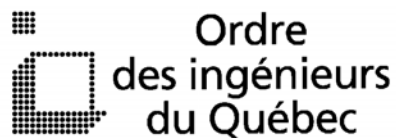


**Mémoire présenté à la
Commission des
Finances publiques
du Québec**

Consultation sur le projet de loi n° 65 intitulé *Loi sur Infrastructure Québec*

***Pour se donner une référence en infrastructures
publiques***

Préparé par



www.oiq.qc.ca

Novembre 2009

Sommaire	3
Introduction	5
Passer d’une approche de bâtisseur à celle de fournisseur de services	6
Mieux outiller Infrastructure Québec : Un investissement rentable pour l’avenir	8
Pour une véritable gestion des infrastructures et le maintien des services aux citoyens	10
Recommandations	13
Conclusion	14

Sommaire

Dans la foulée des investissements massifs des gouvernements fédéral, provincial et municipal visant à opérer un rattrapage quant à l'entretien de nos infrastructures et à construire de nouveaux ouvrages susceptibles de stimuler l'économie du Québec et l'effervescence qu'ont engendré ces annonces, l'Ordre des ingénieurs du Québec croit qu'il importe qu'on établisse un encadrement des différents projets en cours et à venir sur nos infrastructures publiques. Ceci est d'autant plus justifié si on veut apprendre des erreurs du passé comme de tragiques événements nous l'ont récemment rappelé.

Par le dépôt de ce mémoire, l'Ordre des ingénieurs se prononce en faveur de l'initiative du gouvernement de redéfinir la mission, les fonctions et les pouvoirs de l'ancienne Agence sur les partenariats publics-privés. Il met toutefois le gouvernement en garde contre les solutions toutes faites et le danger de se camper dans un mode de réalisation prédéterminé et qui ne serait pas nécessairement adapté aux besoins définis dans une situation particulière. L'Ordre insiste donc sur l'importance qu'Infrastructure Québec procède à une analyse sérieuse de la réalité intrinsèque de chaque projet avant de choisir un mode particulier de réalisation et avant que le gouvernement en détermine le mode de financement.

Compte tenu de l'importance socio-économique de nos infrastructures publiques du nombre incalculable de chantiers de construction présentement en branle au Québec et du manque de ressources compétentes chez certains donneurs d'ouvrage, l'Ordre fait aussi part de sa vision du rôle que devrait jouer Infrastructure Québec, qu'elle voit comme une sorte de vérificateur général des infrastructures publiques au Québec. Pour que la nouvelle agence s'établisse comme la référence en matière d'infrastructure au Québec, l'Ordre propose que l'on élargisse sa mission et qu'on lui accorde les pouvoirs et les ressources en conséquence. De cette manière, l'Ordre est convaincu que non seulement les gestionnaires d'organismes publics visés par le projet de loi s'y référeraient, mais également les autres donneurs d'ouvrages, dont les municipalités qui sont moins bien nanties pour faire face à des projets majeurs pour leur communauté.

Par ailleurs, l'Ordre souligne que le projet de loi réduit l'action bénéfique que pourrait avoir un centre d'expertise comme Infrastructure Québec en limitant la portée de la loi aux projets d'infrastructure publique considérés comme « majeurs » par le gouvernement. Nous en profitons au passage pour faire valoir que l'usage du vocable « majeur » est trop flou et qu'on gagnerait à ce qu'il soit précisé dans le projet de loi. L'Ordre en veut pour exemple le fait qu'un projet peut être majeur pour une petite municipalité alors qu'il en serait autrement dans une grande agglomération.

Enfin, l'Ordre fait valoir les avantages d'une approche par gestion à long terme qui peut faire office de garde-fou contre certaines décisions d'investissements en infrastructures publiques qui, avec un peu de perspective, ne seraient peut-être pas aussi justifiables et viables à long terme. Une telle approche nous donne également les moyens de planifier logiquement les interventions qui devront nécessairement être réalisées pour préserver le plus longtemps possible la vie utile de l'ouvrage, et dispenser un service aux citoyens rappelle l'importance de la planification.

