



Mémoire
de l'Institut pour le partenariat public privé

Consultations sur le projet de loi n° 1
Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics

Présenté à la
Commission des finances publiques,
Assemblée nationale du Québec

12 novembre 2012

Table des matières

Résumé	3
Propos liminaires	4
L'Institut pour le partenariat public privé	4
Commentaires à l'égard du projet de loi N° 1	4
Recommandations	7
Conclusion	7
Les membres de l'Institut	8

Institut pour le partenariat public privé
606, rue Cathcart, bureau 730
Montréal (Québec)
(514) 937-2040
www.ippp.org

Résumé

L'Institut pour le partenariat public privé souhaite sensibiliser le législateur au fait que le partenariat public privé est un mode de réalisation de projets comportant des caractéristiques intéressantes sur le plan de la transparence et de l'intégrité en matière de contrats publics, et ce, tant sur le plan de la conception, de l'adjudication, de la réalisation et de la gestion de projets dans le domaine des infrastructures. Voici quelques unes de ces caractéristiques :

- 1) les contrats en PPP sont extrêmement précis et obligent les partenaires publics et privés à travailler ensemble, de manière transparente dans la réalisation du projet;
- 2) les échéanciers sont d'une grande rigueur et leur non respect entraîne des conséquences importantes;
- 3) les projets sont livrés à temps et sans coûts supplémentaires, sauf si, par exemple, le partenaire public demande des modifications au projet (comme dans le cas du CHUM, par exemple);
- 4) les projets sont assortis d'une garantie d'entretien de l'infrastructure et de continuité des services sur une longue période;
- 5) il y a rétrocession au secteur public de l'infrastructure et de la gestion des services au terme de l'entente de partenariat, et ce, dans le meilleur état possible.

Au Québec, compte tenu de la taille des marchés, les partenariats publics privés peuvent nécessiter la création de consortium d'entreprises pour leur réalisation. Dans des projets de grande envergure, comme ceux des centres hospitaliers montréalais et des infrastructures autoroutières, des consortiums internationaux ont été créés pour réaliser et opérer ces projets. Ces consortiums incluent des partenaires québécois qui profitent ainsi d'une expertise qui pourra leur servir plus tard dans d'autres projets, au Québec et dans le monde.

Dans le contexte de la mondialisation des marchés et de la concurrence internationale, il pourrait s'avérer utile de valider certaines dispositions du projet de loi sur l'intégrité en matière de contrats publics relativement aux ententes de libre échange et aux règles du commerce mondial.

De même, nous souhaitons que la bureaucratie qui veillera à la conformité des milliers d'entreprises assujetties à la Loi n'aura pas pour effet de ralentir le processus d'octroi des contrats publics, ce qui pourrait nuire à leur compétitivité et, pour plusieurs d'entre elles, mettre en péril leur survie.

Propos liminaires

L'Institut pour le partenariat public privé souhaite apporter sa contribution aux travaux de la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi N° 1 – Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics.

Par nos commentaires, nous espérons sensibiliser le législateur au fait que le partenariat public privé est un mode de réalisation de projets comportant des caractéristiques intéressantes sur le plan de la transparence et de l'intégrité en matière de contrats publics.

L'institut pour le partenariat public privé

L'Institut pour le partenariat public privé (IPPP) est un organisme indépendant, sans but lucratif, créé il y a 17 ans, qui encourage le dialogue sur le partenariat public privé. L'Institut poursuit des objectifs de sensibilisation et de diffusion des connaissances sur les PPP. Par exemple, nous nous efforçons de surveiller les grandes tendances mondiales et canadiennes dans le développement des infrastructures et dans la prestation des services publics, de même que l'émergence des nouveaux modèles d'organisation.

L'Institut propose des forums de discussion multisectoriels permettant d'analyser et de comparer différents modes de réalisation de projets sur tous les plans : conception, processus de réalisation, organisation, financement, etc.

