

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES
SUR LE PROJET DE LOI N°65

LOI SUR INFRASTRUCTURE QUÉBEC

**AVIS DU SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (SPGQ) SOUMIS À
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

10 novembre 2009

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
1. Présentation du SPGQ	4
2. Mise en contexte	4
3. De PPP Québec à Infrastructure Québec.....	5
4. Analyse du projet de loi 65.....	7
4.1 <i>Le mandat</i>	7
4.2 <i>La gouvernance</i>	7
4.3 <i>Le personnel</i>	8
4.4 <i>L'expertise, la documentation et l'information</i>	8
4.5 <i>Les modes de réalisation des projets d'infrastructure</i>	9
5. Conclusion et recommandations	11
Annexe I	13

Sommaire

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) représente plus de 20 000 personnes, dont la plupart travaillent dans la fonction publique du Québec. Après avoir étudié le projet de loi 65 sur Infrastructure Québec, examiné la composition et le bilan de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec) et parcouru la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, le SPGQ formule cinq recommandations :

- Le retrait du projet de loi 65 sur Infrastructure Québec.
- La mise en place d'un centre d'expertise, de documentation et d'information sur les projets d'infrastructure qui relève entièrement de la fonction publique du Québec.
- L'introduction dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* d'un nouveau mode de réalisation des projets d'infrastructure, soit le « mode public », suivant lequel toutes les étapes de la réalisation d'un projet d'infrastructure sont réalisées, en tout ou en partie, par le personnel et avec l'équipement de la fonction publique.
- L'établissement, pour les projets majeurs, du « mode public », réalisé par le personnel de la fonction publique ou des organismes publics relevant du gouvernement du Québec, qui serait priorisé et qui, en cas du recours au secteur privé, pourrait servir d'étalonnage en vue de comparaisons avec les soumissions reçues.
- L'abrogation de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (L.R.Q., chapitre A-7.002).

Enfin, précisons que le SPGQ proteste officiellement et publiquement contre le refus de la Commission des finances d'entendre le point de vue du Syndicat de la fonction publique du Québec.

1. Présentation du SPGQ

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) a été fondé en 1968. Il est le plus grand syndicat de professionnelles et professionnels au Québec, puisqu'il représente au-delà de 20 000 personnes, dont environ 52 % de femmes et 48 % d'hommes. Quelque 87 % des personnes qu'il représente sont au service de ministères et d'organismes qui embauchent leur personnel en application des dispositions de la *Loi sur la fonction publique* et du cadre réglementaire ou administratif fixé par le gouvernement du Québec ou le Conseil du trésor. Quelque 13 % du personnel professionnel représenté par le SPGQ travaille pour des organismes parapublics : environ 5 % des effectifs totaux sont au service de commissions scolaires ou de collèges d'enseignement général et professionnel, et quelque 8 % sont employés par quatorze organismes gouvernementaux¹.

2. Mise en contexte

Au mois de novembre 2004, le SPGQ, ci-après appelé le Syndicat, avait présenté un mémoire à la Commission des finances publiques qu'il avait intitulé *Les PPP : un terrain miné*, dans le cadre de l'étude du projet de loi 61 qui, le 17 décembre 2004, en dépit de l'opposition des syndicats de la fonction publique, avait abouti à la sanction de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (L.R.Q., chapitre A-7.002). Après avoir déterminé les risques que posait le projet de loi 61, le Syndicat avait formulé dix-neuf recommandations. L'Annexe I du présent document reproduit *in extenso* les pages ii et iii du mémoire du SPGQ à ce sujet.

Dans son mémoire, le Syndicat avait donc recommandé le retrait du projet de loi 61, et ses recommandations ne visaient qu'à « contrôler les dommages » que pourrait causer l'adoption d'une telle loi.

