

Consultation générale

Commission des finances publiques

Projet de loi n° 61,
Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du
Québec

**MÉMOIRE
DE L'ASSOCIATION DES ARCHITECTES
EN PRATIQUE PRIVÉE DU QUÉBEC**

PRÉAMBULE

Depuis presque un an et demi, le gouvernement du Québec manifeste la volonté de développer des partenariats public-privé (PPP) dans le cadre de sa politique dite de «réingénierie» de l'État.

Pour ce faire, le gouvernement Charest a déposé le projet de loi n° 61, Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, qui institue une agence gouvernementale pouvant également s'identifier sous le nom de «Partenariats Québec».

Cette agence doit avoir pour mission de contribuer au renouvellement des infrastructures publiques et à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens par la mise en oeuvre de projets de partenariats public-privé.

Plus particulièrement, l'Agence aura pour fonction de conseiller le gouvernement sur toute question relative au partenariat public-privé, notamment en ce qui concerne la sélection et la priorité de réalisation des projets, d'informer les organismes publics, le milieu des affaires et le public en général sur le concept de gestion publique en mode de partenariat public-privé et d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies de promotion en vue de favoriser les partenariats public-privé.

L'Agence aura de plus pour fonction de fournir tout service d'expertise relatif à l'évaluation, à la faisabilité de projets de partenariats public-privé et à la négociation, à la conclusion et à la gestion de tels contrats aux ministères, aux organismes du gouvernement ainsi qu'aux établissements des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux et aux organismes municipaux. Ces organismes publics sont tenus de recourir aux services de l'Agence pour la réalisation de leurs projets de partenariats public-privé, sauf dans les cas et aux conditions que détermine le gouvernement.

Ce projet précise les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence. Il prévoit, en outre, que l'Agence peut créer tout comité formé d'experts-conseils choisis pour leur connaissance et leur expertise dans les domaines liés au partenariat public-privé. Ces comités ont pour fonction principale de donner à l'Agence des avis sur toute question que cette dernière leur soumet relativement à des projets de partenariats public-privé et de lui faire des recommandations notamment quant à la faisabilité et à la réalisation de ces projets et sur tout aspect particulier de ceux-ci.

Ce projet de loi comporte, de plus, des dispositions financières précisant notamment les modalités d'exercice des engagements financiers que l'Agence et ses filiales sont autorisées à prendre.

Le projet de loi établit qu'un contrat de partenariat public-privé est 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.

Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.

L'AAPPQ, SES MEMBRES, L'ARCHITECTURE AU QUÉBEC...

Face à cette politique gouvernementale, l'Association des architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ) tient à faire part de ses points de vue, de ses recommandations et, le cas échéant, de ses réserves.

Portrait de l'AAPPQ et de ses membres

Il faut savoir que le secteur des services d'architecture comprend les établissements dont l'activité principale consiste à planifier et concevoir la construction de bâtiments et d'ouvrages résidentiels, institutionnels, récréatifs, commerciaux et industriels en s'appuyant sur une connaissance du design, des méthodes de construction, des règlements de zonage, du code du bâtiment et des matériaux de construction. Il concerne des architectes, ingénieurs, paysagistes, planificateurs urbains, décorateurs, technologues et des employés administratifs.

L'Association des architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ) est constituée depuis 1977 en un syndicat professionnel, autorisé par l'Inspecteur général des institutions financières, qui représente les architectes du Québec oeuvrant en pratique privée.

L'AAPPQ fait la promotion et le développement du rôle de l'architecte en pratique privée dans la société québécoise. Elle agit comme unité de négociation de manière à faire progresser les intérêts culturels, sociaux, scientifiques et économiques de ses membres. À cette fin, elle fait des représentations auprès des instances gouvernementales et de divers corps publics concernant les politiques, la législation et la réglementation.

L'AAPPQ fournit aux architectes en pratique privée des services leur permettant de conserver un niveau de pratique élevé, tant sur le plan professionnel que sur le plan administratif. Ceci implique la publication de bulletins et de documents d'information ainsi que l'organisation de colloques et d'ateliers.

