



## PROJET DE LOI 61

# Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec

**Mémoire déposé à la Commission  
des finances publiques**

par l'Association professionnelle des ingénieurs  
du Gouvernement du Québec

Québec, le 9 septembre 2004

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

L'APIGQ représente les ingénieurs membres du personnel de la Fonction publique qui y exercent la profession d'ingénieur dans un ministère ou organisme. Au nombre d'environ 1150, ils œuvrent dans plus de 25 ministères et organismes du gouvernement du Québec. L'Association a pour mission d'assurer à ses membres la négociation de conditions de travail équitables et l'application de la convention collective en vigueur.

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

Notre mandat est de veiller à fournir à nos 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. Nos membres sont donc à la fois membres de l'Ordre des ingénieurs et membres de l'APIGQ. 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, 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...

Ils ont pour tâches de donner des avis techniques et professionnels, de réaliser des études et des devis, de concevoir et 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

<i>INTRODUCTION</i> .....	III
<i>COMMENTAIRES GÉNÉRAUX</i> .....	1
<i>COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES</i> .....	6
Article 1 .....	6
Article 5.....	6
Article 6.....	8
Article 38.....	9
Article 39.....	9
Article 40.....	9
Article 41.....	10
Article 47.....	10
Article 52.....	11
Article 75.....	12
Articles à ajouter. ....	12
<i>CONCLUSION</i> .....	13

## INTRODUCTION

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) a pris connaissance du projet de loi 61 intitulée Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec. Ce projet de loi important instituant l'Agence des partenariats public-privé du Québec précise la nature de l'organisme, sa mission et son mode de fonctionnement. Instituée par loi, cette agence aurait les statuts de personne morale et de mandataire de l'État.

L'Agence aurait essentiellement pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en œuvre de projets de partenariat public-privé (PPP). La création d'une agence par loi permet au gouvernement de baliser ses pouvoirs d'emprunt, d'acquisition ou de cession d'actifs et de constitution de filiales. Elle permet aussi d'exiger qu'une reddition de comptes périodique soit faite. Cette loi donne à l'Agence la capacité de déléguer certains pouvoirs propres à la réalisation de projets dont les ministères et organismes pourraient être privés en vertu de la législation qui s'applique à eux. En outre, elle lui confère le droit d'acquérir par expropriation. La loi donne au gouvernement la possibilité de soustraire certains ministères et organismes de l'obligation de faire affaire avec l'Agence relativement à leurs projets de PPP. Elle donne aussi la possibilité de confier directement à l'Agence des projets spécifiques.

Quant à son financement, le projet de loi prévoit que l'Agence sera rémunérée pour la prestation de ses services car on vise l'autofinancement. Ce sont donc les ministères et organismes qui seront facturés au fur et à mesure des différentes étapes menant à la conclusion de l'entente de partenariat. Les ministères et organismes seront aussi facturés pour différents services ad hoc fournis par l'Agence, tels le suivi des ententes ou encore d'autres travaux.

À la lecture du mémoire du 18 mai 2004, présenté par madame Monique Jérôme Forget, Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et Présidente du Conseil du trésor au Conseil des ministres, concernant le *Projet de loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, l'APIGQ s'est sentie interpellée au premier chef et nous sommes très heureux de pouvoir apporter à la présente consultation notre contribution

qui se veut la plus constructive possible car nous partageons les mêmes objectifs soit une amélioration des services aux citoyens et ce, au meilleur coût possible.

Le mémoire de l'APIGQ s'articule en deux sections : les commentaires généraux qui portent sur l'objet même du projet de loi et sur les grands principes qui le sous-tendent comme la transparence, la consultation, l'intégration des ressources en vue de créer une synergie et les commentaires particuliers qui s'attardent spécifiquement aux dispositions du projet de loi qui nous interpellent et que nous aborderons article par article.

## COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

### Le Contexte

#### La modernisation de l'État

Le gouvernement du Québec, selon ses allégations, s'est inscrit dans une démarche de modernisation, qu'il veut cohérente et coordonnée en privilégiant la transparence et en faisant passer la personne d'abord. Le Québec ne fait pas figure de précurseur. Partout à travers le monde, sous une forme ou une autre, chaque État fait ou a fait récemment ou s'apprête à faire sa réingénierie ou sa modernisation et cela pour des raisons différentes évidemment : les pays en voie de développement le font à la demande des bailleurs de fonds, comme le FMI ou la Banque mondiale, l'ancien Bloc soviétique pour assurer le passage à l'économie de marché et en Europe où le Traité de Maastricht imposait aux pays membres de mettre en place les mesures visant à contrôler leur déficit exorbitant.

Dans toutes les sociétés avancées de type capitaliste similaire au Québec, c'est une combinaison de problèmes budgétaires, de vieillissement de la population, et surtout du mécontentement de celle-ci qui estime à tort ou à raison ne pas en avoir assez pour son argent et des possibilités offertes par les nouvelles technologies, toujours ces mêmes raisons qui fondent la volonté du gouvernement en place de tenter de moderniser les services publics.

Ainsi de nombreuses expériences ont été tentées et partout, les contenus varient mais les similitudes sont frappantes. La rhétorique de ces projets de réingénierie ou de modernisation est la même : il y a un citoyen, un client à satisfaire, la gestion doit être axée sur les résultats plutôt que sur les processus, il faut alléger la paperasse et les contraintes d'où le guichet unique. La notion d'agences aussi fait partie intégrante de cette rhétorique avec la recherche de plus d'autonomie et de latitude en contrepartie d'exigences de résultats plus élevés. Tout le monde a en tête les mêmes expériences, principalement le Royaume Uni avec Mme Thatcher et la Nouvelle-Zélande, car tout le monde s'inspire des mêmes auteurs gourous.

Le gouvernement du Québec quant à lui a présenté en mai dernier son Plan de modernisation 2004-2007 **Briller parmi les meilleurs**. Ses objectifs, recentrer son

action sur l'essentiel, améliorer la qualité des services et la cohérence des programmes. Dans ce plan de mise en œuvre de modernisation de l'État, l'amélioration des façons de faire actuelles est au cœur des dispositions qu'entend prendre le gouvernement. Comment améliorer les façons de faire si ce n'est en créant un guichet unique (Services Québec), en regroupant les services de soutien administratif (Centre des services administratifs) et en suscitant les partenariats public-privé? Le recours aux PPP nous apparaît en être, pour le gouvernement, le volet stratégique, la figure de proue.

Pourtant, il nous semble bien qu'il n'y ait pas moins de talents dans le secteur public. Alors, pourquoi privilégier une approche qui fait appel aux talents du privé plutôt que de développer ou renforcer les capacités actuelles de l'appareil gouvernemental. Il est temps de penser à faire mieux dans l'État que de rechercher à faire moins. Le moment ne serait-il pas venu de faire une percée dans ce sens-là? Nous croyons que parallèlement aux recours aux PPP, d'autres avenues devraient aussi être explorées afin de rendre la fonction publique plus performante.

### **La Politique-cadre**

Le gouvernement rendait publique, en juin 2004, la Politique-cadre sur les partenariats public-privé. Cette politique-cadre sur les PPP est très précise. En plus de présenter les orientations du gouvernement en matière de recours à ce mode de gestion des infrastructures et des services, elle définit les critères de sélection des projets, détermine le processus d'autorisation et spécifie les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

Cette politique-cadre aurait dû faire l'objet d'une consultation publique avant son adoption par décision du gouvernement, car son ultime raison d'être est de répondre aux besoins des citoyens et de fournir des services de qualité et au meilleur coût.