Citons un passage de l'annexe I du présent document qui résumait la pensée du SPGQ à l'époque :

Nous admettons sans peine qu'il soit nécessaire de rénover un grand nombre d'infrastructures publiques. Nous croyons cependant que c'est en faisant appel à l'expertise de son personnel, notamment les professionnelles et professionnels du SPGQ, que le gouvernement trouvera les solutions les plus avantageuses... à tous points de vue (p. 4). [Nos soulignés et notre insertion]

¹ Dans l'ordre alphabétique, ces organismes sont les suivants : l'Agence de l'efficacité énergétique, l'Autorité des marchés financiers, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, le Conseil des arts et des lettres du Québec, le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, la Corporation d'hébergement du Québec, L'École nationale de police du Québec, l'Institut Philippe-Pinel de Montréal, Investissement Québec, le Musée d'art contemporain, le Musée de la civilisation, le Musée national des beaux-arts du Québec, la Société immobilière du Québec et la Société des loteries du Québec. Ajoutons deux cas particuliers : le SPGQ représente le personnel professionnel du Consortium de recherche minérale (COREM), financé par ses clients du secteur minier et en partie par les gouvernements du Québec et du Canada, et celui de Services documentaires multimédia, une entreprise privée à but non lucratif qui offre des produits et des services aux bibliothèques et aux centres de documentation.

Si nous évoquons la position du Syndicat sur le projet de loi 61, c'est parce qu'il nous semble que le projet de loi 65 survient comme une sorte de phénix qui, des cendres encore chaudes de l'Agence des partenariats public-privé du Québec, ci-après appelée PPP Québec, fait renaître avec plus d'envergure et de vigueur l'idéologie suivant laquelle les services publics ne sauraient être conçus, mis en œuvre, livrés ou développés sans qu'au préalable un regard complaisant et insistant n'ait été jeté du côté du secteur privé. Nous y reviendrons.

Rappelons que le projet de loi 65 a été déposé le 21 octobre 2009. Le Syndicat a été invité à participer aux consultations « particulières » de la Commission des finances le 28 octobre suivant. Le Syndicat a donc eu peu de temps pour préparer son point de vue. Faute d'avoir eu le temps de documenter sa réflexion sur toutes les questions traitées, il ne peut donc qualifier sa contribution de « mémoire ». C'est pourquoi l'intervention d'aujourd'hui est présentée comme étant un « avis » à la Commission.

Enfin, le SPGQ proteste officiellement et publiquement contre le refus de la Commission des finances publiques de recevoir la présidente du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ), un syndicat de 43 000 membres qui, en 2004, avait déposé un mémoire sur le projet de loi 61 devant cette même commission. La présidente du SFPQ, Lucie Martineau, a donc pris les mesures nécessaires pour que la population entende directement le message du syndicat qu'elle représente.

3. De PPP Québec à Infrastructure Québec

La comparaison des dispositions de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* avec celles du projet de loi 65 révèle que :

- le conseil d'administration de PPP Québec était composé d'un président-directeur général nommé par le gouvernement, de quatre membres issus des organismes publics et de quatre membres du secteur privé, alors qu'Infrastructure Québec serait dirigée par le même nombre d'administrateurs dont cinq provenant d'organismes publics et trois du secteur privé,
- les fonctions exercées par PPP Québec seraient confiées à Infrastructure Québec, dont le mandat s'étendrait à la planification et à la réalisation des projets d'infrastructure,
- le nouvel organisme aurait aussi pour mandat de faire état de la « pertinence » de réaliser un projet d'infrastructure, d'établir les options possibles, de « déterminer l'option à recommander » et « son mode de réalisation »,

- alors que la mission de PPP Québec se limitait aux partenariats public-privé, celle d'Infrastructure Québec s'étend aussi à trois autres modes, le mode traditionnel, le mode en gérance et le mode « clés en main »²,
- les deux textes législatifs ou la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* ne mentionnent la possibilité que l'évaluation d'un projet majeur puisse se conclure par la détermination de sa réalisation en « mode public », de sa conception à sa réfection,
- tout comme c'était le cas pour PPP Québec, Infrastructure Québec serait appelée à intervenir dans le cas de projets d'infrastructure considérés par le gouvernement comme étant « majeurs », un seuil brièvement défini dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*³, qui fut adoptée le 5 novembre 2008. Ce seuil pourrait être modifié par décret gouvernemental⁴,
- s'il s'agissait d'un projet majeur, qu'il finançait et se proposait de réaliser en partenariat public-privé, un ministère devait recourir aux services de PPP Québec, alors que, dans les mêmes conditions, le projet de loi 65 oblige le même ministère ou tout organisme visé à s'associer à Infrastructure Québec pour l'élaboration d'un dossier d'affaires pour le recours à d'autres modes de réalisation de projet que le partenariat public-privé,
- alors que le projet de loi 65 vise sensiblement les mêmes organismes que la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, il ajoute, sous réserve d'un décret gouvernemental au contraire, la Société immobilière du Québec,
- pas plus hier qu'aujourd'hui, les organismes du milieu municipal ne se voient contraints de s'associer à Infrastructure Québec, même si la valeur estimative de leurs projets peut être financièrement « majeure »,
- le gouvernement remboursait les frais et les dépenses de PPP Québec lorsque, dans le cas d'un projet d'investissement présentant un intérêt important, l'organisme évaluait la faisabilité d'un projet et sélectionnait un partenaire ou

