

Mémoire

**Présenté dans le cadre des consultations particulières
et auditions publiques sur le projet de loi n° 65 -
*Loi sur l'Infrastructure Québec***

par

**l'Association des constructeurs
de routes et grands travaux du Québec**

Novembre 2009

Association
des constructeurs
de routes
et grands travaux
du Québec



ACRGQTQ

1) Présentation de l'ACRGTO

Partenaire de la modernisation du Québec depuis 1944, l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTO) représente la majorité des principaux entrepreneurs et fournisseurs de biens et services qui travaillent dans la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux au Québec, au Canada et à l'étranger. Elle est la représentante attitrée du génie civil et de la voirie de l'industrie de la construction.

Le rôle de l'ACRGTO est de promouvoir les intérêts de l'industrie de la construction en génie civil et voirie en général, et ceux de ses membres en particulier, tout en tenant compte de la sécurité du public. En parallèle, l'ACRGTO s'est aussi donné comme mission de veiller à ce que ses membres demeurent, auprès des donneurs d'ouvrage, des bâtisseurs éclairés, compétents et fiables.

Les objectifs poursuivis par l'association sont les suivants :

- Protéger les intérêts collectifs de ses membres afin de leur offrir les conditions nécessaires à la bonne marche de leurs affaires et à l'exécution de travaux de haute qualité. À cet effet, l'ACRGTO prend position sur les enjeux soulevés dans des domaines aussi divers que les relations du travail, la santé et la sécurité du travail, la formation et l'environnement. L'ACRGTO veille aussi à être régulièrement consultée par les instances gouvernementales pour l'établissement des lois et règlements régissant le secteur de l'industrie qu'elle représente.
- Fournir aux entrepreneurs des avis ou de l'information technique, juridique et autres leur permettant d'atteindre ou de maintenir les standards de qualité les plus élevés.
- Assurer, au chapitre des relations du travail, la défense des intérêts collectifs des employeurs face aux revendications syndicales et mettre en oeuvre les moyens visant la paix sur les chantiers de construction et l'harmonie dans les relations avec les travailleurs.

En accomplissant sa mission, l'ACRGTO s'assure que le secteur génie civil et voirie de l'industrie de la construction contribue positivement, conformément à la loi et l'éthique, au développement des infrastructures du Québec.

Commentaires généraux sur le projet de loi n^o 65

a) Introduction

L'ACRGQTQ est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires et observations sur le projet de loi n^o 65 — *Loi sur Infrastructure Québec* (ci-après, le « projet de loi »), ainsi que sur les enjeux qui découlent de la présentation de celui-ci.

Nous comprenons que ce projet de loi vise principalement les objectifs suivants :

- Remplacer l'*Agence des partenariats public-privé du Québec* (ci-après, l'« Agence des PPP ») par *Infrastructure Québec*;
- Faire d'*Infrastructure Québec* un acteur incontournable dans la planification et la réalisation de tous les projets d'infrastructures publiques, qu'ils soient réalisés en mode partenariat public-privé (ci-après « PPP ») ou en mode conventionnel;
- S'assurer qu'*Infrastructure Québec* coordonne le processus de sélection du ou des partenaires chargés de réaliser les projets qui seront réalisés en mode PPP¹;
- Offrir la possibilité, aux ministères et organismes assujettis, de s'associer à *Infrastructure Québec* afin de faire le suivi et la gestion des contrats découlant des projets d'infrastructures publiques;
- S'assurer qu'*Infrastructure Québec* effectue le contrôle des échéanciers et des budgets prévus pour tous les projets d'infrastructures publiques²;
- Le tout, en laissant les ministères et organismes assujettis responsables des projets et de leur maîtrise d'œuvre;

De façon générale, l'ACRGQTQ est pour ce projet de loi, avec toutefois quelques réserves. L'ACRGQTQ étant à l'époque favorable à la création de l'Agence des PPP, elle ne peut qu'accueillir favorablement sa nouvelle évolution.

Vous retrouverez donc dans ce mémoire quelques commentaires généraux sur certains aspects de ce projet de loi. Nous terminerons ensuite ce mémoire avec quelques observations supplémentaires sur les enjeux qui peuvent être soulevés par ce projet de loi.

¹ Projet de loi, Art. 8.