L'Institut n'a pas une position dogmatique à l'égard des PPP. Nous sommes d'avis que l'alternative de réaliser un projet en partenariat public privé doit faire partie d'un processus normal d'analyse de faisabilité d'un projet et s'appuyer sur un réel partage des risques entre les partenaires publics et privés. Dans cette optique, *la privatisation des services publics n'est nullement une forme de partenariat public privé.*

Commentaires à l'égard du projet de loi N° 1

L'Institut souscrit sans réserve à l'esprit du projet de loi sur l'intégrité en matière de contrats publics. Pour nous, il est clair que l'État doit pouvoir s'assurer que le processus d'adjudication et de réalisation des contrats publics se déroule dans la plus grande intégrité possible, et ce, afin de protéger nos actifs collectifs et d'assurer la confiance de la population envers nos institutions publiques.

À cet égard, nous croyons utile de vous faire part de certains commentaires à l'égard du projet de loi N° 1.

Tel que le définit Infrastructure Québec, « *le mode partenariat public privé (PPP) implique qu'un organisme public associe une ou des entreprises 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* ».

L'élément central de notre mémoire est de souligner que le partenariat public privé est un outil pour la réalisation de projets, notamment dans le secteur des infrastructures, dont les caractéristiques offrent des garanties de transparence de l'ensemble des processus tant dans la confection des appels d'offres que dans la mise au point des ententes contractuelles ainsi que dans la surveillance des travaux et dans la gestion subséquente des opérations, le cas échéant.

L'Institut croit fermement que le partenariat public privé est un moyen d'assurer l'intégrité des processus, tant sur le plan de la conception, de l'adjudication, de la réalisation et de la gestion de projets dans le domaine des infrastructures. En fait, l'option du PPP ne devrait être retenue que si elle présente une véritable valeur ajoutée, permettant à la fois :

- d'améliorer l'accessibilité, la qualité et la continuité des services aux citoyens;
- de rendre les services publics plus efficaces;
- et d'assurer un maximum de transparence et d'intégrité au processus suivi.

Les arguments négatifs évoqués à l'endroit des PPP sont connus : coûts d'emprunts plus élevés pour le secteur privé que pour les gouvernements, perte de contrôle des projets par le public, processus PPP long, complexe et plus onéreux que le processus traditionnel, etc.

Pourtant, au Québec comme ailleurs au Canada et dans un grand nombre de pays, la réponse à ces arguments est éloquente :

- 1) les contrats en PPP sont extrêmement précis et obligent les partenaires publics et privés à travailler ensemble, de manière transparente dans la réalisation du projet;
- 2) les échéanciers sont d'une grande rigueur et leur non respect entraîne des conséquences importantes;
- 3) les projets sont livrés à temps et sans coûts supplémentaires, sauf si, par exemple, le partenaire public demande des modifications au projet (comme dans le cas du CHUM, par exemple);

- 4) les projets sont assortis d'une garantie d'entretien de l'infrastructure et de continuité des services sur une longue période;
- 5) il y a rétrocession au secteur public de l'infrastructure et de la gestion des services au terme de l'entente de partenariat, et ce, dans le meilleur état possible.

Ces dernières années, au Québec, plusieurs grands projets en partenariat public privé ont été livrés avec succès ou sont sur le point de l'être. Par exemple, le Pont sur l'autoroute A-25 reliant l'Est de Montréal à la ville de Laval a été inauguré au printemps 2011. Il n'a pas coûté plus cher que prévu et a été mis en service à la date prévue. Il en est de même de la nouvelle salle de l'Orchestre symphonique de Montréal, qui a accueilli ses premiers concerts, il y a plus d'un an. Dans quelques semaines, l'autoroute A-30 et le pont sur la Voie maritime du Saint-Laurent, seront ouverts à la circulation comme le prévoyait le calendrier de réalisation, contribuant ainsi à désengorger la circulation autour de l'Île de Montréal. D'autres projets verront le jour dans les prochaines années comme, par exemple, le nouveau pont sur le Saint-Laurent destiné à remplacer le Pont Champlain. Il s'agit de projets importants pour le Québec.