² Le mode de réalisation traditionnel et le mode en gérance sont définis dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, alors que le mode « clés en main » et le mode partenariat public-privé définis dans la politique-cadre le sont aussi à l'article 5 du projet de loi 65.

³ Toutefois, lorsqu'un projet de réfection d'une infrastructure routière vise à rétablir l'état de fonctionnalité d'origine ou à en améliorer moins de 50 %, et que les travaux requis nécessitent une intervention ponctuelle ou durant une période continue d'au plus cinq ans, la politique-cadre s'applique au projet dont la valeur estimative du coût en immobilisation est égale ou supérieure à 100 millions de dollars. « Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique », édition révisée, 2^e trimestre 2009, p. 4.

⁴ En 2006, un décret gouvernemental définissait comme majeur un projet dont la valeur du coût d'immobilisation était égale à 40 millions de dollars ou dont la valeur des paiements à long terme pouvait atteindre ou dépasser 75 millions de dollars.

négociait un contrat de partenariat public-privé, alors que rien de tel n'est prévu pour Infrastructure Québec,

- tout comme c'était le cas à PPP Québec, l'embauche du personnel d'Infrastructure Québec ne se fera pas en application de la *Loi sur la fonction publique*, laquelle continuera uniquement de s'appliquer dans les cas d'un ex-fonctionnaire permanent voulant réintégrer la fonction publique ou participer à un concours de promotion de cette dernière.

4. Analyse du projet de loi 65

Dans cette section, nous abordons divers aspects du projet de loi 65.

4.1 *Le mandat*

Infrastructure Québec en fauchera large. En plus d'établir des normes et de dispenser ses conseils, il déterminera la « pertinence » des projets qui lui seront soumis. Notons que cette fonction est présentement dévolue au Conseil du trésor⁵. Le projet de loi crée une structure qui assumera une responsabilité qui revient exclusivement aux membres du gouvernement ou du Conseil du trésor. Il est inacceptable que les personnes que nous élisons se délestent de leur responsabilité fondamentale de diriger la construction ou l'entretien des infrastructures du Québec et de confier autant de pouvoirs à un organisme qui, même si les membres qui sont issus du secteur privé sont en minorité, sera manifestement sous son influence⁶.

Même si le projet de loi énonce que, dans tous les cas, « l'organisme public demeure responsable du projet et en conserve la maîtrise », l'on ne pourra faire croire à personne que le jeu d'influence qui prévaudra aux premières étapes d'un projet sera dominé par les organismes publics qui en feront la proposition. Une fois qu'Infrastructure Québec aura fini son travail, il ne restera à la ou au ministre concerné que le choix de se conformer à l'autorité qui lui aura dicté quand, comment et avec qui réaliser son projet.

4.2 *La gouvernance*

Le secteur privé comptera un membre de moins au conseil d'administration d'Infrastructure Québec qu'à celui de PPP Québec. Et puis après ? Au conseil d'administration d'Infrastructure Québec, le secteur public n'a aucune chance de faire

⁵ *La première autorisation que l'organisme public doit obtenir est celle du Conseil du trésor sur la pertinence de réaliser un dossier d'affaires initial, après examen d'un dossier de présentation stratégique.* « Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique », édition révisée, 2^e trimestre 2009, p. 3.