Introduction

L'Ordre des ingénieurs du Québec¹ se présente devant la Commission parlementaire des finances publiques de l'Assemblée nationale pour commenter le projet de loi n° 65. Cette intervention survient dans la foulée des investissements massifs des gouvernements fédéral, provincial et municipal pour effectuer un rattrapage au chapitre de l'entretien de nos infrastructures et pour construire de nouveaux ouvrages susceptibles de stimuler l'économie du Québec. Avec ces annonces d'investissement, devant une effervescence hors du commun sur les chantiers de construction partout au Québec et à la lumière des révélations de ces dernières semaines quant à la gestion de certains travaux sur nos infrastructures publiques, l'Ordre des ingénieurs croit qu'il importe qu'on établisse un encadrement des différents projets en cours et à venir sur nos infrastructures publiques. Certains incidents malheureux, comme l'effondrement partiel du viaduc de la Concorde, nous ont permis de tirer des enseignements sur nos façons de faire et sur les correctifs que nous devons apporter pour faire en sorte de ne pas reproduire les erreurs du passé.

Par le dépôt de ce mémoire, l'Ordre veut se prononcer sur l'initiative du gouvernement de redéfinir la mission, les fonctions et les pouvoirs de l'ancienne Agence sur les partenariats publics-privés. Dans les pages qui suivent, l'Ordre veut aussi communiquer sa vision du rôle que devrait être appelée à jouer Infrastructure Québec pour encadrer les gestionnaires d'infrastructures publiques afin qu'ils fassent non seulement les choix les plus judicieux du point de vue économique, mais aussi que leurs décisions fassent en sorte de préserver l'intégrité de nos infrastructures publiques tout en en assurant la pérennité dans une perspective de développement durable. L'Ordre des ingénieurs croit que cette nouvelle agence doit devenir une référence à l'échelle du Québec, non seulement pour les gestionnaires d'organismes publics responsables d'ouvrages, mais également pour tous les donneurs d'ouvrages, notamment les municipalités, qui ne sont pas couverts par ce projet de loi.

¹ L'Ordre des ingénieurs du Québec est un ordre professionnel créé par la Loi sur les ingénieurs (L.R.Q., chapitre I-9) et régi par le Code des professions (L.R.Q., chapitre C-26). Il a pour principale mission la protection du public, notamment par le contrôle de l'exercice de la profession. L'Ordre compte plus de 58 000 professionnels du génie de tous les domaines. Tout membre de l'Ordre, à l'exception des ingénieurs junior, est détenteur d'un permis d'exercice lui conférant le droit d'effectuer des actes professionnels à titre exclusif et de porter le titre d'ingénieur. C'est la Loi sur les ingénieurs (L.R.Q., chapitre I-9) qui définit le champ d'exercice et les actes professionnels exclusifs de l'ingénieur.

L'Ordre est d'avis que le rôle dont est investi Infrastructure Québec devra être élargi de telle sorte que cette agence remplira non seulement sa mission dans les efforts contemporains de réhabilitation et de reconstruction de nos infrastructures existantes et ceux de construction de nouvelles infrastructures, mais aussi dans la gestion à long terme des travaux dont nous traiterons plus loin dans ce mémoire. L'Ordre des ingénieurs a la conviction que le gouvernement, en se dotant d'une telle vision, serait mieux outillé pour avoir un portrait réel de l'état des infrastructures publiques et prendre ainsi les meilleures décisions dans l'intérêt de tous les Québécois.