² Projet de loi, Art. 5, Para. 4.

b) Constitution, mission, fonctions, et pouvoirs d'Infrastructure Québec

Remplacer l'Agence des PPP par Infrastructure Québec

L'ACRGQTQ accueille favorablement la création d'*Infrastructure Québec*, laquelle remplacera dans ses fonctions l'Agence des PPP, tout en exerçant un mandat plus complet.

Ce changement d'orientation gouvernementale est d'ailleurs davantage conforme aux orientations de l'ACRGQTQ relativement à la réalisation des grands projets d'infrastructures publiques.

En effet, bien que l'ACRGQTQ ait accueilli favorablement la création de l'Agence des PPP en 2004, elle avait alors pris soin d'émettre certaines réserves.

Pour l'ACRGQTQ, les partenariats publics-privés ne doivent pas constituer une fin en soi, mais plutôt une solution, parmi tous les procédés novateurs devant être retenus, visant à accomplir l'objectif ultime de développer et réhabiliter les infrastructures québécoises³.

Conformément à cette orientation, nous sommes donc également d'avis que la création d'*Infrastructure Québec* permettra de limiter les perceptions qui voulaient que tous les projets soumis à l'Agence soient réalisés en PPP, et placera ainsi l'emphase sur l'importance de la sélection du meilleur mode de réalisation possible, qu'il s'agisse du mode conventionnel ou encore du mode PPP.

La définition de PPP

La loi sur l'Agence des PPP prévoyait la définition suivante de « contrat de partenariat public-privé » :

« 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. »⁴

Selon la version proposée, la nouvelle *Loi sur infrastructure Québec* définira quand à elle la notion de « contrat de partenariat public-privé » et du mode de réalisation « clés en main » de la façon suivante :

³ *L'ACRGQTQ et le Projet de loi créant l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, mémoire de l'ACRGQTQ présenté aux auditions publiques de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi n° 61 - *Loi sur l'Agence des partenariats publics-privés du Québec*, 18 octobre 2004, page 6.

⁴ *Loi sur l'Agence des partenariats publics-privés du Québec*, L.R.Q., chapitre A-7.002, Art. 6.

« Pour l'application de la présente loi, le mode "clés en main" consiste à confier à une entreprise ou à un groupement d'entreprises la préparation de l'ensemble des plans et devis et la réalisation de l'infrastructure publique alors que le mode partenariat public-privé implique qu'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'une infrastructure publique. »⁵

L'ACRGQTQ est favorable à ces nouvelles définitions et espère qu'elles accorderont suffisamment de latitude aux différents ministères et organismes ainsi qu'aux éventuels partenaires afin de conclure des ententes le mieux adaptées possible aux besoins propres à chaque projet.

c) Le processus d'élaboration et d'évaluation des projets majeurs d'infrastructures publiques

L'obligation de confier à *Infrastructure Québec* l'élaboration d'un projet et la sélection des partenaires

Le projet de loi prévoit que les différents ministères et organismes qui souhaitent réaliser un projet majeur d'infrastructure publique auront l'obligation de s'associer à *Infrastructure Québec* pour que celui-ci coordonne l'élaboration du dossier d'affaires de ce projet⁶.

Le projet de loi prévoit également que les différents ministères et organismes qui réaliseront un projet majeur d'infrastructure publique auront l'obligation de s'associer à *Infrastructure Québec* pour que celui-ci coordonne le processus de sélection du ou des partenaires privés qui seront chargés de réaliser le projet⁷.

L'ACRGQTQ est favorable à ce principe, sous réserve des commentaires exprimés dans ce mémoire. En effet, nous estimons logique qu'un organisme unique centralise les opérations d'analyse et d'évaluation et devienne le carrefour de l'expertise gouvernementale pour les projets qui sont de véritables projets majeurs.

La définition de projet majeur d'infrastructure publique

La loi sur l'Agence des PPP prévoyait une obligation pour les ministères de

« [...] recourir aux services de l'Agence pour tout projet pour lequel un partenariat public-privé est envisagé, si ce ministère assume principalement le financement du projet, directement ou indirectement, et si le projet est considéré comme majeur selon les critères déterminés à cette fin par le gouvernement. »⁸

⁵ Projet de loi, art. 5.

⁶ Projet de loi, art. 8, 1^{er} al.

⁷ Projet de loi, art. 8, 2^e al.

⁸ Précitée, note 4, art. 8.