⁶ Remarquons que l'un des membres actuels du conseil d'administration de PPP Québec est aussi administrateur de l'Institut économique de Montréal, un organisme reconnu pour son parti pris pour le privé, contre les services publics, contre l'équité salariale et contre les syndicats. Envisage-t-on de lui faire une place au conseil d'administration d'Infrastructure Québec ?

valoir son expertise si les gestionnaires du conseil d'administration, qu'ils soient issus du secteur public ou privé, sont choisis pour leur « préjugé favorable » au secteur privé. Si le gouvernement du Québec a besoin d'Infrastructure Québec pour le conseiller, qu'il s'appuie sur l'avis de personnes qui sont embauchées pour être au service de l'intérêt public et non au service d'intérêts privés. Les administratrices et les administrateurs issus du secteur privé n'ont aucun mandat de la population pour gérer le développement du Québec.

4.3 Le personnel

Infrastructure Québec, tout comme PPP Québec présentement, embaucherait son personnel sans égard à la *Loi sur la fonction publique*. Pourquoi ? Parce que la *Loi sur la fonction publique* protégerait trop bien le personnel contre l'ingérence politique ? Parce qu'elle assurerait trop bien l'intégrité de l'Administration publique ? Il n'y a pas de raison valable pour que le personnel de cette agence, si elle voit le jour, ne soit recruté, embauché et rémunéré selon les dispositions d'une loi qui a fait ses preuves et qui a justement été adoptée pour protéger la fonction publique contre les pressions partisans et l'arbitraire politique. Le démantèlement de la fonction publique ne sert pas l'intérêt public. Pour protéger son personnel contre les influences intéressées, voire criminelles, dont peut être l'objet le personnel au service du public, c'est sous la protection de la *Loi sur la fonction publique* que le gouvernement devrait lacer sa nouvelle agence. Les scandales du milieu municipal ne sont-ils pas assez riches d'enseignement à ce sujet ?

4.4 L'expertise, la documentation et l'information

Le législateur a confié à PPP Québec la mission de mettre « à la portée des personnes intéressées un centre de connaissances et d'expertise sur toute question afférente au partenariat public-privé » et de recueillir et d'analyser « des informations sur les expériences de partenariats public-privé conduites au Canada et à l'étranger ». Pour sa part, Infrastructure Québec deviendrait un organisme qui « met à la portée des personnes intéressées un centre de documentation portant sur toute question afférente à la planification et à la réalisation d'un projet d'infrastructure ainsi qu'à la gestion d'un tel projet ; à cette fin, il recueille et analyse des informations sur les expériences similaires conduites au Canada et à l'étranger ». Qui peut être contre un centre d'expertise ou de documentation ? Personne, sauf si un tel « centre de documentation et d'information » ne présente qu'un côté de la médaille. Entre autres, les partenariats public-privé qui ont mal fonctionné en Grande-Bretagne n'apparaissent nulle part dans la liste des documents affichés sur le portail Internet de PPP Québec.

Pour être crédible et servir l'intérêt public, un « centre de documentation et d'information » sur la planification et la réalisation d'un projet d'infrastructure doit recenser et présenter objectivement la documentation sur le sujet. Le travail de PPP Québec dans son domaine en fut un de promotion du secteur privé plutôt que d'information objective. Si Infrastructure Québec perpétue cet exemple, il est mieux de ne jamais voir le jour.

Pourtant, il est tout à fait « pertinent » de concevoir un cadre de référence équilibré pour la planification, la réalisation, le financement et l'évaluation de projets d'infrastructure. Toutes les firmes d'informatique se dotent d'une méthodologie d'implantation de système. Pour être performantes, elles doivent le faire avec rigueur, notamment en s'écartant des sentiers qui se sont avérés impraticables. Un cadre de référence se rapportant aux projets d'infrastructure devrait suivre la même démarche. Pour en assurer l'objectivité et la valeur, il devrait être placé sous la responsabilité de personnes qui sont libres d'influences intéressées. De telles personnes, on en trouve en abondance dans la fonction publique du Québec.