D'autres PPP, bien que de moindre envergure, ont aussi été réalisés avec le même succès, notamment des complexes multifonctionnels à Lévis, au sud de Québec, des haltes routières sur différentes autoroutes, un centre d'hébergement de soins de longue durée à Saint-Lambert, en Montérégie. Ce sont des projets tout aussi vitaux pour les résidents de ces localités que les mégas centres hospitaliers en construction dans la région de Montréal (CUSM – McGill, CHUM, CR-CHUM), qui cheminent dans les délais prévus.

Le Québec n'est pas le seul État à se pencher sur l'intégrité dans les contrats publics. En ce moment même, plusieurs instances de l'Union européenne examinent la gestion contractuelle des services publics, notamment dans la perspective d'assurer une meilleure transparence et une plus grande performance dans la prestation des services à la population.

Par exemple, en France, l'Institut de la gestion déléguée étudie les aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP. La question posée est la suivante : Le recours aux PPP contractuels peut-il établir et garantir une gestion publique plus rigoureuse, plus durable et plus lisible (transparente) par l'ensemble des parties prenantes et des citoyens?¹ Les prémisses des études en cours sont à l'effet que les PPP sont d'abord une solution, plutôt qu'un problème.

¹ Aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP, Lisibilité & Comparabilité, Institut de la gestion déléguée, Juin 2011.

Recommandations

Au Québec, compte tenu de la taille des marchés, les partenariats publics privés peuvent nécessiter la création de consortium d'entreprises pour leur réalisation. Dans les projets de grande envergure, comme ceux des centres hospitaliers montréalais et des infrastructures autoroutières, des consortiums internationaux ont été créés pour réaliser et opérer ces projets. Ces consortiums incluent des partenaires québécois qui profitent ainsi d'une expertise qui pourra leur servir plus tard dans d'autres projets, au Québec et dans le monde.

Dans le contexte de la mondialisation des marchés et de la concurrence internationale, il pourrait s'avérer utile de valider certaines dispositions du projet de loi sur l'intégrité en matière de contrats publics relativement aux ententes de libre échange et aux règles du commerce mondial.

De même, nous souhaitons que la bureaucratie qui veillera à la conformité des milliers d'entreprises assujetties à la Loi n'aura pas pour effet de ralentir le processus d'octroi des contrats publics, ce qui pourrait nuire à leur compétitivité et, pour plusieurs d'entre elles, mettre en péril leur survie.

Conclusion

L'Institut ne souhaite aucunement réduire la portée de la législation. Nous comprenons et endossons l'intention du gouvernement de restaurer la confiance de la population et de s'assurer de l'intégrité en matière de contrats publics. Nos sociétés modernes, peu importe leur niveau, font face à des enjeux complexes, dont les plus importants sont certes d'assurer à leurs citoyens le développement et le maintien d'une offre de services publics de qualité, dans le respect de règles strictes de transparence et d'équité.

La population québécoise exige, avec raison, que les pouvoirs publics démontrent et agissent avec intégrité et transparence sur tous les plans. L'Institut y souscrit entièrement. C'est pour cette raison que nous invitons le législateur à se pencher sur les avantages offerts par le partenariat public privé à ces égards.

Pour sa part, l'IPPP a entrepris, en collaboration avec l'Institut de la gouvernance d'organisations privés et publiques, d'élaborer des règles éthiques qui pourront guider les entreprises en matière de partenariat public privé. Nous espérons que ces règles contribueront à renforcer la transparence et l'éthique dans les contrats publics.

Les membres de l'Institut

L'IPPP peut compter sur l'apport dynamique de plus d'une centaine de membres, issus tant du secteur privé que du secteur public et parapublic. Ses membres sont des entreprises et des sociétés privées, des organismes et des institutions d'État, des organisations à but non lucratif, des cabinets de professionnels, des regroupements associatifs, des institutions financières... Ils œuvrant dans des champs d'intérêt très diversifiés, notamment ceux reliés aux infrastructures urbaines, au transport, à l'immobilier, à la santé, à l'éducation, aux technologies de l'information.