L'association croit qu'elle doit donc prendre part à la consultation générale sur le projet de loi n°61 et que son avis est essentiel au débat à plus d'un titre. À savoir :

- elle représente plus de 70 % de la pratique privée au Québec ;
- elle regroupe 317 bureaux d'architectes au Québec ;
- elle compte dans ses rangs 490 architectes patrons au Québec ;
- elle représente plus de 1200 architectes patrons et employés au Québec ;
- plus de 1150 entreprises du secteur de l'architecture sont considérés comme des établissements actifs au Québec, elles embauchent près de 1700 personnes ;
- le revenu moyen par entreprise est de l'ordre de 250 000 \$ par année ;

-au Québec, les très petites entreprises (soit un architecte seul ou avec un seul employé) seraient majoritaires, au nombre de 900. Les 250 autres entreprises sont de taille dite «petite à grosse» (jusqu'à 100 employés) et ces dernières peuvent avoir jusqu'à six ou sept architectes associés ;

-les recettes d'exploitation de l'ensemble des services québécois d'architecture sont de l'ordre de 290 millions de dollars par année ;

-les entreprises québécoises des services d'architecture représentent 16 % des recettes canadiennes (qui sont de 1,8 milliard), plaçant le Québec au deuxième rang des provinces ;

-la source la plus importante des honoraires provient des projets reliés aux établissements institutionnels ; au Québec, ces projets institutionnels (dans les milieux de la santé, de l'éducation et de la sécurité) représentent 43 % des honoraires, soit 125 millions \$;

-en 2002, la marge bénéficiaire d'exploitation du secteur canadien de l'architecture fut de 15 % ;

Comprenant près de 4600 établissements au pays, le secteur de l'architecture est dominé par les petites entreprises, l'architecture demeurant une activité principalement locale.

Au Québec, l'industrie de l'architecture, si l'on peut la qualifier ainsi, est petite et fragile. Les recettes d'exploitation sont infimes (moins de 300 M \$) et les profits potentiels sont de moins de 20% (soit 60 M \$). Les marges de manœuvre sont minces et le revenu moyen annuel d'un architecte au Québec est de moins de 55 000 \$, toutes catégories confondues.

L'AAPPQ et les PPP

Selon l'Association des architectes en pratique privée du Québec, les partenariats public-privé peuvent avoir leurs raisons d'être à condition qu'ils soient définis, développés et clarifiés de manière à rencontrer tous les objectifs du client qui est ici l'usager, le citoyen.

Ce partenariat peut être une opportunité pour les architectes si leurs services professionnels font partie intégrante du développement de tout projet. Les architectes doivent faire partie du groupe «Dirigeants» qui définit le projet.

Pour une commande traditionnelle, 75 % de leur temps est consacré à la conception, à la planification et au développement technique ; le quart restant est la supervision de la réalisation, soit la construction. Tous ces éléments de la pratique architecturale constituent un ensemble indissociable et cohérent. Leur travail est de produire du «SUR-MESURE» : une réponse spécifique à un besoin spécifique, incorporant toutes les contraintes, particulièrement financières, en lien avec l'espace occupé et confortable donc fonctionnel, efficace.

I-PROBLÉMATIQUES ET IMPÉRATIFS

À partir de ce portrait du secteur de l'architecture, dépeint par l'association, et en prévision de l'instauration de partenariats public-privé, l'AAPPQ anticipe un certain nombre de problématiques et pose des impératifs. Elle souhaite que le gouvernement prenne conscience que la mise en application de sa politique soulève des enjeux importants pour la profession.

1-Une relation architecte(s)/usager(s) biaisée, sinon inexistante:

Les architectes se posent en professionnels ayant pour tâche de concevoir des aménagements de première qualité, selon les orientations fonctionnels, techniques et financières définies pour les usagers des immeubles à réaliser.

Les architectes sont d'avis que briser ce lien architecte(s)/usager(s) sera dommageable à la qualité du bâti québécois.

Pour bien servir leurs clients, ils sollicitent leur collaboration tout au long de la réalisation de leurs projets ; cela garantit l'atteinte des objectifs qu'ils se sont fixés au moment de leur mise en oeuvre et c'est aussi un moyen de les informer et de les rassurer si des choix sont à faire ou si des modifications sont à apporter aux projets, en cours de réalisation, ce qui arrive constamment et continuera d'arriver peu importe le mode de réalisation retenu.

De l'avis de l'association, briser cette collaboration est à éviter. Couper le lien architecte/client et usager constitue en soit un risque de réaliser des projets non appropriés, ne répondant pas à leurs attentes et devant faire l'objet à court ou moyen terme de modifications majeures.

→ La relation avec la clientèle doit être préservée

Tout lien ou toute relation avec le client et l'utilisateur doit être préservé, si ce n'est renforcé, dans l'intérêt de l'utilisateur avant tout. Les besoins de l'utilisateur sont la base du travail d'architecte, la matière première.

Il faut aussi assurer une connaissance spécifique des contextes d'intervention par des échanges et une communication de tout instant dans le développement des projets afin de permettre de répondre avec intelligence aux scénarios de vie à mettre en scène.

