



Projet de Loi 65

Loi sur Infrastructure Québec

Mémoire déposé à la Commission des finances publiques

par l'Association professionnelle des ingénieurs
du gouvernement du Québec

Québec, le 10 novembre 2009

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

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (Association) représente les ingénieurs membres du personnel de la Fonction publique qui exercent leur profession d'ingénieur dans un ministère ou un organisme. Ces 1 100 ingénieurs œuvrent dans plus de 25 ministères et organismes du gouvernement du Québec. L'Association a pour mission l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de ses membres.

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

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

Ils ont pour tâches de donner des avis techniques et professionnels, de réaliser des études et des devis, de concevoir et de préparer des plans, d'en surveiller la construction, 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

L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES INGÉNIEURS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (APIGQ).....	ii
INTRODUCTION.....	4
UN OBJECTIF AMBITIEUX	5
LES MOYENS DE SES AMBITIONS?.....	6
Les ressources en ingénierie dans la fonction publique québécoise.....	7
Fonctions de la nouvelle Agence	9
RECOMMANDATIONS.....	10
ANNEXE I.....	11
ANNEXE II.....	12

INTRODUCTION

L'Association a pris connaissance du projet de loi 65. L'Association se réjouit et appuie d'emblée l'objectif poursuivi par le gouvernement, soit « que la population en ait pour son argent¹ » au regard des sommes investies dans le domaine des infrastructures.

Il s'agit d'un objectif ambitieux. L'Association assure le gouvernement de toute sa collaboration dans la poursuite de cet objectif.

Ce projet de loi donne-t-il au gouvernement les moyens de ses ambitions? C'est avec cette question à l'esprit que nous avons examiné ce projet de loi.

¹ [20091021 Conférence de presse de Mme Monique Gagnon-Tremblay, Présidente du Conseil du Trésor, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et ministre responsable des infrastructures](#)

UN OBJECTIF AMBITIEUX

« Que la population en ait pour son argent » est un objectif ambitieux. Les sommes investies par le gouvernement dans le domaine des infrastructures sont colossales, les sommes à récupérer aussi. En effet, le gouvernement prévoit investir 42 milliards de dollars (G\$) d'ici 2013².

Depuis plusieurs mois, les médias font état de collusion dans le milieu de la construction. Le citoyen aurait 30 % de moins que le montant investi. En d'autres mots, le citoyen paierait 42 G\$ pour des réalisations qui devraient en coûter 30 G\$. 12 G\$ de travaux qui ne seraient pas réalisés, c'est énorme.

Au seul ministère des Transports (MTQ), 3,7 G\$³ sont investis cette année. C'est quatre fois plus qu'il y a quatre ans. 1,1 G\$ est consacré à la réfection des structures. Depuis trois ans, nos ingénieurs y constatent une augmentation de coût de près de 30 % dû à la surchauffe. Ainsi, il se fera pour 770 M\$ de travaux sur les structures au Québec cette année alors que le citoyen paiera 1,1 G\$.

La surchauffe pourrait être atténuée si le gouvernement diminuait ses dépenses d'immobilisations consacrées au développement du réseau routier qui sont de l'ordre de 40 %⁴.

De plus, faute de ressources au MTQ et non de compétence, c'est par centaines de millions que l'on confie des mandats aux firmes de génie-conseil alors que la masse salariale des 500 ingénieurs du MTQ est de 35 millions de dollars (M\$). On croit que le citoyen paiera, faute de ressources suffisantes au MTQ, environ 200 M\$ en trop pour ce seul domaine.

Comme nous le disions au tout début, le défi du gouvernement est ambitieux et même vertueux. Et, pour relever ce défi, le gouvernement devra apporter des correctifs majeurs aux façons de faire actuelles.

² [20091021 Communiqué de presse « Dépôt du projet de loi sur Infrastructure Québec – Un quichet unique pour tous les grands projets d'infrastructure publique »](#)

³ [20090205 Communiqué de presse « Accélération des investissements routiers plus de 3,7 G\\$ »](#)

⁴ [MTQ, Rapport annuel de gestion 2008-2009, p. 28](#)

LES MOYENS DE SES AMBITIONS?

Pour atteindre son objectif, le gouvernement propose de remplacer l'Agence des PPP par une autre agence gouvernementale.

La trentaine d'employés que compte l'Agence des PPP serait transférée à la nouvelle agence. Le gouvernement ne prévoit pas embaucher plus de personnel⁵. La nouvelle agence aurait droit de regard sur les projets de plus de 40 M\$ (100 M\$ pour les infrastructures routières⁶) qui pourraient être réalisés selon d'autres modes que le mode PPP.

Cette trentaine d'employés constituerait, avec l'apport ad hoc d'expertise des organismes publics, un « carrefour d'expertise »⁷.