Elle a comme objectifs de privilégier les meilleures pratiques en matières d'infrastructure et de prestation de services publics, d'appuyer les organismes publics dans une démarche structurée afin d'assurer que le mode de réalisation des projets offre le meilleur rapport qualité/prix aux citoyens du Québec et de favoriser l'adhésion des acteurs concernés. Cette politique précise aussi comment se fera le recours aux PPP.

L'Association tient à préciser, à ce moment-ci, qu'elle questionne sérieusement la rentabilité de la gestion en mode PPP au regard des infrastructures. En matière de services aux citoyens, nous croyons que cette solution peut être rentable si l'on « Wal Martise » les conditions de travail des employés.

C'est dans cette politique que l'on voit apparaître subrepticement, au point 1.2 Critères de sélection des projets de PPP, l'Agence des partenariats public-privé. Alors que le seul outil législatif venant encadrer cette politique-cadre sera une loi qui se limite à instituer cette Agence et à en spécifier tous les pouvoirs. Il nous apparaît qu'en matière de transparence le gouvernement aurait pu déployer un plus grand effort à cet égard.

Il semble bien que le gouvernement du Québec, qui privilégie l'approche prudente en inscrivant sa démarche dans le sillon de ce que les autres gouvernements ont expérimenté, aurait pu aussi s'inspirer de certaines pratiques de consultation comme c'est le cas à Singapour. Nous aurions vivement apprécié qu'il s'inspire du gouvernement de Singapour qui invite sa population à s'exprimer sur son *draft Public Private Partnership (PPP) Handbook*. Car avant de statuer par voie législative sur la création d'une agence qui aura comme mission la gestion des PPP, il aurait fallu que la population du Québec puisse s'exprimer sur le recours quasi systématique à ces PPP tel qu'il est prévu dans la Politique-cadre. Le gouvernement aurait alors fait preuve de sa capacité d'écoute et de respect et permis que les intérêts divergents puissent s'exprimer et être entendus.

L'APIGQ aurait participé avec intérêt à cette consultation. Le recours aux PPP est en effet reconnu comme un mode, parmi d'autres, de gestion par concession. Ce mode de gestion aurait connu, selon certains auteurs, certains succès mais la littérature est silencieuse sur les gains réalisés et objectivement mesurés. C'est pourquoi nous croyons qu'il faille être extrêmement avisé et prudent lorsqu'on décide de recourir à cette façon de faire. Nous savons aussi que le recours à ce mode de gestion de projet est privilégié par le gouvernement pour atteindre ses objectifs de réduction de la taille de l'État et de réduction des dépenses en transférant aux générations futures le remboursement des dettes contractées et la réduction des actifs patrimoniaux du Québec.

## Le projet de loi

Essentiellement, le projet de loi 61 ne vise qu'à instituer une agence spécialisée dans le domaine des PPP pour accompagner les ministères et organismes dans la gestion de leurs projets par le mode des PPP. Ce projet de loi crée une instance centrale car, semble-t-il, c'est le seul moyen pour assurer une adoption rapide et efficace de cette nouvelle formule au sein de l'appareil public. C'est, nous dit-on, l'expérience d'autres juridictions qui démontrent que le recours aux PPP impose une transformation majeure des pratiques au sein de l'appareil gouvernemental et que cela ne peut se faire que par la mise en place d'un tel organisme. De plus, le projet de loi impose aux ministères et organismes de recourir aux services de cette agence car, encore une fois, selon les expériences vécues chez d'autres pouvoirs gouvernementaux, c'est la seule façon de garantir le succès de ce mode de concession par PPP. Toutefois, rien dans le projet de loi ne précise la répartition des responsabilités entre l'Agence et les ministères et organismes. Rien ne précise que les ministères et organismes conservent la décision finale quant aux choix des solutions aux besoins d'infrastructures ou de services publics et quant au mode de réalisation des projets en mode conventionnel ou en PPP. Rien non plus dans le projet de loi ne détermine le statut budgétaire de cet organisme. Rien ne fixe au ministre responsable de l'application de cette loi l'obligation de faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi après une période de cinq ans comme cela est le cas dans d'autres lois. Il nous apparaît que ce projet de loi est trop restrictif car il ne régit pas l'ensemble du sujet qui est le partenariat public-privé. Il se limite à la seule création d'une agence et à l'énumération des immenses pouvoirs qui lui sont dévolus.