Le gouvernement a par la suite précisé ces critères par voie de décret. Ainsi, un projet est :

« [...] considéré comme majeur [...] lorsqu'il rencontre l'un des critères suivants :

- le projet présente une valeur estimative du coût en immobilisation égale ou supérieure à 40 millions de dollars;
- le projet présente une valeur actualisée estimative des paiements de toute provenance échelonnés tout au long de la durée du contrat de partenariat public-privé égale ou supérieure à 75 millions de dollars;
- le projet fait l'objet d'une expérience pilote dont l'objectif est de reproduire ce type de projet à une plus grande échelle; »⁹

Ces critères sont repris dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*¹⁰ adoptée par le Conseil du trésor, et qui impose aux ministères de soumettre leurs projets « majeurs » à l'évaluation de l'Agence des PPP.

Bien que cette politique-cadre vise surtout à définir clairement le processus décisionnel gouvernemental en matière de grands projets d'infrastructures publiques, cette politique est susceptible d'affecter l'industrie et dispose de liens très étroits avec le projet de loi présentement à l'étude.

La présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration publique, madame Monique Gagnon-Tremblay, affirmait d'ailleurs lors de la conférence de presse donnée en marge du dépôt du projet de loi qu'« *en vertu de cette politique-cadre les ministères étaient déjà obligés de suivre ce processus. Ils n'avaient pas le choix, c'était déjà ça.* » Elle a également soutenu que « *Lorsque le projet de loi sera adopté [...] cette politique devra être actualisée et de même qu'allégée.* » Finalement, madame Gagnon-Tremblay a également précisé qu'*Infrastructure Québec concernera « [...] tous les grands projets de 40 millions de dollars et plus. »*

La politique-cadre prévoit effectivement déjà que tous les projets de 40 millions de dollars et plus y sont assujettis¹¹. Il y est cependant précisé que :

« Toutefois, lorsqu'un projet de réfection d'une infrastructure routière vise à en rétablir l'état de fonctionnalité d'origine ou à en améliorer moins de 50 %, et que les travaux requis nécessitent une intervention ponctuelle ou durant une période continue d'au plus cinq ans, la politique-cadre s'applique au projet dont la valeur estimative du coût en immobilisation est égale ou supérieure à 100 millions de dollars. »¹²

⁹ Décret 65-2006, *concernant les critères déterminant les projets majeurs aux fins de l'application de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, gouvernement du Québec, 14 février 2006.

¹⁰ *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, Sous-secrétariat aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement du Québec, 2009 (ci-après, la « politique-cadre »).

¹¹ Précité, note 8, page 4.

¹² *Id.*

Or, les seuils établis par ces critères sont susceptibles de causer certaines difficultés d'application. Des projets qui semblent « majeurs » pour certains ministères pourraient être des projets plus habituels pour un donneur d'ouvrage comme le ministère des Transports du Québec (ci-après, le « MTQ »). En effet, les projets du MTQ seront de l'ordre de 3,7 milliards \$ pour 2009-2010.

Ainsi, l'ACRGQTQ estime nécessaire que le seuil des critères visant à déterminer si un projet d'infrastructure routière sera considéré comme majeur soit plus élevé que ceux des autres projets.

Le fait de fixer un seuil plus élevé pour ce type de projet permettra de s'assurer que ceux qui ne nécessitent pas vraiment une analyse ne soient pas affectés par le processus d'évaluation d'*Infrastructure Québec*.

Afin de ne pas alourdir les processus d'évaluation et d'autorisation des projets qui seront de toute façon réalisés en mode conventionnel par le MTQ parce qu'ils ne sont pas véritablement « majeurs », l'ACRGQTQ propose donc d'augmenter ces seuils relativement aux infrastructures routières. Comme mentionné, la politique-cadre du Conseil du trésor prévoit déjà un seuil supérieur pour les projets de réfection d'une infrastructure routière¹³. Ce seuil pourrait constituer une bonne référence pour tous les projets d'infrastructure routière.

Nous recommandons donc au gouvernement d'agir en ce sens lorsqu'il déterminera ces critères.

L'évaluation des projets par des experts

Nous notons que la politique-cadre prévoit que ce sont les membres du conseil d'administration de l'Agence des PPP eux-mêmes qui devaient évaluer la qualité des dossiers d'affaires des projets dont la réalisation était envisagée en PPP, alors que lorsque le projet était envisagé en mode conventionnel, l'évaluation devait être confiée à des experts¹⁴.

