



MÉMOIRE

Projet de loi n° 65 – Loi sur Infrastructure Québec

présenté à la
Commission des finances publiques

Novembre 2009

Table des matières

1. Présentation de l'AICQ	3
2. Commentaires généraux	4
a. Favoriser les meilleures pratiques	4
b. Importance des ressources qualifiées	5
3. Commentaires spécifiques	6
a. Inclusion du mode de réalisation IAGC	6
b. Signature conjointe du dossier d'affaires	6
c. Entente hors Québec	7
d. Tarification des services d'Infrastructure Québec	7
e. Définition d'un projet majeur	8
4. Conclusion	8
Annexe 1 – Les cycle de vie de projet	9
Annexe 2 – Étapes de réalisation d'un projet et Classes d'estimation	10

1. Présentation de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec

Fondée en 1974, l'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) représente une cinquantaine de firmes d'ingénierie qui ont à leur emploi plus de 20 000 personnes réparties dans 300 bureaux de toutes les régions du Québec, soit près de 95 % de la main-d'œuvre de ce secteur d'activité. Le secteur du génie-conseil au Québec a connu une forte consolidation, puisqu'il y a à peine 10 ans, l'AICQ comptait 107 firmes qui embauchaient 8 700 employés.

Ces firmes de toutes tailles, multidisciplinaires ou spécialisées, offrent une gamme variée de services professionnels allant des études environnementales à la conception et la préparation des plans et devis, jusqu'à la gestion de projets et l'analyse de systèmes. Les ingénieurs-conseils peuvent intervenir à toutes les phases du cycle de vie d'un projet, des études de préféabilité à la mise en service.

Dans le cadre de ses activités, l'AICQ contribue notamment au rayonnement de l'industrie québécoise du génie-conseil en faisant la promotion des meilleures pratiques d'affaires. Pour ce faire, elle met en place des moyens de faire évoluer ces pratiques en fonction des besoins exprimés par les clients, des expériences vécues par les firmes membres et des meilleures pratiques utilisées ailleurs dans le monde. Par exemple, la participation de l'AICQ à l'élaboration de processus structurés d'évaluation de la qualité des prestations des ingénieurs-conseils permet une amélioration continue du service offert par nos membres.

Au fil des ans, l'expertise, la créativité et la qualité de leur travail a permis aux firmes québécoises de toutes les tailles et de différentes expertises de contribuer, à titre de partenaires de premier plan, à la réalisation de projets majeurs dans l'histoire du Québec, entre autres le développement des alumineries, les projets hydroélectriques et les grands projets d'infrastructures routières. Les ingénieurs-conseils québécois possèdent maintenant une expertise reconnue dans les secteurs du bâtiment, de l'énergie, de l'environnement, des infrastructures de transport et urbaines, de même que dans les secteurs industriel, des télécommunications et des nouvelles technologies.

Grâce à cette expertise variée, nos firmes de génie-conseil sont actives partout au Canada et à l'étranger, où elles jouissent d'ailleurs d'une excellente réputation. L'industrie québécoise du génie-conseil génère un chiffre d'affaires annuel de plus de trois milliards de dollars et contribue à 50 % des exportations canadiennes de services d'ingénierie, ce qui génère des retombées économiques importantes pour le Québec. Rappelons que le Canada se situe au 4^e rang des pays exportateurs de services d'ingénierie au monde.

De ce fait, les clients québécois profitent du savoir-faire acquis sur les marchés internationaux dans l'élaboration de solutions aux défis que posent leurs projets. Cette capacité et cette volonté qu'ont les firmes d'exporter leur savoir-faire, de créer de la valeur et d'acquérir une expertise sur la scène internationale représentent des atouts indéniables pour tous les donneurs d'ouvrage du Québec qui en bénéficient largement, de même que pour la société québécoise dans son ensemble.