Par ailleurs, l'Association se questionne sur l'à-propos de créer une telle structure, habilitée par loi, administrée par un Conseil d'administration alors qu'elle n'embauchera, à croisière, qu'une vingtaine d'employés. Est-ce là la nouvelle approche en matière d'efficacité gouvernementale?

À cet effet, nous nous questionnons sur les motifs qui justifient que les employés de l'Agence ne soient pas nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1), ne bénéficiant pas ainsi de la sécurité d'emploi garante de l'impartialité et de l'indépendance du fonctionnaire. Pourquoi Revenu Québec, agence nouvellement créée

par le gouvernement dont les employés sont des fonctionnaires, bénéficie-t-elle d'un mode de nomination différent pour ses employés?

Ainsi, ce projet de loi vise à régir spécifiquement la structure d'une entité dédiée à la promotion et à la réalisation de partenariats public-privé au Québec. Cette combinaison promotion-réalisation nous semble à tout le moins dichotomique et ne peut qu'entraîner une sur-utilisation de ce mode de gestion. Nous traiterons de ce sujet lors de l'étude de l'article 1. Pour l'instant nous nous attarderons au volet de la mission qui concerne la promotion.

Le gouvernement ne peut véhiculer comme mission de l'État de susciter ou de faire la promotion de changements de comportements dont les impacts sont purement financiers ou commerciaux en faveur des entreprises privées. Dans la même logique, un organisme public ne peut avoir comme mandat et ce, quel que soit son statut, société, ministère ou agence, la promotion d'intérêts privés au détriment d'intérêts publics. Le fondement même de toute démocratie s'inscrit dans la défense de l'intérêt général, de causes sociales, dans la volonté de modifier des comportements individuels au bénéfice de l'intérêt de la communauté. La promotion de l'environnement, oui; la protection du patrimoine, va, la promotion de santé, d'accord. Mais la promotion de façons de faire qui aura comme impact le développement d'entreprises privées, leur rentabilité, leur croissance, ne peut faire partie des mandats d'un organisme public et encore moins lorsque la façon de faire recherchée est encadrée dans un contexte monopolistique. Cela sera abordé plus avant lors de l'étude de l'article 8.

## COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

### Article 1

Dans son plan de modernisation 2004-2007, le gouvernement entend améliorer la prestation de services assurés aux citoyens et aux entreprises par la création d'agences que ce soit Service Québec, le Centre de services administratifs ou encore l'Agence des partenariats public-privé. Comme le gouvernement semble privilégier cette nature d'entité administrative à celle plus traditionnelle, il nous apparaît nécessaire, d'entrée de jeu, de nous y attarder. Cette personne morale, mandataire de l'État, n'aura pas de fonction de régie, ni de contrôle, ni d'encadrement ou de surveillance. C'est pourquoi elle ne s'appellera ni Régie, ni Commission. Toutefois, comme il est prévu à l'article 46 que l'Agence va percevoir des honoraires pour l'utilisation de ses biens ou de ses services, cette entité aurait pu tout aussi bien s'appeler Société. Nous concluons donc que si le législateur a choisit de la nommer agence c'est qu'elle devrait avoir comme fonction de rendre des services à l'ensemble de l'appareil gouvernemental et non pas à l'entreprise privée.

À titre de mandataire de l'État, elle bénéficiera de certaines prérogatives notamment celle d'être exemptée de taxe.

Dans cette attribution des titres selon les missions dévolues, il nous semble nécessaire de revoir celles que le projet de loi entend attribuer à l'Agence.