L'ACRGQTQ est d'avis que tous les dossiers devraient être évalués par des experts employés ou retenus par *Infrastructure Québec*, et ce, quel que soit le mode de réalisation envisagé et non pas par les membres du conseil d'administration. Ceci contribuera à faire d'*Infrastructure Québec* un véritable carrefour d'expertise en développant et conservant cette expertise, tout en s'assurant que les administrateurs seront réellement engagés dans l'administration de celle-ci et non dans les opérations, conformément aux bons principes de gouvernance.

¹³ Précité, note 8, page 4.

¹⁴ Précité, note 8, page 5.

d) Le processus de suivi des projets d'infrastructures publiques

Le suivi des projets par *Infrastructure Québec*

Le projet de loi prévoit que les différents ministères et organismes qui réaliseront un projet majeur d'infrastructure publique auront *la possibilité* de s'associer à *Infrastructure Québec* pour lui confier le suivi et la gestion des contrats¹⁵.

Le projet de loi prévoit également qu'*Infrastructure Québec*, dans le cadre de sa mission devra participer « [...] *aux rencontres du comité chargé d'effectuer le suivi du projet d'infrastructure publique en ce qui a trait, notamment, au contrôle des échéanciers et du budget prévus* »¹⁶.

La présidente du Conseil du trésor affirmait d'ailleurs vouloir créer un guichet unique « [...] *pour concentrer au même endroit l'offre de services et l'expertise nécessaire à la planification, à la réalisation et au suivi de tous ces grands projets publics, peu importe le mode de réalisation privilégié.* » Ainsi, malgré le fait que les ministères vont conserver la maîtrise d'œuvre des projets, « *Infrastructure Québec va participer à toutes les rencontres du comité chargé d'effectuer le suivi du projet en ce qui concerne, entre autres, le contrôle des échéanciers et des budgets prévus, ce qui n'est pas le cas actuellement.* », et ce, « *quel que soit le mode choisi* »¹⁷.

Nous comprenons donc que des représentants d'*Infrastructure Québec* participeront à toutes les réunions de tous les projets majeurs d'infrastructures publiques, même s'ils sont réalisés en mode conventionnel, et ce, même si l'organisme ne s'est pas prévalu de la possibilité qu'il a de confier le suivi et la gestion des contrats découlant de ce projet à *Infrastructure Québec*.

Or, l'ACRGQTQ s'interroge sur les effets que l'ajout d'un nouvel intervenant dans le processus de suivi de ces projets pourrait avoir, et ce, principalement dans les projets du MTQ.

En effet, les projets du MTQ font déjà l'objet de mesures de suivi particulièrement strictes en matière de contrôle des échéanciers et des budgets. D'importantes pénalités sont prévues aux contrats signés entre le MTQ et les entrepreneurs, et ces derniers doivent les assumer lorsque les retards leur sont attribuables. Un surveillant de chantier est également présent pour chaque projet. Il s'agit parfois d'un employé du MTQ et souvent d'un représentant d'une firme de génie mandatée par le MTQ. S'ajoutent à ces intervenants, des responsables de projets dans chacune des directions territoriales du MTQ, ainsi qu'au MTQ même. Il importe également de souligner que l'industrie collabore activement au respect des échéanciers et au contrôle des coûts.

Finalement, en raison de la nature même des travaux de voirie et de génie civil, le contrôle des coûts et échéanciers ne peut être le même que dans tous les autres domaines de la construction. En effet, la saison hivernale de même que les chutes

¹⁵ Projet de loi, art 8, 3^e al.

¹⁶ Projet de loi, art. 5, para. 4.

¹⁷ Précité, note 11.

de température imposent certaines contraintes aux échéanciers. De plus, les dépassements de coûts peuvent découler d'erreurs dans les plans et devis, ou d'évènements extraordinaires impossibles à prévoir (certaines données étant obtenues au moyen de forages partiels par exemple). Le MTQ a donc développé au fil du temps une expertise efficace qui lui est propre en matière de contrôle des coûts et des échéanciers.

L'ACRGQTQ craint donc qu'en voulant atteindre, pour l'ensemble des ministères et organismes, un objectif de contrôle des coûts et des échéanciers, le gouvernement n'affecte indûment ceux qui effectuent déjà un contrôle efficace.

