

Consultations particulières et auditions publiques
portant sur le projet de loi numéro 32,

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

Mémoire présenté à

La Commission des finances publiques



www.acrgtq.qc.ca

22 Novembre 2007

Madame la ministre,
Monsieur le président,
Messieurs et mesdames les députés

Un lien étroit avec l'histoire

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ) remercie les membres de la Commission des finances publiques de l'avoir invitée dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques portant sur le projet de loi numéro 32, *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*.

Les entrepreneurs membres de l'ACRGTQ ont acquis et démontré une expertise exceptionnelle lors de la construction d'ouvrages de génie civil et voirie du Québec. D'ailleurs, l'histoire des entrepreneurs du Québec est étroitement liée à celle de la modernisation de notre société. Chaque fois que le Québec a connu un développement important, les entrepreneurs ont été les artisans privilégiés ayant permis d'améliorer grandement la qualité de vie de nos concitoyens faisant ainsi du Québec une société d'avant-garde.

L'ACRGTQ, incorporée en 1944, regroupe sur une base volontaire la majorité des principaux entrepreneurs et fournisseurs de biens et services œuvrant dans le domaine des travaux de génie civil, de voirie et de grands travaux au Québec. En fait, le secteur génie civil et voirie englobe tous les travaux de construction d'ouvrage d'intérêt général, d'utilité publique ou privée notamment les routes, les ponts et viaducs, les infrastructures municipales, les éoliennes, les barrages, les centrales et lignes électriques et les gazoducs. L'ACRGTQ est également, selon la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (loi R-20), une association d'entrepreneurs et l'association sectorielle d'employeurs mandataire de la négociation, de l'application et du suivi de la Convention collective du secteur génie civil et voirie. À ce titre, elle représente les intérêts de plus de 2 000 employeurs de l'industrie de la construction où environ 25 000 salariés y sont actifs.

Enfin, il est important de souligner qu'environ 90 % du volume total des contrats octroyés au secteur privé par les principaux donneurs d'ouvrages publics et parapublics sont exécutés par nos membres.

Le projet de loi 32

Il y a urgence d'agir et le gouvernement du Québec en est maintenant conscient. En effet, selon son rapport annuel de gestion 2006-2007, le ministère des Transports (MTQ) considérait que seulement 63,2 p. cent des chaussées étaient en bon état. Il s'agit d'un déclin marqué par rapport à 1999 alors que le pourcentage était de 68,7 p. cent. Quant aux structures, seulement 52,9 p. cent étaient jugées en bon état en 2007, comparativement à 61,8 p. cent en 1999. De plus, en 2003, le Conference Board du Canada évaluait à 18 MM \$ le déficit des infrastructures municipales sur une période de 15 ans.

La situation est préoccupante et le gouvernement du Québec se devait d'établir des orientations significatives afin de pallier cette situation. Le *Plan québécois des infrastructures* cadre parfaitement avec la direction que le Québec doit adopter pour reprendre ses infrastructures en main. Le projet de loi 32 sera un outil clé pour l'atteinte des objectifs gouvernementaux de réduire le déficit d'entretien et celui du développement des infrastructures publiques.

Cette initiative du gouvernement est très bien accueillie par notre industrie et nous souhaitons que ce projet de loi permette de dépolitiser l'entretien et le maintien de nos infrastructures publiques.

Le Québec vit aujourd'hui un moment important de son histoire, celui où il aura pris la décision de rehausser l'état de ses infrastructures. Depuis plus de 30 ans, le Québec a négligé notamment ses ponts, ses viaducs, ses routes, ses égouts et aqueducs, ses écoles, ses hôpitaux, au profit d'autres choix politiques auxquels la population avait alors acquiescé. Il s'agit d'un tournant qui espérons-le, sera maintenu au-delà des 15 prochaines années. Nos infrastructures ont besoin d'investissements récurrents et stables.

La stabilité des investissements

La priorité pour le gouvernement doit être la stabilité des investissements. Sans investissements stables, il sera impossible de remettre à niveau nos infrastructures. Ce projet de loi doit contribuer à atteindre cet objectif.

Pour ce faire, il faut d'entrée de jeu bien définir les termes de base autour duquel est articulé ledit projet. Notamment, à l'article 1 du chapitre 1 du projet de loi, nous proposons de bien définir et circonscrire les termes « l'entretien des infrastructures » et « développement ». Une piste de réflexion à explorer à cet effet doit résider dans la nature même des immobilisations nécessitant ainsi l'inclusion de la notion d'actif. « L'entretien des infrastructures » doit être défini comme une **intervention sur des actifs existants** et le « développement » comme **la création de nouveaux actifs**. Le gouvernement ne doit pas jongler avec les budgets de ces deux axes d'intervention; il en va de la stabilité de chacun de ces postes d'investissement.