4.5 Les modes de réalisation des projets d'infrastructure

Le projet de loi 65 prévoit qu'un projet d'infrastructure peut être réalisé selon quatre modes. La *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* définit ainsi ces modes, les trois premiers étant qualifiés de « conventionnels⁷ » :

- Le mode traditionnel, « qui consiste à compléter les plans et devis détaillés avant de procéder au lancement de l'appel d'offres public visant à confier la construction de l'infrastructure à un seul entrepreneur » ;
- Le mode en gérance, « qui consiste, pour l'organisme public ou son mandataire, à confier la construction de l'infrastructure à plusieurs entrepreneurs, et ce, après que l'ensemble des plans et devis détaillés des diverses phases ont été complétés » ;
- Le mode « clés en main », par lequel l'organisme public confie à une seule entreprise ou à un groupement d'entreprises l'ensemble des plans et devis d'architecture et de génie, les acquisitions et la construction de l'infrastructure ;
- Le mode PPP, « au sens de l'article 6 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec », soit « un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public ».

Remarquons que le concept d'infrastructure, tant dans la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* que sans le projet de loi 65 se trouve singulièrement élargi lorsqu'il signifie « la prestation d'un service public ». On ne peut trouver meilleure avenue pour asseoir juridiquement la privatisation de tous les services publics !

⁷ « Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique », édition révisée, 2^e trimestre 2009, p. 4.

Dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, le mode PPP est considéré en priorité. Cet extrait de la politique en fait foi :

Si le mode de réalisation proposé n'est pas le PPP, l'organisme public poursuit le projet selon un mode conventionnel, en l'occurrence le mode traditionnel, le mode en gérance ou le mode « clés en main ». Toutefois, pour les modes en gérance ou « clés en main », l'organisme public démontre son choix en faisant ressortir la quantification des gains et la valeur ajoutée du mode proposé (avantages et inconvénients liés à la gestion des risques associés aux coûts et aux échéanciers).⁸

Ce qui est frappant dans toute la documentation consultée, c'est que tous les modes de réalisation préconisent le recours au secteur privé. Considérant que le recours au privé coûte cher et prête flanc à toutes sortes de manipulations, certains événements récents le démontrent, il est temps d'introduire dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* un autre mode de réalisation des projets d'infrastructure. Donnons-lui le nom de « mode public » et définissons-le ainsi :

- Le mode public consiste à confier à un ministère ou à un organisme public relevant du gouvernement du Québec le soin de préparer les plans et devis et, à même son personnel et ses équipements, de réaliser la construction de l'infrastructure.

L'introduction d'un mode public aurait l'avantage de réduire sensiblement les estimations de coûts, puisque les ministères et les organismes publics ne sont pas à la recherche de profits. De telles estimations pourraient même constituer la base des appels d'offres dans les cas où il faudrait avoir recours au privé. Les soumissionnaires qui s'éloigneraient trop de l'estimation gouvernementale, laquelle pourrait inclure une marge de profit raisonnable mais limitée, seraient simplement écartés. Si aucun soumissionnaire ne s'inscrivait dans les limites financières inscrites à l'appel d'offres, le gouvernement du Québec, sur l'avis d'Infrastructure Québec, organisme entièrement sous son contrôle et libre d'influences extérieures, pourrait alors recourir au mode de réalisation public. Fini les magouilles, les collusions « en forme de parties de golf », les intimidations, les escouades spéciales ou les enquêtes publiques.

Le 12 février dernier, à sa demande, le président du SPGQ rencontrait madame Monique Gagnon-Tremblay, présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale. Au cours de l'entretien, il a été question de la manière de réduire les coûts de production dans la fonction publique. Dans une lettre datée du 17 février 2009 à madame Gagnon-Tremblay, le président du SPGQ rappelait en ces termes son entretien avec elle :

⁸ « Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique », édition révisée, 2^e trimestre 2009, p. 12.

Il est temps que le gouvernement du Québec se penche sur cette question. L'un des premiers chantiers à ouvrir est celui du recours abusif et ruineux à la sous-traitance, principalement dans le domaine de l'informatique⁹. L'on ne compte plus les exemples de contrats onéreux qui ont été consentis à des firmes dont les biens livrables sont de piètres qualités ou qui, tout simplement, ne livrent pas ! Voilà un domaine où le gaspillage des fonds publics s'observe le plus souvent. Pourtant, la fonction publique emploie nombre de personnes qui, avec le soutien, la formation et les mandats nécessaires, pourraient faire au moins aussi bien que le privé et de manière beaucoup plus économique. Si le Secrétariat du Conseil du trésor nous y invite, nous travaillerons avec lui pour établir un plan d'affaires qui fera épargner des millions, voire des milliards de dollars aux contribuables.