En ce qui concerne plus précisément le contrôle des coûts et échéanciers des partenariats public-privé en matière d'infrastructures routières, l'ACRGQTQ constate que le MTQ a mis en place des bureaux de mise en œuvre des PPP qui accomplissent très bien ce rôle. Ils bénéficient pour ce faire de l'expertise du MTQ en matière de routes puisqu'ils sont constitués à l'interne du ministère.

L'ACRGQTQ ne s'oppose pas, bien au contraire, à ce que le gouvernement implante des mécanismes internes de contrôle des coûts afin de rendre plus efficace l'administration publique. Cependant, ces mécanismes doivent rester internes et ne doivent pas ralentir le travail de ceux qui contrôlent déjà efficacement les coûts et les échéanciers.

La présidente du Conseil du trésor a d'ailleurs reconnu que le ministère des Transports du Québec disposait d'une « *expertise assez développée* » qu'il importait de partager avec les autres ministères sans augmenter la taille de la structure actuelle¹⁸.

L'ACRGQTQ recommande donc qu'*Infrastructure Québec* ne soit pas impliquée dans le suivi des projets d'infrastructures routières, et ce, qu'ils soient réalisés en mode conventionnel ou en mode PPP.

e) Organisation et fonctionnement d'*Infrastructure Québec*¹⁹

Équité dans la composition du conseil d'administration

L'article 12 du projet de loi prévoit que le conseil d'administration d'*Infrastructure Québec* sera composé, en plus de son président-directeur général, de huit membres, dont cinq seront issus des organismes publics et trois du secteur privé. Le conseil d'administration de l'*Agence des PPP* était plutôt composé équitablement de quatre membres issus du secteur public et de quatre membres issus du secteur privé²⁰.

¹⁸ Précité, note 11.

¹⁹ L'ACRGQTQ se permet de répéter ici les souhaits qu'elle avait formulés lors des consultations sur le projet de loi ayant mené à la création de l'Agence des PPP : précité, note 3, pages 23 et 24.

²⁰ Précitée, note 4, art. 19, Para (2).

L'ACRGQTQ croit qu'un éventail diversifié d'intervenants devrait pouvoir siéger sur le conseil d'administration. Ainsi, par souci d'équité et de transparence, il est primordial que le conseil ne soit pas composé seulement que de représentants du secteur public. Il importe plutôt que le nombre de sièges soit réparti équitablement entre les différents intervenants des secteurs public et privé.

Nous sommes d'avis que ce principe d'équité dans le nombre de représentants du secteur public et du secteur privé devrait être maintenu dans la composition du futur conseil d'administration d'*Infrastructure Québec*.

L'ACRGQTQ demande donc au gouvernement de modifier l'article 12 de son projet de loi afin de refléter ce souhait.

Présence du MTQ au conseil d'administration

Compte tenu de l'importance des projets du MTQ et compte tenu de l'expertise développée par ce ministère en matière de gestion contractuelle et de contrôle des coûts et des échéanciers, l'ACRGQTQ estime qu'au moins un des représentants du secteur public devant siéger sur le conseil d'administration d'*Infrastructure Québec* devrait être issu de ce ministère.

L'ACRGQTQ accueille donc favorablement la déclaration de la présidente du Conseil du trésor voulant que le sous-ministre des Transports siègera au conseil d'administration²¹.

Présence de l'ACRGQTQ au conseil d'administration

Puisque l'ACRGQTQ représente la majorité des entrepreneurs qui exécutent les travaux pour le secteur public, nous sommes d'avis qu'un représentant de notre association devrait être invité à siéger à ce conseil d'administration. Cette opportunité permettrait à l'ACRGQTQ d'offrir son expertise diversifiée et reconnue dans divers domaines tels que les relations du travail, le droit, ou les affaires techniques.

Évidemment, si le gouvernement en venait à la conclusion qu'il doit suivre notre recommandation précédente sur la non-application des processus d'évaluation et de suivi d'*Infrastructure Québec* au MTQ, nous comprenons que la présence de représentants et d'autorités de l'industrie des infrastructures routières au conseil d'administration serait moins pertinente.