De plus, nous constatons d'ailleurs dans *le plan de redressement du réseau routier* rendu public le 19 octobre dernier par la ministre des Transports, Mme Julie Boulet, que :

« Le gouvernement du Québec se donne comme objectif que l'état du réseau soit comparable aux meilleurs états américains, soit 80 % en bon état d'ici à 15 ans. Ce plan de redressement s'accompagne des ressources financières suffisantes pour y parvenir. »

Nous considérons que pour maximiser son efficacité, le projet de loi 32 doit préciser ce pourcentage à l'alinéa 2 de l'article 4, mais aussi statuer sur des indicateurs intermédiaires à atteindre au cours des 15 prochaines années. Par exemple, un simple calcul nous permet de déterminer que les structures québécoises doivent avoir des gains d'environ 1,8 % par année et les chaussées

de 1,12 % par année afin d'en arriver au résultat de 80 % dans 15 ans. De cette façon, le projet de loi précisera les dépenses d'entretien à réaliser sur chaque axe d'intervention sur les structures et les chaussées.

De surcroît, nous croyons que les sommes annoncées pour les cinq (5) prochaines années par la ministre Boulet devraient être incluses dans le projet de loi également. Il s'agit des montants de 3,9 MM\$ pour les structures, 3,2 MM\$ pour les chaussées, 2,3 MM\$ pour le développement et 1,1 MM\$ pour l'amélioration du réseau routier.

Il en va de même pour les infrastructures municipales. Dans le *Plan québécois des infrastructures*, le gouvernement annonçait une contribution de l'ordre de 3 MM\$ dans les infrastructures municipales; ces investissements doivent être encadrés juridiquement.

En inscrivant ces montants dans le projet de loi 32, cela forcera les gouvernements successifs à atteindre les cibles inscrites dans ledit projet de loi et ainsi, nous protégerons nos infrastructures des aléas politiques.

Par ailleurs, cette stabilité permettra aux organismes, dont le ministère des Transports (MTQ), de mieux planifier ses travaux. À cet effet, il est prévu à l'article 2 du chapitre 2 que :

« Le Conseil du trésor soumet au gouvernement, au plus tard **le 1^{er} décembre** de chaque année financière, un projet de budget d'investissement pluriannuel du gouvernement à l'égard des infrastructures publiques. »

L'ACRGQTQ est satisfaite de cette disposition, puisque cette dernière permettra aux organismes de procéder aux appels d'offres dans les mois qui suivront. Nous considérons que la majorité des appels d'offres doivent être lancés **au plus**

tard le 1^{er} janvier de chaque année pour permettre également aux entrepreneurs en génie civil et voirie de mieux planifier, organiser et innover dans la gestion de leur entreprise. Par le fait même, la période de travaux sera maximisée et la répartition des travaux assurera une plus grande disponibilité de la main-d'œuvre. Également, le gouvernement bénéficiera d'un environnement concurrentiel plus compétitif.

Investissements dans l'entretien, la résorption du déficit d'entretien et le développement des infrastructures publiques

À l'alinéa 2 de l'article 4, chapitre 2, il est prévu que :

« Le budget d'investissement précise les sommes allouées quant à chacun des objectifs suivants : (...) 2^o la résorption, dans un délai de 15 ans, du déficit d'entretien établi au 1^{er} avril 2008. »

Nous croyons que l'entretien des infrastructures doit s'effectuer de façon urgente afin d'atteindre l'objectif de 80 % de bon état dans 15 ans. Mais, ce projet de loi ne doit pas être limité dans le temps. L'entretien du réseau routier doit être une responsabilité permanente des gouvernements, car le manque d'investissement sur les routes fait augmenter le coût des travaux à long terme. En effet, le coût d'entretien d'un kilomètre de route passe de 1 000 \$, s'il est âgé de moins de 12 ans, à 80 000 \$ entre 12 et 15 ans et à 250 000 \$ s'il est âgé de 15 ans et plus.

Par ailleurs, l'article 7 du chapitre 2 précise que :

« Le gouvernement peut édicter des règles relatives à la façon d'étaler les sommes inutilisées d'un budget d'investissement dans les budgets subséquents. »

Une fois identifiées, il est primordial que les sommes inutilisées soient investies et maintenues, lors des années suivantes, dans leur créneau spécifique. Par exemple, les sommes dédiées aux structures doivent être investies dans les structures, celles prévues à la santé, doivent être investies en santé.