Récemment, voici ce que le vérificateur général de la Ville de Montréal recommandait après avoir examiné le processus d'octroi de contrat pour l'achat et l'installation de compteurs d'eau :

De plus, nous recommandons, pour les projets d'une importance significative, d'établir un scénario de réalisation à l'interne, par les employés de la Ville, qui serait appelé à être comparé aux soumissions reçues et/ou à une soumission d'étalonnage, le cas échéant. Cette approche permettrait notamment d'identifier clairement les avantages attendus du recours à un entrepreneur externe.¹⁰

Il est temps de donner au personnel du secteur public l'occasion de montrer sa capacité de réaliser des projets d'infrastructure plus économiques et de meilleure qualité que ce qu'offre le secteur privé.

5. Conclusion et recommandations

Le projet de loi 65 renforce l'idée qu'il faille absolument avoir recours au secteur privé pour réaliser des projets d'infrastructure. Comme ce fut le cas pour PPP Québec, le projet de loi de créer un organisme qui, de façon prévisible, serait sous l'influence du secteur privé, qui s'interposerait entre le gouvernement et le Conseil du trésor d'une part et les ministères et organismes d'autre part, et qui remplirait des fonctions qui devraient relever exclusivement de la gouvernance politique. L'organisme proposé ne fera pas partie de la fonction publique, ce qui constitue d'entrée de jeu une menace à l'intégrité de celle-ci. Si le nouvel organisme s'inspire de la culture de PPP Québec pour remplir ses mandats, l'intérêt public en serait fort mal servi.

⁹ La réduction du recours à la sous-traitance pour la réalisation des projets d'infrastructure devrait être l'objet d'une attention particulière et pourrait être fort rentable pour les contribuables.

¹⁰ Rapport du vérificateur général au conseil municipal et au conseil d'agglomération sur la vérification de l'ensemble du processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal, septembre 2009, p. 166.

Recommandation 1

Le SPGQ recommande que le projet de loi 65 sur Infrastructure Québec soit retiré du menu législatif.

Recommandation 2

Le SPGQ recommande que la mission de constituer un centre d'expertise, de documentation et d'information sur les projets d'infrastructure soit confiée à une entité administrative relevant du Conseil du trésor et que la direction et le personnel de cette entité administrative soient composés de membres du personnel embauché en application de la *Loi sur la fonction publique*.

Il est temps d'opérer un virage majeur en ce qui concerne la réalisation des projets d'infrastructure en prévoyant le recours prioritaire aux ressources internes, pour faire en sorte que les infrastructures soient moins coûteuses et de meilleure qualité.

Recommandation 3

Le SPGQ recommande que soit introduite dans la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* la possibilité de réaliser les projets d'infrastructure en mode public, défini comme le fait de confier à un ministère ou à un organisme public relevant du gouvernement du Québec le soin de préparer les plans et devis et, à même son personnel et ses équipements, de réaliser, en tout ou en partie, la construction de l'infrastructure.

Le SPGQ, avec les adaptations nécessaires, fait sienne la recommandation du vérificateur général de la Ville de Montréal.

Recommandation 4

Le SPGQ recommande que, pour les projets majeurs, soit établi un scénario de réalisation en mode public, par le personnel de la fonction publique ou des organismes publics relevant du gouvernement du Québec, qui serait priorisé et qui, en cas de recours au secteur privé, pourrait servir d'étalonnage en vue de comparaisons avec les soumissions reçues.

Par voie de conséquence, il ne peut être question de prolonger l'existence de PPP Québec.

Recommandation 5

Le SPGQ recommande que soit abrogée la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* (L.R.Q., chapitre A-7.002).

Annexe I

Extraits du mémoire du SPGQ sur PPP Québec, (pages ii et iii)

Notre démarche

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il compte près de 18 000 membres faisant partie de la fonction publique, des Sociétés d'État, du secteur de l'éducation et du secteur de la santé. Le projet de loi 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, interpelle nos membres. C'est pour cette raison que nous déposons le présent mémoire.