²¹ Précité, note 11.

f) Financement des activités d'Infrastructure Québec

Assurer un financement adéquat

Les articles 32 et 33 du projet de loi prévoient qu'*Infrastructure Québec* financera « ses activités par les revenus provenant des frais, commissions et honoraires » qui seront perçus des différents ministères et organismes qui devront retenir ses services, selon des tarifs qui devront être approuvés par le Conseil du trésor. L'Agence des PPP devait également financer ses activités au moyen « de ses interventions financières, des frais, commissions et honoraires » qu'elle avait toutefois le loisir de déterminer elle-même.

Les rapports annuels de l'Agence des PPP nous apprennent que ces honoraires étaient, pour l'année 2009, de plus de 13 millions \$²², alors qu'ils étaient de plus de 9 millions \$²³ l'année précédente et de plus de 7 millions \$²⁴ lors de la vraie première année d'opération complète de l'Agence en 2007.

Ces honoraires semblent donc augmenter d'année en année. Ces honoraires seront également probablement appelés à augmenter en raison du plus grand nombre de projets qui seront soumis à *Infrastructure Québec*.

L'ACRGQTQ s'interroge donc sur l'opportunité de ce mode de financement et sur l'impact qu'il pourrait avoir sur les projets des différents ministères et organismes. Par exemple, est-ce que les honoraires payés, ou qui seront payés, par le MTQ ont empêché, ou empêcheront, celui-ci de réaliser des projets? Il ne faut pas oublier que l'objectif de saine gestion des finances publiques vise notamment à développer les infrastructures québécoises, et non à multiplier les démarches et étapes de l'administration publique.

Bien qu'elle ne s'y oppose pas, l'ACRGQTQ s'interroge donc sur cette méthode de financement et souhaiterait connaître l'analyse économique qui en motive le choix. S'il n'y a aucun avantage économique à recourir à cette méthode, et qu'elle prive les ministères et organismes de fonds pour leurs projets, le gouvernement devrait plutôt assurer un financement régulier et direct complet à *Infrastructure Québec*.

²² Rapport d'activité 2009-2009, Agence des PPP.

²³ *Id.*

²⁴ Rapport d'activité 2007-2008, Agence des PPP.

2) Les enjeux soulevés par le projet de loi n° 65

a) Les modes de réalisation des projets d'infrastructures publiques

Nous sommes tout à fait en accord avec la présidente du Conseil du trésor lorsqu'elle affirme que : « *Nous croyons toujours aux avantages des PPP, mais il est faux de prétendre que tous les projets doivent être faits en PPP, il faut s'adapter à des situations et c'est du au cas par cas.* »²⁵

Nous croyons que cette philosophie permet en effet de choisir pour chacun des projets, le mode de réalisation le plus approprié, afin de réaliser les projets au meilleur coût. Les PPP peuvent être des modes de réalisation avantageux et ainsi apporter une importante contribution à la réfection et au développement des infrastructures québécoises.

Nous nous permettrons alors de rappeler que, pour l'ACRGQTQ, les partenariats publics-privés ne doivent pas constituer une fin en soi, mais plutôt une solution, parmi tous les procédés novateurs devant être retenus, visant à accomplir l'objectif ultime de développer et réhabiliter les infrastructures québécoises²⁶.

b) Le financement des coûts de construction et d'entretien des infrastructures publiques

L'ACRGQTQ a d'ailleurs récemment eu l'occasion de rappeler son opinion favorable à l'égard d'une utilisation appropriée des PPP, notamment en matière de transport, puisqu'elle a déposé un mémoire lors des consultations particulières sur le Projet de loi n° 41 - *Loi modifiant la Loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport et d'autres dispositions législatives*.

Rappelons qu'avec ce projet de loi, le gouvernement souhaite moderniser la loi qui encadre les PPP en matière d'infrastructures de transports afin de mettre en place un système approprié de péages.

L'ACRGQTQ a donc également eu l'occasion d'y exprimer son opinion en faveur du retour des péages comme mode de financement des coûts reliés à la construction des grands projets d'infrastructure publique. Nous trouvons ainsi opportun de rappeler à nouveau cette opinion puisque le projet de loi n° 65 soulève également l'enjeu des finances publiques en matière d'infrastructures.

En résumé, l'ACRGQTQ serait en faveur du retour des péages sur le réseau routier québécois, afin que ce système contribue à l'amélioration du financement des coûts de construction, d'entretien et de réfection de ce réseau. Il faudra agir en ce sens

²⁵ Précité, note 11.