### Article 5

La mission de l'Agence, telle que proposée dans le projet de loi, pour globale qu'elle veuille être, intègre des fonctions incompatibles ou difficilement conciliables sur le plan de l'intégrité. Cette incompatibilité peut même être la source de conflits d'intérêt. Elle introduit un biais majeur dans la capacité de l'Agence d'évaluer en toute objectivité les projets de partenariats qu'elle aura elle-même suscités. Des risques importants de détournement des objectifs de certaines activités notamment celles visant à informer, à publiciser, à promouvoir et à susciter des projets sont à craindre. En effet, l'Agence ne sera-t-elle pas tentée d'accepter un plus grand nombre de projets afin de démontrer au gouvernement sa performance en matière de promotion?

Selon quels critères pourra-t-on évaluer l'atteinte des résultats d'une stratégie de promotion si ce n'est que ceux du nombre de projets sélectionnés?

Par ailleurs, n'y a-t-il pas lieu de craindre que le volet information et promotion de la mission de l'Agence ne serve qu'à alimenter celui d'évaluer et de proposer au gouvernement des partenariats? C'est la machine qui nourrit la machine pour reprendre une expression quoique triviale, mais si bien connue dans l'appareil gouvernemental.

Il faut, selon nous, bien distinguer les deux grands champs d'exercice de la mission et les attribuer à deux entités différentes. En effet, comment concevoir que l'on puisse d'une part, disposer de toute l'information et des connaissances objectives, neutres et impartiales sur un sujet comme celui-ci d'un mode de gestion de projets, en faire bénéficier tout intéressé, s'en servir pour évaluer la pertinence, la faisabilité, la rentabilité d'un recours à un tel mode de gestion, faire la sélection des projets et les proposer au gouvernement et d'autre part, en être le promoteur, l'instigateur et le publicitaire.

Nous proposons donc que soient dissociés les deux volets de la mission projetée. Cette mission de promotion, de démarchage, de lobbying et de veille, pourrait être confiée à un organisme sans but lucratif comme l'Institut pour le partenariat public-privé (IPPP) qui est voué à la promotion du partenariat public-privé. Pro actif dans ce domaine, l'IPPP assume déjà la mission de promouvoir les partenariats, d'intervenir auprès des organismes publics et de favoriser l'innovation technologique et le développement économique durable. Ses objectifs sont tout à fait ceux que le projet de loi entend confier à l'Agence notamment de développer et de proposer des cadres de référence facilitant le développement des PPP au Québec et identifier et faire connaître les expériences de PPP dans le monde.

En confiant la partie de la mission qui se réfère à la promotion à un tel institut, ne serait-ce pas là, une façon de répondre positivement à l'approche gouvernementale actuelle en évitant les dédoublements de fonctions entre les organismes privés et publics?

La nouvelle Agence quant à elle se verrait confier le mandat de fournir aux organismes publics tout service d'expertise relatif à l'évaluation de la faisabilité en mode de

partenariat public-privé de leurs projets, au choix de leurs partenaires, ainsi qu'à la négociation, à l'évaluation des projets et de conseil au gouvernement sur la sélection et la priorité de réalisation des projets et sur toute question relative au partenariat public-privé. Ce clivage des fonctions entre deux entités bien distinctes devrait permettre de garantir une évaluation objective des projets et d'assurer la nécessaire transparence du processus.

### Article 6

Cet article définit ce qu'est un contrat de PPP mais précise que la participation au financement du projet n'est pas une condition essentielle. Si tel est le cas et qu'il n'y ait pas de participation au financement du projet, comment peut-on parler de partage de risque? Qu'entend-on alors par partage des investissements?

En nous inspirant de l'obligation de l'article 6, qui précise que le contrat qui associe un organisme public à une entreprise du secteur privé doit stipuler les résultats à atteindre ne devrait-on pas, de la même manière, édicter à l'Agence les résultats qu'elle devra atteindre?