Il nous faut déplorer que le gouvernement n'ait pas tenu un débat public sur l'opportunité de recourir aux partenariats public-privé (PPP). Le SPGQ s'est intéressé à cet aspect, sans se limiter exclusivement au débat sur le projet de loi et la politique-cadre. Nous nous sommes tournés vers les expériences vécues et les constats qu'elles ont entraînés en vue d'établir notre position et, plus particulièrement, vers les résultats obtenus au Royaume-Uni et la réaction d'experts indépendants et d'organismes de surveillance éminemment crédibles.

Nos constats

Le chemin des partenariats public-privé est miné. Nous présentons ici les dangers les plus importants. Ceux-ci sont regroupés parmi les sept catégories suivantes :

Risques	Constats
Coûts supplémentaires considérables	<ul style="list-style-type: none">– Coût plus élevé du financement et de la gestion contractuelle– Création de structures administratives requises
Qualité déficiente des infrastructures livrées	<ul style="list-style-type: none">– Divergence des intérêts entre les partenaires privé et public– Concentration des responsabilités aux mains d'un même entrepreneur
De belles illusions et la dure réalité budgétaire	<ul style="list-style-type: none">– Carcan budgétaire des engagements à long terme– Réduction illusoire de la dette publique– Coût des avantages fiscaux consentis
Des effets politiques et économiques indésirables	<ul style="list-style-type: none">– Pertes de contrôle politique, particulièrement dans le domaine de la santé, en application d'accords commerciaux internationaux– Pertes d'occasions pour la PME québécoise
Impacts négatifs sur les emplois	<ul style="list-style-type: none">– Pertes d'emplois– Concessions et disparités dans les conditions de travail du personnel dans le PPP
Contournement des règles de « bonne conduite » dans le secteur public	<ul style="list-style-type: none">– Faible transparence des projets– Conflits d'intérêts potentiels– Biais des méthodologies de comparaison entre la formule des PPP et les approches « traditionnelles »
Perte d'autonomie des ministères et des organismes	<ul style="list-style-type: none">– Droit de regard de l'Agence sur l'ensemble des projets de partenariat

Nos recommandations

Le projet de loi n° 61 ne répond aucunement aux besoins des Québécoises et Québécois. Le gouvernement n'a pas su démontrer la nécessité du recours aux PPP, pas plus que celle de la création de Partenariats-Québec. Au contraire, la volonté affirmée de recourir à cette approche tient davantage d'un positionnement idéologique que d'une analyse pragmatique des problèmes auxquels fait face le Québec. À cet égard, il nous apparaît significatif qu'aucune alternative n'ait été étudiée par le gouvernement.

Pour le SPGQ, le projet de loi n° 61 constitue un nouvel acte dans la volonté gouvernementale de soumettre les services publics aux diktats de l'entreprise privée. En fait, il constitue une suite au projet de loi n° 31, qui modifiait le Code du travail, il y a un an à peine.

Les orientations gouvernementales à l'égard de la fonction publique, récemment dévoilées, confirment cette vision. Le gouvernement actuel entend limiter le rôle des professionnelles et professionnels à la supervision des « partenaires » provenant du secteur privé. Pour ce faire, il a annoncé son intention d'éliminer 16 000 postes de la fonction publique. Il compte également forcer les employées et employés à accepter un emploi dans le secteur privé. La volonté de recourir aux PPP, combinée aux énoncés précédents et au discours des membres du gouvernement, montre bien qu'un préjugé défavorable à l'égard de la fonction publique anime ce dernier.

Au cours de notre analyse, nous avons déterminé des problématiques importantes liées à l'utilisation des PPP. Par conséquent, **nous ne pouvons appuyer l'adoption du projet de loi 61 et nous en demandons le retrait.**

Si, malgré l'opposition sans équivoque du monde syndical, le gouvernement décide de recourir à des « partenaires », il devra impérativement tenir compte de nos recommandations, afin d'éviter les problématiques importantes signalées par le SPGQ. En aucune façon, les recommandations qui suivent ne doivent être interprétées comme une acceptation formelle et tacite des PPP. Elles visent à protéger les travailleuses et travailleurs du secteur public, ainsi qu'à éviter les périls qui guettent les citoyennes et citoyens du Québec, advenant la poursuite des visées gouvernementales.