²⁶ Précité, note 4, page 6.

prochainement, compte tenu de l'importance stratégique des infrastructures pour l'économie et la modernisation du Québec.

c) Assurer la stabilité du financement

L'ACRGQTQ profite également de l'occasion offerte par ces consultations afin d'apporter une suggestion au gouvernement en matière de répartition des budgets alloués aux différents ministères, notamment ceux alloués au MTQ relativement à l'entretien et à la réfection des infrastructures routières.

En effet, le projet de loi, parce qu'il vise une plus grande intervention du Conseil du trésor dans le contrôle des échéanciers des projets, et surtout de leurs coûts, permet à l'ACRGQTQ de soulever l'enjeu de la stabilité et de la récurrence des budgets.

Nous avons constaté que les budgets annuels alloués aux différents ministères, notamment aux différentes directions territoriales du MTQ afin de procéder aux travaux d'entretien et de réfection des infrastructures routières sont alloués sur une base annuelle. Ainsi, il semble que les montants qui ne sont pas utilisés pendant un exercice budgétaire annuel ne peuvent généralement pas être reportés à l'exercice prochain.

L'ACRGQTQ est d'avis que cette situation n'est pas susceptible d'entraîner une gestion saine et rigoureuse des finances publiques permettant d'effectuer efficacement l'entretien et la réfection du réseau routier du Québec.

Cette façon de faire a pour effet, par exemple, d'inciter une direction à dépenser les sommes restantes à la fin d'un exercice par crainte que les mêmes montants ne soient pas disponibles l'année suivante, ce qui, on en conviendra, est susceptible d'éloigner les investissements des besoins réels.

Afin d'effectuer un véritable contrôle des coûts, l'ACRGQTQ recommande au gouvernement de réévaluer sa politique d'allocation de budgets annuels pour éventuellement permettre que puissent être reportés à d'autres exercices certains surplus.

d) Une Société de réfection et d'entretien du réseau routier du Québec

Pour l'ACRGQTQ, le projet de loi n° 65 soulève également l'enjeu de l'entretien et de la réfection du réseau routier du Québec.

Lors des consultations publiques de 2004 ayant mené à la création de la l'Agence des PPP, l'ACRGQTQ avait eu l'occasion de proposer la mise sur pied d'une *Société de réfection et d'entretien du réseau routier du Québec*. Il s'agissait pour l'ACRGQTQ de la suite logique à la création de l'Agence des PPP et à la mise en œuvre de PPP pour entretenir et développer les routes du Québec.

Sa mission consisterait à planifier, réaliser et gérer les travaux d'entretien et de réfection que nos routes requièrent. Cette société pourrait déterminer les standards de qualité et de performance à atteindre, veiller au respect des standards, répertorier tous les travaux effectués par les entrepreneurs afin de conserver une parfaite connaissance de notre réseau routier et de ses besoins, s'assurer que toutes des entreprises québécoises soient impliquées dans les partenariats et assumer un contrôle adéquat des risques.²⁷

En raison de l'importance et de la spécificité des projets de construction en matière de voirie et de transport, les partenariats mis en œuvre dans ce domaine ne peuvent être comparés à ceux qui seront réalisés en matière de construction d'immeubles commerciaux ou institutionnels. Il serait donc opportun qu'une agence leur soit consacrée. On pourrait ainsi transférer à cette agence les responsabilités, l'expérience et l'expertise développée par le MTQ, notamment en matière de contrôle des coûts et des échéanciers.

Un pas en avant avait été réalisé par le dépôt, en 2007, du Projet de *Loi sur l'Agence de gestion des structures routières du Québec*²⁸ par madame la ministre Julie Boulet. Or, ce projet est mort au feuilleton et on n'y a jamais donné suite. Il aurait été important d'aller de l'avant et d'étendre à l'ensemble du réseau routier le rôle de cette agence, tout en lui assurant un budget stable et récurrent.

L'ACRGQTQ est toujours d'avis que la mise sur pied d'une telle agence serait appropriée et invite par la présente le gouvernement du Québec à y réfléchir à nouveau.

²⁷ Précité, note 4, page 26.

²⁸ Projet de loi n^o 53 — *Loi sur l'Agence de gestion des structures routières du Québec*, présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 15 novembre 2007.