2. Commentaires généraux sur le rôle d'Infrastructure Québec

De façon générale, l'AICQ est favorable à la création d'Infrastructure Québec, qui remplacera l'Agence des partenariats public-privé et qui étendra son champ d'action à tous les projets majeurs, quel que soit le mode de réalisation retenu.

Dans tous les secteurs d'activité, dans les domaines public ou privé, l'AICQ est en faveur du maintien d'un équilibre entre l'expertise des donneurs d'ouvrage et celle des ingénieurs-conseils. Cet équilibre varie d'un donneur d'ouvrage à l'autre, en fonction des besoins, des coûts à court et long termes et de la complexité des projets. À cet égard, Infrastructure Québec devra faire preuve de flexibilité et prendre en considération l'expertise pointue de certains organismes publics dans leur domaine.

L'AICQ appuie également le rôle de conseiller d'Infrastructure Québec. Toutefois, afin de ne pas créer une structure lourde et difficile à gérer, il sera important que l'organisme public demeure responsable du projet et en conserve la maîtrise d'œuvre, tel que stipulé dans le projet de loi.

a. Favoriser les meilleures pratiques

Une des fonctions essentielles d'Infrastructure Québec devrait être de faire la promotion de l'application des meilleures pratiques en matière de réalisation de grands projets, en prenant en considération ce qui se fait ailleurs dans le monde, tant au chapitre des modes de réalisation que des nouvelles technologies et des meilleures façons de faire. Les firmes-conseils pourront certainement contribuer au développement de la connaissance et à la mise à jour des meilleures pratiques qui permettront à Infrastructure Québec de remplir avec succès sa mission.

Un autre aspect du rôle d'Infrastructure Québec qui nous apparaît important est celui d'encadrement et de sensibilisation qu'il pourrait jouer lors de l'élaboration du dossier d'affaires.

En effet, dans le cadre de la planification de projets d'infrastructures, et davantage lorsqu'il s'agit de projets majeurs, une multitude de facteurs peuvent influencer les coûts et les échéanciers. Pourtant, on assiste régulièrement à l'annonce publique de projets qui ne sont pas assez définis, sans que les études nécessaires n'aient été réalisées et sans que les besoins réels du maître d'œuvre et des usagers n'aient été identifiés.

Au cours des dernières années, diverses initiatives ont été prises afin de corriger la situation et de permettre la réalisation de projets majeurs dans un cadre plus rigoureux; citons à titre d'exemple la mise en place de la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* et la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Selon l'AICQ, la création d'Infrastructure Québec se situe dans cette veine et devrait être l'un des jalons permettant une plus grande cohérence entre la planification et l'annonce de projets publics majeurs au Québec.

b. Importance des ressources qualifiées

Puisque la mission d'Infrastructure Québec réfère à sa capacité d'offrir des conseils et son expertise aux organismes publics, il devra s'assurer d'avoir recours à du personnel hautement qualifié. De plus, la redéfinition et l'élargissement du mandat qui avait été confié à l'Agence des partenariats public-privé nécessitera d'avoir recours à du personnel possédant une solide expérience dans la planification et la réalisation de projets de construction, de même qu'une connaissance approfondie de tous les modes de réalisation.

3. Commentaires spécifiques

a. Inclusion du mode de réalisation IAGC

Article 5

Le projet de loi actuel indique que les modes de réalisation possibles comprennent « entre autres, le mode traditionnel, le mode en gérance, le mode clés en main et le mode partenariat public-privé ».

Il serait important de préciser expressément que le mode *Ingénierie, Approvisionnement, et gestion de construction (IAGC)* fait partie des modes de réalisation possibles. Depuis plusieurs années, ce mode a été privilégié pour réaliser avec transparence et succès de nombreux projets en respectant les coûts et les échéanciers, et est d'ailleurs reconnu comme l'un des modes de réalisation avantageux pour les grands projets.