Passer d'une approche de bâtisseur à celle de fournisseur de services

D'entrée de jeu, l'Ordre des ingénieurs du Québec accueille favorablement la plus grande latitude accordée à Infrastructure Québec dans le choix des modes de réalisation des travaux. Comme nous l'avons fait valoir devant cette Commission au moment de l'étude du projet de loi n° 32², il existe plusieurs modes de réalisation de projets d'ingénierie, selon que la maîtrise d'œuvre est assurée par le propriétaire de l'ouvrage ou par un entrepreneur. Comme tout grand projet intègre, dans sa réalisation, des critères de rigueur, de qualité, d'expertise et de compétence, il y a un certain intérêt à permettre à la nouvelle agence de considérer l'ensemble des modes de réalisation envisagés par les organismes publics.

Bien qu'il ne remette pas en question l'intérêt que peut présenter l'un ou l'autre des modes de réalisation, l'Ordre croit toutefois qu'il faut éviter à tout prix de se camper dans une solution prédéterminée qui ne sera pas toujours adaptée aux besoins définis dans une situation particulière. L'Ordre insiste donc sur l'importance qu'Infrastructure Québec procède à une analyse sérieuse de la réalité intrinsèque de chaque projet avant de choisir un mode particulier de réalisation et avant que le gouvernement en détermine le mode de financement. L'Ordre s'attend de plus que, dans un souci de transparence, Infrastructure Québec justifie le choix d'un mode de réalisation par rapport à un autre. L'Ordre des ingénieurs demeurera donc vigilant et conformément à l'esprit de sa mission se gardera toujours le droit de commenter les décisions qui pourraient être prises par Infrastructure Québec dans l'application de son mandat et plus particulièrement dans le choix des modes de réalisation des travaux.

² *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*

Par ailleurs, si le projet de loi n° 65 donne plus de latitude à Infrastructure Québec que n'en a l'actuelle Agence des partenariats publics-privés, il n'en demeure pas moins que la philosophie qui transcende le projet de loi a pour effet de limiter l'action de la nouvelle agence aux étapes qui entourent les travaux de construction, d'entretien, incluant la réfection, d'amélioration ou de démolition des ouvrages. En concentrant ainsi l'action sur la planification, la réalisation et le suivi à court terme des projets d'infrastructures publiques majeurs, l'Ordre des ingénieurs est d'avis que le gouvernement manque une occasion unique de donner les outils nécessaires à Infrastructure Québec pour qu'elle puisse devenir une véritable référence pour les gestionnaires des organismes publics responsables de nos infrastructures publiques et éventuellement pour tous les donneurs d'ouvrage, dont les municipalités.

Jusqu'à ce jour, la culture qui semble prévaloir dans la gestion des travaux d'infrastructures au Québec est celle du court ou du moyen terme, de telle sorte qu'on se concentre sur les besoins du moment sans nécessairement penser à plus long terme à la gestion de l'ouvrage qui fait l'objet des travaux de construction, d'entretien, incluant la réfection, d'amélioration ou de démolition. Trop souvent, on a pensé à construire des routes plutôt que d'offrir un service de transport adapté en tout temps aux besoins des citoyens. Une telle approche a souvent eu pour résultat une dégradation prématurée de nos infrastructures, qu'il faut par la suite reconstruire à grands frais. Or un entretien plus progressif aurait pu prolonger leur durée de vie, à bien meilleur coût.

Dans le contexte actuel, l'Ordre des ingénieurs du Québec croit donc qu'il importe de changer notre approche de bâtisseur et d'adopter une approche de fournisseur de services qui nous mènera nécessairement vers une culture de gestion à long terme des infrastructures et de maintien de services adéquats aux citoyens. Nous y reviendrons plus loin dans le mémoire. Avant d'y arriver, l'Ordre veut faire part de sa vision de la mission d'Infrastructure Québec, qui jouera évidemment un rôle fondamental en matière d'infrastructures publiques du Québec.