3) Conclusion

L'ACRGQTQ est pour le projet de loi n° 65. L'ACRGQTQ est cependant d'avis que certains éléments devraient être pris en compte lors de l'adoption et de la mise en application de ce projet de loi :

- L'ACRGQTQ est favorable au remplacement de l'Agence des PPP par *Infrastructure Québec*, ainsi qu'à la définition et au positionnement proposé des PPP comme modes de réalisations de projets d'infrastructures publiques.
- L'ACRGQTQ est favorable au processus d'élaboration et d'évaluation des projets majeurs d'infrastructures publiques proposé par le Projet de loi. Cependant, nous croyons qu'il est nécessaire que le seuil du critère financier devant servir à déterminer si un projet d'infrastructure publique doit être considéré comme majeur, et ainsi être assujéti au processus d'évaluation d'*Infrastructure Québec*, devrait être plus élevé pour les projets d'infrastructures routières du MTQ que pour les autres projets.
- Nous sommes également d'avis que l'élaboration et l'évaluation des projets devraient être réalisées en tout temps par des experts, et non par le CA d'*Infrastructure Québec*, et ce, quel que soit le mode de réalisation retenu.
- L'ACRGQTQ est favorable au processus de suivi de la réalisation des projets d'infrastructures publiques par *Infrastructure Québec* qui sera instauré avec le Projet de loi, principalement en ce qui concerne le contrôle des coûts et des échéanciers. Cependant, nous estimons que l'ajout de ce nouvel intervenant ne doit pas affecter indûment les ministères et organismes qui effectuent déjà un contrôle efficace de leurs coûts et échéanciers, et ainsi courir le risque de ralentir certains projets. C'est le cas du MTQ qui dispose déjà d'une expertise assez développée. Ainsi, l'ACRGQTQ recommande qu'*Infrastructure Québec* ne soit pas impliquée dans le suivi de la réalisation des projets d'infrastructures routières, et ce, qu'ils soient réalisés en mode conventionnel ou en mode PPP.
- L'ACRGQTQ recommande que le conseil d'administration d'*Infrastructure Québec* soit composé à parts égales de membres issus du secteur public et du secteur privé. L'ACRGQTQ recommande également qu'un des membres du secteur public de ce conseil soit un représentant du MTQ, et qu'un des membres issus du secteur privé soit un représentant de l'ACRGQTQ, et ce, compte tenu de l'importance des projets d'infrastructures routières lorsqu'il est question d'infrastructures publiques au Québec.
- Finalement, l'ACRGQTQ croit à la création d'*Infrastructure Québec* et à l'importance d'en assurer un financement adéquat. L'ACRGQTQ s'interroge donc sur la méthode de financement des activités retenue. Considérant l'importance des montants facturés aux ministères, nous estimons que cette méthode ne doit pas empêcher certains ministères de réaliser des projets. Le gouvernement devrait donc être attentif à ce point et s'assurer de la viabilité économique d'un tel mode de financement.

En ce qui concerne les enjeux soulevés par ce projet de loi, l'ACRGQTQ rappelle qu'elle est pour des projets de partenariats public-privé en matière d'infrastructures de transport dans la mesure où ce mode de réalisation des travaux ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt une solution, parmi tous les procédés novateurs devant être retenus, visant à accomplir l'objectif ultime de développer et réhabiliter les infrastructures routières québécoises.

Par ailleurs, l'ACRGQTQ serait en faveur du retour des péages sur le réseau routier québécois, afin que ce système contribue à l'amélioration du financement des coûts de construction, d'entretien et de réfection de ce réseau. Il faudra agir en ce sens prochainement, compte tenu de l'importance stratégique des infrastructures pour l'économie et la modernisation du Québec.

De plus, si le gouvernement souhaite assurer une gestion plus rigoureuse des projets d'infrastructures publiques, l'ACRGQTQ recommande de réévaluer la politique d'allocation de budgets annuels afin d'éventuellement permettre que puissent être reportés à d'autres exercices financiers certains surplus.

Finalement, l'ACRGQTQ estime opportun de proposer à nouveau la mise sur pied d'une *Société de réfection et d'entretien du réseau routier du Québec*. Cette initiative serait tout à fait complémentaire à la création d'*Infrastructure Québec* et à la mise en œuvre de PPP pour entretenir et développer les routes du Québec. Cette agence pourrait en effet encadrer la réalisation des PPP en bénéficiant de l'expertise de contrôle des coûts et des échéanciers développée par le MTQ.