Au juste, quel est le type d'expertise détenu présentement par le personnel de l'Agence des PPP? Le PPP de l'autoroute 30 est riche d'enseignements à cet égard (voir Annexe I). Faute de ressources suffisantes et non d'expertise, le MTQ a versé au génie-conseil 13 M\$ (près de 40 % de la masse salariale des 500 ingénieurs du MTQ) pour des travaux préliminaires d'ingénierie.

L'Agence des PPP a facturé au MTQ 1,9 M\$ (voir Annexe I) pour ses services dont un montant de 158 000 \$ a été versé à Partnerships BC. Le taux horaire facturé par l'Agence des PPP a de quoi rendre jalouses les firmes de génie-conseil. De 250 \$/h à 280 \$/h. Lors d'un déplacement, environ 150 \$/h.

Somme toute, l'expertise qu'a acquise l'Agence des PPP, de par ses propres affirmations⁸, n'est ni du domaine de la planification, ni du domaine de la réalisation et ni du domaine du suivi de projets. Rien pour assurer à la population qu'elle en ait pour son argent.

⁵ [20091021 Conférence de presse de Mme Monique Gagnon-Tremblay, Présidente du Conseil du Trésor, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et ministre responsable des infrastructures](#)

⁶ [Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, p.4](#)

⁷ [20091021 Communiqué de presse « Dépôt du projet de loi sur Infrastructure Québec – Un guichet unique pour tous les grands projets d'infrastructure publique »](#)

⁸ <http://www.ppp.gouv.qc.ca.pdf>

Le gouvernement semble en être conscient et c'est pourquoi il souhaite que le ministère ou l'organisme demeure responsable du projet et en conserve la maîtrise d'œuvre.⁹ Le gouvernement souhaite de plus que le ministère ou l'organisme « se donne les experts nécessaires pour leurs propres projets »¹⁰.

Les ressources en ingénierie dans la fonction publique québécoise

L'expertise en ingénierie dans le domaine des infrastructures se décline de la façon suivante : un ingénieur œuvre au MSSS, quatre (4) au ministère de l'Éducation. 425 ingénieurs travaillent dans le domaine des ponts et chaussées au MTQ.

Déjà en 2004-2005 avec seulement 930 M\$ d'investissement sur le réseau routier, le MTQ versait 100 M\$ en honoraires aux firmes de génie-conseil. Les ressources en ingénierie du MTQ étaient donc déjà insuffisantes. Depuis, le budget a quadruplé passant à 3,7 G\$. Toutefois, le nombre d'ingénieurs est demeuré sensiblement le même. Résultat, il ne se fait plus de conception ni de surveillance par les ingénieurs du MTQ. L'expertise se perd. Le contrôle des projets aussi.

Illustrons nos propos. Le réaménagement de la rue Notre-Dame à Montréal. Un projet de plus de 1 G\$. Un projet complexe et stratégique. Un seul ingénieur du MTQ est rattaché à ce projet. Une armée de consultants y est par contre associée. Qui a le contrôle du projet? L'ingénieur du MTQ ou les firmes de génie-conseil? Poser la question c'est y répondre.

Le vérificateur de la ville de Montréal, dans son rapport portant sur le contrat des compteurs d'eau, mentionne que « La Ville ne possède plus l'expertise ou n'a plus les moyens de faire contrepoids à l'entreprise privée »¹¹. Conscient que ce choix politique a causé préjudice à la population de Montréal, il recommande à la ville « de renforcer son

⁹ [Projet de loi no 65, Loi sur Infrastructure Québec, art. 8](#)

¹⁰ [20091021 Conférence de presse de Mme Monique Gagnon-Tremblay, Présidente du Conseil du Trésor, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et ministre responsable des infrastructures](#)

¹¹ [20090921 Rapport du vérificateur général au conseil municipal ... sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau ...p. 18](#)

expertise interne en matière d'élaboration et de gestion de projets complexes, afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes. »¹²

On constate le même phénomène pour la Gaspésie ou l'Îlot Voyageur. Il n'y avait aucun ingénieur du gouvernement, mais plein de firmes expertes de tout acabit.

La présidente du Conseil du Trésor constatait dernièrement et à juste titre qu'on avait perdu une expertise importante dans la fonction publique¹³. La ministre des Transports mentionnait qu'elle n'était pas « compétitive » avec Hydro-Québec et avec les firmes privées. Qu'elle ne pouvait embaucher des ingénieurs d'expérience¹⁴. Voyons pourquoi.

NIVEAU	HYDRO-QUÉBEC	GOVERNEMENT	ÉCART
I	76 750 \$	66 300 \$	- 15,7 %
II	88 132 \$	72 902 \$	- 20,9 \$
III	97 483 \$	78 568 \$	- 24,1 %
IV	110 165 \$	81 607 \$	- 35 %

Au 1^{er} janvier 2008.