Mieux outiller Infrastructure Québec : Un investissement rentable pour l'avenir

Les travaux de la Commission Johnson³ nous permettent de tirer certains enseignements sur l'effondrement partiel du viaduc de la Concorde. Un des constats faits par la Commission était qu'il y avait des lacunes importantes dans la documentation des travaux exécutés au fil du temps sur la structure à l'étude entre le moment de sa conception et son effondrement partiel. A posteriori, on est en droit de se demander si un encadrement de la planification et de la coordination des interventions sur nos infrastructures publiques aurait permis de sonner l'alarme et d'éviter un tel événement. Compte tenu de la complexité et de l'importance de nos infrastructures publiques, du nombre incalculable de chantiers de construction présentement en branle au Québec et du manque de ressources compétentes chez certains donneurs d'ouvrage, il apparaît impératif d'apprendre de nos erreurs du passé et de profiter de l'occasion qui nous est donnée pour créer une expertise à l'échelle nationale. Une telle agence devrait avoir une mission, des fonctions et des pouvoirs clairs pour qu'elle s'établisse comme la référence en matière d'infrastructures au Québec et que les gestionnaires d'organismes publics ainsi que les autres donneurs d'ouvrages, dont les municipalités, puissent s'y référer en toute confiance. Pour bâtir une expertise reconnue en infrastructures, l'Ordre des ingénieurs croit qu'Infrastructure Québec devrait s'adjoindre les meilleures ressources du milieu de l'ingénierie et de l'économie du Québec. L'exportation d'une telle expertise donnerait au Québec une place de leader à l'étranger.

Pour l'Ordre des ingénieurs du Québec, Infrastructure Québec serait l'organe gouvernemental tout désigné pour jouer le rôle d'expert-conseil et d'accompagnateur des gestionnaires d'infrastructures publiques. Elle devrait faire office de lieu de rassemblement des informations pertinentes quant à l'état de nos ouvrages, devenant ainsi une mémoire collective des interventions désormais réalisées sur nos infrastructures publiques.

Bien que le projet de loi semble élargir la mission de la nouvelle agence et lui donne plus de pouvoirs pour inciter les gestionnaires qu'elle conseille à une planification et un suivi plus rigoureux des grands projets d'infrastructures, l'Ordre croit qu'il présente une vision de gestion à court terme des infrastructures.

³ Commission sur l'effondrement partiel du viaduc de la Concorde

En effet, plutôt que d'accorder à Infrastructure Québec des pouvoirs de contrôle entourant uniquement la phase de la réalisation des travaux d'infrastructures, l'Ordre croit qu'on aurait intérêt à étendre son action à la gestion des infrastructures publiques pour l'ensemble de leur cycle de vie et que les pouvoirs devraient être prévus en conséquence. Nous reviendrons sur ces pouvoirs spécifiques qui devraient être accordés à la nouvelle agence dans une autre rubrique du mémoire.

Par ailleurs, l'Ordre croit que le projet de loi réduit l'action bénéfique que pourrait avoir un centre d'expertise comme Infrastructure Québec en limitant la portée de la loi aux projets d'infrastructures publiques considérés comme majeurs par le gouvernement. Lors de l'étude du projet de loi n° 32⁴, l'Ordre des ingénieurs du Québec avait recommandé de modifier l'article 8 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec afin de préciser dès lors ce qui constitue un projet majeur dans l'esprit du Législateur. L'Ordre des ingénieurs constate que le même libellé est repris dans le projet de loi n° 65 et il portera une attention particulière aux critères qui seront adoptés ultérieurement par le gouvernement pour déterminer quels projets d'infrastructures publiques méritent d'être qualifiés de « majeurs ». L'Ordre des ingénieurs croit à cet égard que l'usage du vocable « majeurs » est trop flou et qu'il aurait intérêt à être mieux défini dans la loi. En effet, un projet visant une usine d'épuration d'eau peut être majeur pour une petite municipalité qui bénéficierait d'un centre d'expertise comme Infrastructure Québec alors qu'il en serait autrement dans une grande agglomération qui peut compter sur une compétence interne.