Pour certains projets, le mode de réalisation proposé pourrait être un amalgame de deux ou plusieurs modes distincts.

b. Signature conjointe du dossier d'affaires

Article 8

L'expertise développée par les différents organismes publics rend leur participation indispensable à la réalisation du dossier d'affaires. Seuls les organismes publics ont une connaissance approfondie des besoins de leurs clientèles et des éléments qui contribueront à améliorer la qualité des services aux citoyens.

De plus, plusieurs de ces organismes ont déjà une vaste expérience en réalisation de projets dans leur secteur respectif. Nous croyons donc que l'élaboration du dossier d'affaires devrait être faite en étroite collaboration entre Infrastructure Québec et l'organisme public concerné, et que les deux partenaires devraient signer conjointement le dossier d'affaires final.

Cette façon de procéder assurerait également, tant du côté d'Infrastructure Québec que des maîtres d'œuvre, une plus grande neutralité quant à la planification des projets et au choix du mode de réalisation et inciterait à la recherche du consensus.

c. Entente hors Québec

Article 10

À l'instar de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, le projet de loi n° 65 confère à Infrastructure Québec le droit de conclure des ententes avec des gouvernements ou des organismes publics hors Québec.

L'AICQ s'interroge sur la signification et la portée de cet article.

d. Tarification des services d'Infrastructure Québec

Article 32

Le projet de loi n° 65 prévoit qu'Infrastructure Québec détermine un tarif de frais, de commissions et d'honoraires pour l'utilisation des biens et services qu'il offre et ce, dans le but de s'autofinancer. Par ailleurs, Infrastructure Québec est également chargé de coordonner l'élaboration du dossier d'affaires et de déterminer les études qui devront être effectuées par lui ou par l'organisme (article 8).

Afin d'éviter des coûts supplémentaires significatifs pour les maîtres d'œuvre, les honoraires d'Infrastructure Québec devraient, selon nous, faire l'objet d'une planification initiale et d'un budget de fonctionnement préétabli. Infrastructure Québec pourrait établir un plan d'intervention, des livrables et un échéancier, ce qui permettrait d'estimer les coûts et aux organismes publics de les intégrer dans leur planification budgétaire.

De plus, comme nous l'avons spécifié plus tôt, nous recommandons l'obligation d'une signature conjointe relativement aux études qui devront être effectuées, selon Infrastructure Québec, par lui-même ou par l'organisme. Cette mesure permettrait d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts.

e. Définition d'un projet majeur

La définition d'un projet « majeur », auquel réfère le projet de loi n° 65, est établie sur la base d'une valeur estimative du coût en immobilisation égale ou supérieure à 40 millions de dollars.

Selon l'AICQ, ce montant devrait être réévalué périodiquement, afin de s'assurer qu'il reflète bien la réalité. Des mesures de complexité de projet pourraient également faire partie des critères permettant de définir un projet majeur, tout comme l'expertise au sein des clients publics. Le montant de 40 millions, qui représente un projet majeur pour certains organismes, peut être un montant de projet usuel pour d'autres.

4. Conclusion

En conclusion, l'Association des ingénieurs-conseils du Québec considère que la création d'Infrastructure Québec apportera une plus grande rigueur dans l'analyse des projets majeurs et représente donc une nouvelle positive pour l'ensemble des organismes publics du Québec ainsi que pour tous les intervenants appelés à prendre part à la réalisation de projets publics majeurs.