À la fin du 2<sup>ième</sup> paragraphe de cet article on devrait, par cohérence avec les objectifs recherchés, lire : dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens **au meilleur coût**.

### Article 8

Le recours obligatoire pour les ministères et organismes publics aux services de l'Agence ne peut s'admettre que pour des services de nature conseil comme l'évaluation de la faisabilité ou encore la négociation d'un contrat. En effet, obliger les ministères et organismes publics à retenir le choix du partenaire qui aura été déterminé par l'Agence semble ouvrir la porte à bien des risques de non-respect de la concurrence. L'organisme public doit être le seul décideur du recours au mode de réalisation en PPP pour son projet car c'est lui qui demeure entièrement responsable de la qualité des services offerts aux citoyens.

### Article 18

Le projet de loi confère à l'Agence le droit d'acquérir par expropriation pour permettre la réalisation d'un projet PPP. La Politique-cadre sur les partenariats public-privé répartit les responsabilités entre l'Agence et les organismes publics. À la lecture des responsabilités respectivement dévolues, rien ne permet de comprendre ni ne justifie la nécessité de conférer à l'Agence un tel pouvoir d'expropriation. Il est vrai par ailleurs que le gouvernement a le pouvoir de confier directement à l'Agence un projet de PPP considéré important. Ce pouvoir d'expropriation pourrait se traduire par l'acquisition par le gouvernement d'un actif qui serait par la suite cédé en concession. En d'autres mots, ce qu'une entreprise privée ne pourra acquérir par les seules lois du commerce ou du marché, elle l'acquerra en le faisant transiter par l'Agence qui lui cédera en PPP. Voilà une façon d'enrichir le privé au détriment du bien collectif. Nous dénonçons fortement ce pouvoir d'expropriation prévu à la loi.

### Article 38

En concordance avec nos commentaires et notre recommandation au sujet des articles 47 et 75 relativement au ministre responsable de l'application de cette loi, c'est le ministre des Finances qui se verrait attribuer ce pouvoir de directives sur les orientations et les objectifs généraux à donner à l'Agence.

### Article 39

Faut-il comprendre que l'Agence sera elle-même un PPP en ce sens qu'elle s'adjoindra des consultants externes pour combler le besoin d'expertise nécessaire à la réalisation de ses études, l'objectif étant bien sûr d'avoir le moins d'effectifs permanents possible tel que prévu dans l'évaluation des besoins en matière de ressources humaines soit 12 en 2005-2006, 18 en 2006-2007 et 20 les exercices subséquents?

### Article 40

Cet article fait en sorte que les personnes qui composeront ces comités d'experts seront, ce qu'il est convenu d'appeler, des nominations politiques. De plus, ces experts ne seraient pas nommés par le gouvernement mais bien par le ministre responsable de l'application de la Loi ce qui nous semble une porte ouverte au patronage. De plus, la durée de ces contrats n'est pas fixée par la Loi. Où dans l'application de cet article

trouve-t-on la transparence si recherchée par le gouvernement? Peut-on conclure que l'on ne veut pas de fonctionnaire à l'Agence mais que la porte est ouverte aux personnes du privé qui recherche un emploi dans le public? Cet article n'envoie-t-il pas ce type de message?

#### Article 41

Dans la même veine, cet article vient confirmer l'arbitraire et le patronage en laissant au ministre responsable de l'application de la loi, le pouvoir de déterminer la rémunération de ces experts. Devons-nous conclure que ces personnes issues du privé seront moins rémunérées que les fonctionnaires puisque dans tout cet exercice de recours au PPP et de création d'une agence pour les gérer, l'objectif final est un meilleur service aux citoyens à un meilleur coût?

#### Article 47

Il est prévu ou tout au moins souhaité que l'Agence autofinance ses activités par des revenus autonomes provenant de ses interventions financières, des frais, des commissions et honoraires qu'elle percevra des ministères et organismes qui seront d'autre part obligés d'utiliser ses services, ainsi que des autres sommes qu'elle recevra.