Cadre de gouvernance des grands projets

L'ACRGQTQ, comme elle l'avait fait lors de la commission parlementaire concernant le projet de loi 61 sur l'Agence des partenariats public-privé à l'automne 2004, tient à affirmer qu'elle encourage toutes les solutions qui favorisent la mise en œuvre de procédés novateurs pour développer et réhabiliter les infrastructures québécoises. Ce projet de loi devient donc un autre outil qui permettra une meilleure gestion rigoureuse des infrastructures. Cette loi est donc complémentaire à l'Agence des PPP. De plus, nous sommes convaincus que les partenariats public-privé (PPP) et le projet de loi 32 représentent une solution efficace pour le Québec.

Par ailleurs, en septembre 2006, le ministre du Travail du Québec avait rassemblé l'ensemble de l'industrie de la construction à St-Sauveur afin d'échanger sur la productivité et l'emploi dans l'industrie de la construction. L'ACRGQTQ s'était d'ailleurs positionnée à l'effet que les problèmes de productivité sont structureaux et globaux, et que les donneurs d'ouvrage doivent impliquer notamment les entrepreneurs en génie civil et voirie dans le processus de planification. Les problèmes de productivité dans l'industrie de la construction reposent sur l'ensemble des intervenants et chacun des chaînons doit être imputable, du donneur d'ouvrage à l'entrepreneur.

L'ACRGQTQ propose donc d'impliquer davantage les entrepreneurs dans la démarche de la réalisation de grands projets. Ce sont eux qui sont sur le terrain à effectuer les travaux et ils ont donc l'expertise pratique des difficultés qui peuvent être rencontrées. À cet effet, l'ACRGQTQ propose un mode de gestion participative lors des grands projets. L'ensemble des représentants des intervenants d'un projet (architectes, ingénieurs, entrepreneurs, syndicats, etc.) devrait participer dès le début de la planification jusqu'à la mise en œuvre des travaux à l'intérieur d'une structure multipartite.

Par ailleurs, selon le décret 65-2006 du 14 février 2006 concernant les critères déterminant les projets majeurs aux fins de l'application de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, nous nous interrogeons à propos de la valeur estimative du coût en immobilisation qui doit être supérieur à 40 M\$. En effet, dans les projets de génie civil, il n'est pas rare de voir des projets supérieurs à 40 M\$. Il serait maladroit de faire analyser des projets par l'Agence des PPP alors qu'il est clair qu'ils ne feront pas l'objet de PPP. Il y aurait peut-être lieu de réviser cette valeur pour les projets de génie civil.

En outre, l'ACRGTQ s'interroge sur les projets qui ne seront pas faits en mode PPP. Concernant notamment les articles 11 et 13 du chapitre 3 où il y est inscrit :

« **11.** Pour chaque projet qu'un organisme public entend réaliser, le ministre responsable de cet organisme doit soumettre au Conseil du trésor un document de présentation stratégique comprenant notamment la description et le coût estimé du projet ainsi que l'évaluation préliminaire de l'opportunité de réaliser le projet en mode de partenariat public-privé.

Sur autorisation du Conseil du trésor, l'organisme peut procéder à l'élaboration du dossier d'affaires initial.

(...)

13. L'évaluation préliminaire visée à l'article 11 et la détermination du mode de réalisation qui sera appliqué doivent être effectuées de concert avec l'Agence des partenariats public-privé du Québec. »

Il ne faudrait pas alourdir le processus d'autorisation des projets hors PPP indûment et élaborer un trop grand nombre d'étapes qui ne feraient que ralentir les sorties des appels d'offres et, qui feraient de surcroît diminuer l'efficacité des organismes publics responsables des projets.

Dans un autre ordre d'idée, à l'article 8 du chapitre 3, alinéa 1, nous proposons de préciser le type de projet de construction, la première ligne deviendrait alors « un nouveau projet de construction (...) »

Le financement des infrastructures

L'ACRGTQ est d'avis que le Québec devra débattre des modes de financement des infrastructures publiques, que ce soit au niveau provincial ou municipal. Les péages ou encore une taxe dédiée font peut-être partie des solutions envisageables. D'ailleurs, certaines municipalités ont déjà fait des demandes à cet effet. Les besoins sont criants et la solution réside sans aucun doute dans un financement stable et récurrent. En ayant des revenus permanents, puisés à partir de taxes dédiées ou de péages, les Québécois parviendront à entretenir adéquatement leurs infrastructures.

Conclusion

L'ACRGTQ accueille avec enthousiasme et optimisme le *Plan québécois des infrastructures* et par le fait même le projet de loi 32, *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*. Il va de soi que cette prise de conscience du gouvernement face à l'urgence d'agir afin de redresser l'état de nos infrastructures provinciales et municipales ne peut qu'être reçue positivement par les Québécois. Nous souhaitons avoir des infrastructures de qualité comparable à celles de nos voisins, et que nos gouvernements poursuivent la saine gestion des infrastructures à long terme.