Design Build Finance and Operate (DBFO), An Association of Consulting Engineers, Briefing Note (No: 4, September 2002)