En accordant un mandat plus élargi à Infrastructure Québec, nous croyons qu'on créerait un modèle innovateur qui pourrait faire école non seulement auprès des gestionnaires d'organismes publics plus expérimentés, comme le ministère des Transports, mais également auprès des gestionnaires moins bien outillés que l'on retrouve notamment dans certaines municipalités. Car s'il est un endroit où l'expertise d'Infrastructure Québec pourrait être utile, c'est bien chez les donneurs d'ouvrages moins expérimentés comme les plus petites municipalités et les municipalités régionales de comté. Dans l'état actuel du projet de loi n° 65, il y a fort à parier que plusieurs des projets d'infrastructures publiques qui s'y déroulent ne se qualifieraient pas comme des projets majeurs. Or ces projets n'en demeurent pas moins stratégiques pour ces municipalités qui sont souvent démunies des ressources compétentes

⁴ *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*

pour assurer la gestion de leurs infrastructures. Elles bénéficieraient donc du recours à un centre d'expertise national qui pourrait les assister dans l'analyse de la pertinence de réaliser le projet, dans le recensement des options possibles pour répondre aux besoins et dans la détermination de l'option à recommander ainsi que de son mode de réalisation.

Le projet de loi devrait aussi donner à Infrastructure Québec de véritables pouvoirs de contrôle sur les gestionnaires d'infrastructures publiques, non seulement dans les étapes qui entourent la réalisation d'un projet d'infrastructure publique mais aussi pendant toute sa vie utile. Dans la mesure où l'on veut établir rapidement la crédibilité d'Infrastructure Québec, il faut lui accorder les ressources et les pouvoirs en conséquence. De cette façon, la nouvelle agence aurait tous les éléments en main pour jouer son rôle auprès des gestionnaires d'infrastructures publiques tout en rendant compte au gouvernement de l'état de ces infrastructures, lui permettant ainsi de prendre la mesure du véritable engagement financier et social lié à la réalisation d'un projet et ce, dans le meilleur intérêt des citoyens québécois. Infrastructure Québec devrait être une organisation forte et neutre, dont les dirigeants seraient reconnus pour leur haute probité et leurs compétences, en somme un genre de vérificateur général des infrastructures publiques du Québec. À l'heure où les règles de gouvernance de toutes les organisations, publiques comme privées, sont scrutées à la loupe, il est indispensable qu'Infrastructure Québec réponde aux plus grands standards d'éthique puisqu'il en va de sa crédibilité.

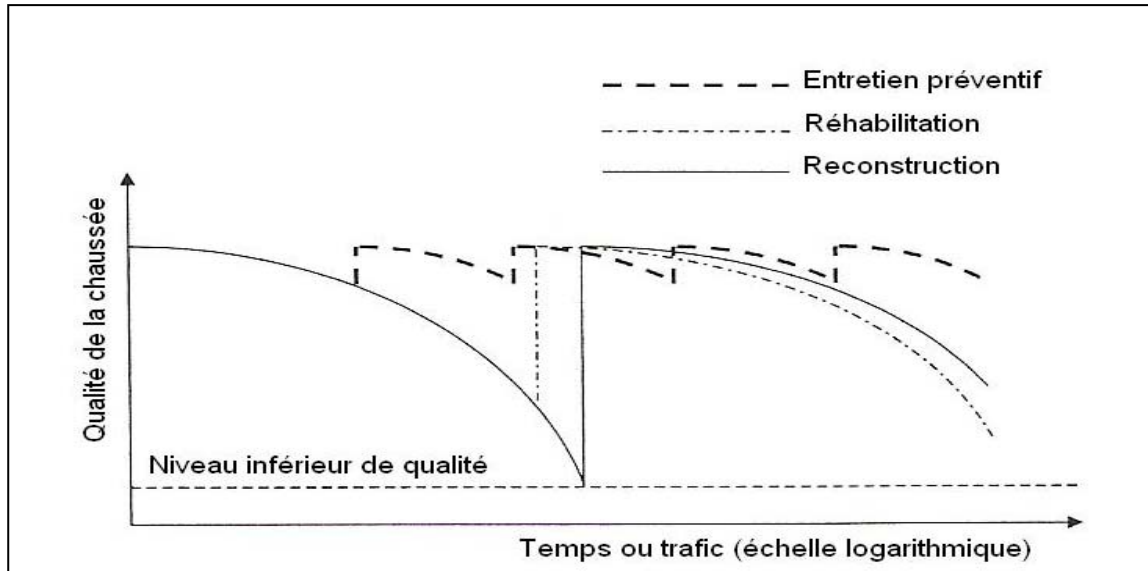
Pour une véritable gestion des infrastructures et le maintien des services aux citoyens