Toutefois, dans le mémoire du 18 mai 2004, il est prévu que pour les dépenses engagées pour la réalisation de certains mandats plus généraux confiés par le gouvernement comme la promotion, le démarchage, la veille et pour développer des outils standardisés pour appuyer les ministères et les organismes, l'Agence pourra conclure une entente de services avec le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour couvrir les frais associés à ces dépenses. Parle-t-on ici de crédits votés prévus au portefeuille du SCT et qui seront transférés? Cette source de financement nous amène à questionner le statut budgétaire de cet organisme. Comment pourra-t-on s'assurer que ce ne seront que les coûts non applicables à des projets précis qui feront l'objet de subvention de la part du SCT? Et quel contrôle aura le Conseil du trésor sur ces coûts? La soumission des prévisions budgétaires de l'Agence au président du Conseil du trésor chaque année représente-t-elle une garantie? Ne sommes-nous pas en présence du même acteur qui accepte le niveau de dépenses, verse la subvention pour les coûts non reliés à des projets spécifiques et qui évalue la performance en matière de promotion?

Nous proposons donc que la responsabilité de l'application de cette loi soit confiée à un

autre membre du Conseil des ministres, à l'instar des autres gouvernements qui ont confié cette responsabilité à leur ministre des finances.

De plus, ne s'agit-il pas de coûts additionnels pour les ministères et organismes? Ces coûts générés par l'Agence s'ajouteront aux coûts internes de préparation de la soumission, de gestion de projets, de gestion du contrat, etc. Mais, ces coûts seront additionnés aux coûts du projet et capitalisés. De cette façon, rien n'apparaîtra dans la dépense de l'exercice financier et peu importe qu'ils viennent grossir la dette pour les vingt ou trente prochaines années. Toutefois, qu'en sera-t-il des coûts qui seront générés par l'étude d'un projet qui ne sera pas retenu pour une gestion en mode en PPP? Seront-ils passés aux dépenses de l'exercice financier en cours? Auquel cas cela sera un incitatif de plus à recourir à ce mode de gestion.

Il est vrai aussi qu'il faut se rappeler, comme le précise si bien le mémoire du 18 mai dernier, « que selon l'expérience vécue, les coûts additionnels occasionnés par cette approche sont compensés par un meilleur rapport qualité-coût du projet PPP et par le fait que les échéanciers de réalisation et les budgets sont mieux respectés ». Qui procédera à l'évaluation chiffrée de ces bénéfices tant attendus? Feront-ils l'objet d'une reddition de comptes? Ou si c'est simplement la prose du rapport annuel d'activités qui essaiera de nous en convaincre?

#### Article 52

Nous osons croire que le rapport d'activité qui sera déposé fera état en termes de résultats non seulement de données quantitatives sur le nombre de projets qui auront été suscités, analysés, évalués et entrepris mais surtout présentera des données qualitatives et le cas échéant, quantitatives sur l'amélioration des services aux citoyens, sur une meilleure gestion du risque, sur l'accélération de la réalisation des projets, sur l'augmentation de la productivité des administrations publiques, sur la démonstration de la rigueur du processus de planification et sur les avantages financiers réels obtenus grâce au recours aux PPP. Tous ces indicateurs de performance devraient être retenus pour vérifier l'atteinte des objectifs qui sont identifiés pour justifier le recours aux PPP.