Au total, notre mémoire présente 19 recommandations, regroupées sous les sept thèmes suivants :

THÈMES	RECOMMANDATIONS
Préciser les limites des PPP	<ol style="list-style-type: none">1. Déterminer les secteurs d'activités prioritaires pour le recours aux PPP.2. Préciser le partage des responsabilités envisagé.
Protéger les emplois et les conditions de travail	<ol style="list-style-type: none">3. Concevoir un cadre légal protégeant les conditions de travail.4. Appliquer ce cadre à tous les niveaux de l'administration publique : fonction publique et parapublique, éducation, santé et municipalités.5. Inclure une consultation obligatoire des syndicats concernés dans la politique-cadre sur les PPP.6. Permettre le transfert d'une employée ou d'un employé du secteur public vers le secteur privé uniquement sur une base volontaire et garantir un emploi dans le secteur public à celles et ceux qui refusent un déplacement.

<p>Établir clairement les gains anticipés</p>	<p>7. Définir pour chaque PPP des objectifs clairs et mesurables. 8. Instaurer un débat public avant d'amorcer un projet en PPP. 9. Mandater le vérificateur général du Québec afin qu'il évalue régulièrement l'atteinte des objectifs et la pertinence des PPP. 10. Assurer au vérificateur général du Québec un accès libre et complet à tout document concernant les opérations du « partenaire », dans le cadre du partenariat.</p>
<p>Créer une méthodologie objective pour l'évaluation comparative des PPP</p>	<p>11. Le recours aux PPP ne doit pas être un préalable à l'obtention de financement. 12. Créer une méthodologie objective de comparaison financière entre les différentes méthodes d'obtention de biens ou de services, incluant les PPP. 13. La méthodologie conçue doit tenir compte de tous les coûts indirects liés aux PPP, notamment les incitatifs offerts par le gouvernement.</p>
<p>Élaborer une représentation comptable transparente pour les PPP</p>	<p>14. Le gouvernement doit élaborer une norme comptable spécifique pour les PPP et qui reconnaisse le caractère public des biens et des services ainsi livrés.</p>
<p>Instaurer une gestion contractuelle stricte et rigoureuse</p>	<p>15. Les sommes exigibles à titre de pénalités doivent représenter un risque réel pour le « partenaire » et couvrir autant la non-disponibilité que les carences de la qualité du service. 16. Les clauses contractuelles relatives au versement des pénalités doivent être appliquées de façon stricte, rigoureuse et rapide.</p>
<p>Encadrer les transferts de personnel à l'Agence des PPP</p>	<p>17. Le projet de loi 61 doit rendre le RREGOP accessible à tout le personnel de l'Agence des PPP. 18. Le projet de loi 61 doit identifier le SPGQ à titre d'agent négociateur pour tout le personnel professionnel de l'Agence ; de plus, il doit prévoir que les conditions de travail applicables à l'ensemble du personnel professionnel de l'agence seront celles en vigueur pour le personnel représenté par le SPGQ dans la fonction publique. 19. Le projet de loi doit prévoir la création d'un comité mixte (employeur et associations syndicales) dont le mandat serait de proposer des solutions aux problèmes liés à la transition.</p>

Notre conclusion

À la suite de ses recherches, le SPGQ considère que la formule des PPP créera plus de problèmes qu'elle ne produira de solutions. Le gouvernement semble tenir pour acquis les avantages des PPP, tels que les présentent leurs promoteurs. Pourtant, ces gains sont souvent illusoire. C'est sur ce motif que nous appuyons notre demande de retrait du projet de loi. Nous invitons le gouvernement à la plus grande prudence. Il serait opportun d'examiner d'autres options, avant d'engager l'avenir des Québécoises et des Québécois pour plusieurs générations.

Nous admettons sans peine qu'il soit nécessaire de rénover un grand nombre d'infrastructures publiques. Nous croyons cependant que c'est en faisant appel à l'expertise de son personnel, notamment les professionnelles et professionnels du SPGQ, que le gouvernement trouvera les solutions les plus avantageuses... à tous points de vue.