L'encadrement des travaux pour réduire les risques de dépassement de coût et de retard dans leur réalisation est un objectif fort légitime dans la mesure où on effectue les bons choix au départ et qu'on a décidé d'investir en fonction du cycle de vie des ouvrages et que l'on s'assure que les travaux soient réalisés selon les règles de l'art. Par une approche de gestion à long terme, on se donne les moyens de prendre du recul quant à la pertinence d'investir ou non dans une infrastructure publique et à la meilleure façon d'intégrer cette intervention dans l'ensemble de nos infrastructures.

Par ailleurs, si on traite nos infrastructures non seulement comme un ouvrage physique, mais aussi comme le moyen par lequel on offre un service aux citoyens, on comprend l'importance d'adapter cet ouvrage à la réalité des changements d'utilisation qui surviendront au cours de sa vie utile tout en prenant les mesures nécessaires au maintien de son intégrité. Par une approche de gestion à long terme, on se donne les moyens de planifier logiquement les interventions qui devront nécessairement être réalisées pour préserver le plus longtemps possible la vie utile de l'ouvrage et dispenser un service aux citoyens. L'Ordre des ingénieurs a réclamé à quelques reprises que les efforts à venir de réhabilitation et de reconstruction de nos infrastructures existantes et ceux de construction de nouvelles infrastructures soient non seulement planifiés pour la durée des travaux, mais également dans une optique de gestion à long terme des infrastructures. Pour l'Ordre, seule une vision à long terme du cycle de vie de nos ouvrages ainsi qu'un bilan de l'état de nos infrastructures publiques et des travaux à venir peuvent nous assurer que les meilleures décisions seront prises pour les préserver de manière durable, au meilleur coût, tout en les adaptant aux besoins de la population québécoise.

Étant donné le caractère permanent de tels ouvrages, il importe de planifier non seulement les travaux entourant leur construction ou leur réfection, mais également leur entretien en fonction de leur cycle de vie. En intervenant sur une infrastructure au moment opportun, par des opérations d'entretien préventif et correctif, il est possible d'optimiser sa durabilité en la maintenant en un état fonctionnel, correspondant à un niveau de service toujours supérieur à un seuil minimal déterminé à l'avance. C'est le rôle du plan d'intervention qui décrit les différentes actions (entretien préventif sous toutes ses formes, réhabilitation ou rénovation, reconstruction, etc.) qui devront être posées sur l'infrastructure afin de maintenir un niveau de qualité acceptable. Cela permettra notamment au gestionnaire de l'infrastructure publique d'effectuer une meilleure planification tant financière que logistique qui ne peut qu'être profitable en termes d'économies à long terme réalisées par l'ensemble de la société québécoise.

La figure suivante illustre l'avantage d'un plan d'intervention en cours de vie utile de l'infrastructure auquel il est destiné. Dans l'exemple utilisé, on constate que des interventions d'entretien ciblées aux moments appropriés ont pour effet d'accroître l'espérance de vie d'une infrastructure⁵ et de repousser ainsi le moment d'une réfection majeure et d'une reconstruction complète.