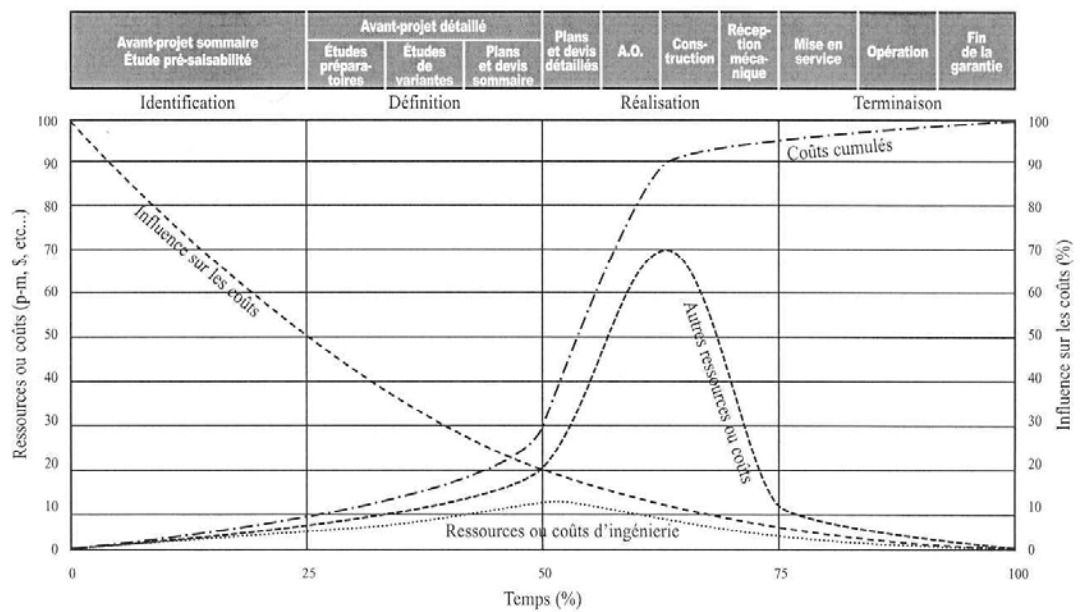
Aujourd'hui, le Québec peut compter sur un bassin de firmes d'ingénieurs-conseils qui possèdent une variété d'expertises de niveau mondial. Au cours des dernières décennies, les grandes industries et le gouvernement du Québec ont contribué au développement du génie-conseil québécois, en confiant aux firmes des mandats d'importance. En retour, le savoir-faire des firmes a permis à notre société d'améliorer, d'une part, sa compétitivité et d'autre part, sa qualité de vie.

Avec la création d'Infrastructure Québec, le gouvernement se dote d'un outil afin d'assurer un meilleur encadrement des investissements des contribuables québécois dans leurs infrastructures. Infrastructure Québec permettra également de poursuivre un partenariat de longue date avec les firmes québécoises de génie-conseil et de bénéficier, à court, moyen et long termes, de leur contribution optimale au développement socioéconomique.

Annexe 1 – Les cycle de vie de projet

Il est important d’obtenir des estimations de coûts présentant une marge d’erreur acceptable, soit d’environ 15 % à 20 %, donc après la réalisation des plans et devis préliminaires, avant de procéder à des annonces publiques.

Les cycles de vie de projet



- Notes : 1. L'influence sur les coûts globaux du projet diminue beaucoup après les phases d'identification et de définition.
2. Les coût globaux du projet augmentent beaucoup à la phase de réalisation une fois que les concepts ont été définis.

Annexe 2 – Étapes de réalisation d'un projet et Classes d'estimation

Étapes de réalisation d'un projet et Classes d'estimation				
1	Avant-projet préliminaire	Étude de préfaisabilité	Avant-projet sommaire	Estimation Classe D Marge d'erreur (20% à 100%)
2	Avant-projet définitif	Avant-projet détaillé	Études préparatoires	Estimation Classe C Marge d'erreur (15% à 20%)
3	Plans et Devis préliminaire	Plans et devis sommaires		
4	Plan et devis définitif	Plans et devis détaillés		Estimation Classe B Réalisé lorsque les plans détaillés sont réalisés à 60 % Marge d'erreur (5% à 15%)
				Estimation Classe A Soumission interne Marge d'erreur (5%)

Source : Guide et lexique de gestion des services d'ingénierie, AICQ, 2^e édition, 2007, 99 pages.