## Article 75

Le ministre responsable de l'application de cette loi ne peut être le Président du Conseil du trésor et ce, pour des raisons de dissociation des responsabilités. Le Conseil du trésor est une instance de contrôle notamment en matière de dépenses publiques. Comment pourront se combiner harmonieusement les activités de contrôle des dépenses de l'Agence (article 50), la nomination non circonscrite d'experts conseil et la détermination de leur rémunération (articles 40 et 41), la subvention à être versée pour le financement des activités générales non attribuables à un projet spécifique (article 49) et la fixation de directives sur les orientations et les objectifs généraux de l'Agence (article 38) et la reddition de comptes en terme de rendement coût/bénéfice de la mise en œuvre de cette loi. C'est pourquoi nous recommandons que soit confiée, à l'instar d'autres gouvernements, la responsabilité de l'application de cette loi au Ministre des Finances du Québec afin d'éviter tout conflit, d'assurer la transparence et de garantir l'indépendance de l'instance décisionnelle en matière de gestion des ressources humaines, matérielles, budgétaires et informationnelles applicable à l'ensemble de l'appareil gouvernemental qu'est le Conseil du trésor.

## Articles à ajouter

L'absence d'un article sur le conflit d'intérêt des membres du Conseil d'administration n'est sûrement pas volontaire. Nous recommandons donc de pallier cet oubli.

Nous avons aussi remarqué l'absence d'un article faisant obligation au ministre responsable de l'application de la loi de faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de cette loi après une période de cinq ans.

Nous croyons que, par souci de transparence, le gouvernement devrait instituer une Commission consultative sur les contrats de partenariat (CCCP) et ce, compte tenu de la portée des engagements qui hypothèquent le patrimoine collectif des générations futures. Cette Commission, à l'instar du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ou de la Régie de l'énergie, entendrait, enquêterait et recommanderait au ministre responsable de retenir ce mode de gestion en PPP pour un projet identifié par l'Agence des partenariats public-privé.

## CONCLUSION

L'APIGQ reconnaît l'intérêt du concept PPP comme mode additionnel de prestation de services publics mais ne peut en aucun cas s'inscrire dans une démarche de recours systématique à ce mode de gestion, ni dans l'obligation pour les ministères et organismes de recourir aux services de l'Agence pour l'évaluation de la faisabilité en mode de partenariat public-privé, ni pour le choix des partenaires, qui pourraient constituer sans doute les filiales de l'Agence, ni pour la négociation ou la conclusion des contrats.

Les liens trop étroits qui uniront tous ces acteurs, agence, filiales, partenaires, finalement assez limités en terme de nombre au Québec, ne peuvent qu'induire des risques importants de conflits d'intérêt.

Le projet de loi ne fournit pas assez de mesures de contrôle, de pouvoirs d'enquête, de garanties de saine gestion pour nous rassurer quant à l'atteinte des objectifs poursuivis par la mise en place de ce mode d'intervention dans l'optique de la volonté gouvernementale d'améliorer la prestation de services aux citoyens à moindre coût, d'obtenir des gains d'efficacité dans le fonctionnement de l'État et d'accroître la prospérité collective. Le projet de loi n'encadre pas le recours aux PPP, il ne s'attarde qu'à créer un nouvel organisme aux pouvoirs extrêmement étendus et à la reddition de comptes très limitée.

## **Nos recommandations**

Nous recommandons:

- ? De confier, à l'instar d'autres gouvernements, la responsabilité de l'application de cette loi au Ministre des Finances du Québec;
- ? De revoir les fonctions dévolues à l'Agence pour qu'elles soient cohérentes avec celles habituellement exercées par cette dénomination administrative;
- ? De dissocier dans la mission de l'Agence le volet promotion et démarchage en vue de favoriser le partenariat public-privé du volet évaluation et réalisation des projets en PPP en les confiant respectivement à des entités différentes;
- ? De prévoir un article faisant obligation au ministre responsable de faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi après une période de cinq ans;
- ? De prévoir un article obligeant les membres du conseil d'administration à dénoncer tout conflit d'intérêt potentiel comme c'est les cas pour le personnel de l'Agence (article 37);
- ? De nommer et rémunérer les employés de l'Agence en vertu de la *Loi sur la Fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1);
- ? De prévoir la création d'un organisme d'enquête, Commission consultative sur les contrats de partenariat (CCCP), veillant à la protection de l'intégrité du patrimoine collectif des générations futures.