Source : Définition d'un plan d'intervention, produit par le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) pour l'Ordre des Ingénieurs du Québec, janvier 2009

Une agence comme Infrastructure Québec serait l'organisme tout désigné pour s'assurer que les gestionnaires des différentes infrastructures publiques déposent des plans d'intervention qui permettront de gérer les travaux tant préventifs que curatifs sur l'infrastructure dont ils ont la responsabilité. Ces travaux prolongeront au meilleur coût la durée de vie de l'infrastructure tout en préservant l'intégrité. En colligeant les différents plans d'intervention, Infrastructure Québec pourra présenter au gouvernement une image complète de la gestion des infrastructures publiques⁶. Cette information lui permettrait de plus de planifier, à l'avance, les ressources

⁵ À titre d'exemple, prenons une route qui est un type d'infrastructure couramment construite ou rénovée au Québec. On pourrait toutefois appliquer ce raisonnement à bon nombre d'ouvrages publics dont le comportement est assez similaire.

⁶ Un des moyens pour Infrastructure Québec de collecter l'information pertinente auprès des gestionnaires d'infrastructures publiques est d'appliquer le concept de traçabilité, qui consiste à documenter soigneusement la nature de tous les actes professionnels d'ingénierie effectués sur un ouvrage de même que les responsables, aussi bien en ce qui a trait à la conception originale qu'en ce qui concerne tous les changements effectués sur une infrastructure, et à conserver tous les documents relatifs, tout au long de sa vie utile.

financières qui devront être consacrées pour en préserver la pérennité et l'intégrité. En ce sens, il serait tout à fait approprié que les gestionnaires de ces ouvrages publics rendent des comptes à Infrastructure Québec pour qu'elle puisse jouer son rôle de vérificateur auprès du gouvernement.

Recommandations

L'Ordre des ingénieurs du Québec recommande à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale que le projet de loi no 65 soit modifié de manière à ce que :

1. Infrastructure Québec procède à une analyse de la réalité intrinsèque de chaque projet d'infrastructure publique avant d'en choisir le meilleur mode de réalisation et qu'il rende public ce choix, dans un souci de transparence;
2. Infrastructure Québec soit une organisation forte et neutre, dont les dirigeants seront reconnus pour leur haute probité et leurs compétences;
3. Infrastructure Québec devienne un organisme qui applique le principe de la gestion à long terme des infrastructures publiques. À ce titre, il :
 - a. accompagne et encadre les organismes publics assujettis à la Loi dans la gestion de leurs infrastructures;
 - b. surveille l'état des infrastructures sous sa juridiction et en fait rapport au gouvernement;
 - c. est un centre d'excellence et de référence en matière de gestion des infrastructures;
 - d. joue un rôle conseil auprès des donneurs d'ouvrages et gestionnaires des infrastructures publiques, notamment les municipalités.

Conclusion

Compte tenu de l'importance socio-économique des infrastructures publiques au Québec et en considération des montants investis par l'État tant dans leur mise à niveau ainsi que dans la construction de nouveaux ouvrages, l'Ordre des ingénieurs croit qu'il est impératif qu'une coordination s'opère, si on veut assurer l'intégrité et la pérennité de nos infrastructures tout en produisant des économies d'échelle. Pour l'avenir, il faut que le Québec se donne une vision d'ensemble dans la gestion de son parc d'infrastructures publiques et qu'on se départisse des réflexes de gestion au quotidien pour se concentrer sur une gestion à long terme qui prenne en compte le cycle de vie des ouvrages.

Infrastructure Québec est l'organisme tout désigné pour conseiller et accompagner non seulement les gestionnaires d'organismes publics actuellement visés par le projet de loi n° 65, mais également les autres donneurs d'ouvrage, comme les municipalités, qui pourraient bénéficier de sa présence. Pour ce faire, il faut que le gouvernement lui donne les pouvoirs et les ressources nécessaires. Après tout, si par souci de cohésion et d'économies, l'Assemblée nationale a introduit dans ses lois des clauses *crépusculaires* forçant la révision quinquennale du *corpus* législatif aux cinq ans, ne serait-il pas logique d'adopter la même philosophie pour un patrimoine collectif qui vaut des milliards et dont la durée de vie se calcule en décennies?