Aucun ingénieur expert (niveau IV) au gouvernement du Québec ne touche le salaire d'un ingénieur standard (niveau II) chez Hydro-Québec.

Le gouvernement doit régler ce problème, il en va de l'avenir de l'expertise de la fonction publique.

¹² [20090921 Rapport du vérificateur général au conseil municipal ... sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau ...p. 165](#)

¹³ [20091103 Reportage radio de Radio-Canada](#)

¹⁴ [20080930 Entrevue Radio-Canada](#)

Fonctions de la nouvelle Agence

L'article 5 du projet de loi présente les fonctions qu'exercerait la nouvelle agence. Plusieurs sont importées de la loi sur l'Agence des PPP. Un nouvel élément toutefois; le contrôle des échéanciers et du budget prévus.

L'article 8 s'inspire de la politique-cadre sur la gouvernance des grands projets; on y prévoit notamment l'élaboration d'un plan d'affaires¹⁵.

Avant de proposer des changements, nous suggérons au gouvernement de produire le rapport indépendant prévu à l'article 70 de la loi constitutive de l'Agence des PPP.

Le gouvernement pourrait s'inspirer, le cas échéant, des facteurs de succès de l'Agence des PPP et surtout éviter d'en importer les facteurs d'échecs.

Il nous semble pertinent de savoir quelle action effectuerait cette nouvelle agence gouvernementale que ne pourrait effectuer une Direction générale du Sous-secrétariat aux Marchés publics du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le lien d'autorité de cette Direction générale ne serait-il pas plus grand que celui de l'agence proposée sur les organismes publics? Chose certaine, la gestion de ce groupe coûterait beaucoup moins cher à la population.

¹⁵ [Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, p.5](#)

RECOMMANDATIONS

Afin que la population en ait pour son argent, nous recommandons :

- Que le gouvernement produise le rapport indépendant prévu à l'article 70 de la loi sur l'Agence des PPP;
- Subsidiairement, que le gouvernement attende les conclusions de ce rapport indépendant avant de déterminer s'il reconduit ou non comme mode de réalisation, le mode PPP;
- Nonobstant ce qui précède, que le Secrétariat du Conseil du Trésor prenne immédiatement à sa charge les honoraires facturés par l'Agence des PPP aux ministères et aux organismes;
- Que le gouvernement étudie l'à-propos de transférer les responsabilités de l'Agence des PPP à une Direction générale du Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Que le gouvernement fasse siennes les recommandations du vérificateur de la ville de Montréal en renforçant l'expertise interne de la fonction publique québécoise afin de faire contrepoids aux approches et solutions proposées par les firmes externes;
- Que le gouvernement procède à une étude comparative des coûts des travaux d'ingénierie;
- Que le gouvernement se dote d'un outil de suivi des mandats confiés aux firmes de génie-conseil lui permettant de vérifier la disponibilité des ressources prévues par la firme;
- Que le gouvernement, pour éviter tout conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts, interdise aux administrateurs d'État d'œuvrer pour les firmes de génie-conseil dans les cinq ans de leur départ de la fonction publique québécoise.

PARACHÈVEMENT DE L'AUTOROUTE 30 EN PPP

SUIVI DES CONTRATS D'HONORAIRES PROFESSIONNELS

Fournisseur	Description	Paiements au 30 septembre 2008
Fraser, Milner, Casgrain N.Mills	conseiller juridique conseiller juridique	3 446 689,69 \$ 206 574,00 \$
Miresco, Edmond T. SUFFOLK	Évaluation-gestion de projet/appeal de qualification Conseiller ingénierie	17 880,00 \$ 70 312,00 \$
Groupe Conseil Loctrans PB. Consult KPMG	Conseiller achalandages-revenus conseillers achalandages-revenus conseillers finances et processus Communication visuelle	146 351,13 \$ 197 432,00 \$ 2 667 700,39 \$ 18 375,00 \$
Coefficience inc Octane Stratégie	Communication visuelle, dépliants, montage graphique (appel de qualification et de propositions), traductions.	135 942,66 \$
Groupement CBR VVM Consultants Inc. PPPQ	Gestion de projet, ingénierie, études complémentaires Conseiller sénior gestion en PPP Agence des partenariats public-privé	12 947 474,02 \$ 678 391,00 \$ 1 856 481,07 \$
Viz-studio Infras-Québec A-30 SNC-Lavalin	Simulation visuelle Dédommagement-appel de propositions Dédommagement-appel de propositions	24 975,00 \$ 2 000 000,00 \$ 2 000 000,00 \$
TOTAL		26 414 577,96 \$

ANNEXE I

ANNEXE II

Cheminement ministériel de réalisation de projets routiers Éléments déclencheurs d'un projet: Demandes du milieu, observations et inspections, Plan de transport et Plan d'action du MTQ, rapports d'enquête, etc...