Il est aussi essentiel de permettre que la réflexion sur le projet évolue tout au cours du processus de planification et ainsi, assurer que l'environnement imaginé soit conforme aux réalités et modes de fonctionnement pressentis ou préconisés.

Enfin, il convient de travailler de très près avec un client dont l'intérêt converge avec notre éthique professionnelle.

2- Une diminution des prestations de service :

Les architectes accompagnent les promoteurs des projets immobiliers de l'État à de multiples fins: programmation des projets; conception des bâtiments et aménagements; plans et devis; services au chantier; etc. Qu'en sera-t-il dans le cadre d'un PPP ? L'association s'inquiète de la qualité et de l'étendue de la commande qui sera alors adressée aux architectes. Elle craint une éventuelle diminution des services qui s'accompagnerait d'une baisse des honoraires, et incidemment d'un travail de moindre qualité.

→ La rémunération doit être adéquate

Pour tout projet architectural s'inscrivant dans un partenariat public privé, il va de soit que l'architecte doit être rémunéré à la juste valeur de ses services. Les architectes comptent sur une commande de qualité adéquatement rémunérée.

Pour l'AAPPQ, l'octroi de contrats ne doit pas être basé sur des économies d'honoraires. L'architecte doit disposer de moyens suffisants pour s'assurer d'atteindre des résultats adéquats.

Les architectes souhaitent obtenir des honoraires suffisants pour résoudre les problématiques spécifiques à chaque projet et ainsi éviter de favoriser l'application de recettes, qui diminuent la recherche et, par conséquent, appauvrissent le cadre bâti.

3- Une expertise québécoise menacée :

L'industrie québécoise de l'architecture fait face à des défis de tout ordre et la concurrence de grandes entreprises internationales, qui seront sans doute sollicitées par le privé dans le cadre d'un PPP, ne l'aidera sûrement pas à relever ces défis. Les architectes comptent sur une commande de qualité et rémunératrice pour y parvenir.

L'implication de consortiums étrangers dans des projets de partenariat public privé plus ou moins importants risque de faire de l'ombre à l'expertise québécoise, si ce n'est de la menacer très sérieusement.

Les architectes québécois ont une expertise locale et une connaissance approfondie du milieu et de la culture québécoise.

→ Le savoir-faire québécois doit être maintenu

Le savoir-faire des architectes québécois n'est plus à prouver. Même si celui-ci s'exporte bien, son terreau est avant tout le Québec.

Dans le cadre d'un PPP, l'association pense qu'il faudra préserver la spécificité régionale de sa pratique architecturale définie par notre culture, notre climat et nos traditions.

Avant tout, il s'agit pour les architectes québécois de protéger leur marché, leurs façons de faire et leur art.

4- Une responsabilité professionnelle qui n'est plus garantie :

Le législateur, par le Code Civil du Québec, a prévu que les architectes, ingénieurs, constructeurs soient solidaires et garantissent les ouvrages contre les malfaçons et les pertes. Les architectes assument leurs responsabilités et souhaitent continuer à les assumer tel que les lois et règlements les prescrivent. Ils demandent donc de maintenir les liens qu'ils ont avec les usagers. Ils craignent que l'ajout d'un intermédiaire entre l'architecte et les usagers contrevienne aux objectifs de protection du public que le législateur a visé par la réglementation sur «les ouvrages immobiliers».

Les architectes ont à la fois une responsabilité professionnelle en matière de résultats liée à la protection du public et une responsabilité contractuelle. Ils ont donc un mandat vis à vis du public et vis à vis du client. Leur obligation première concerne principalement l'usager.

→ Les responsabilités doivent être partagées et bien définies

Dans le cadre d'un PPP, on doit reconnaître que les architectes ont une responsabilité professionnelle très lourde face à la protection du public (bien-être, sécurité, techniques de construction et longévité du cadre bâti).

Il est primordial d'éviter l'apparence de conflit d'intérêt. Lorsque le promoteur par l'entremise de l'entrepreneur paye l'architecte. Comment l'architecte peut-il surveiller avec un œil sévère la qualité des ouvrages de celui qui le paie.

5- Vers un appauvrissement du patrimoine architectural :

Les donneurs d'ouvrages publics et parapublics se sont entendus et s'entendent encore avec les architectes quant à la qualité du cadre bâti au Québec qu'il faut leur conférer. Les architectes souhaitent que cette qualité soit non seulement maintenue mais aussi bonifiée. L'expertise québécoise existe et doit être promue par nos donneurs d'ouvrage. Elle doit permettre un développement et être représentative de notre société (image et moyens inclus).

→ La loi doit être marquée du sceau de la qualité

Pour l'AAPPQ, il est impératif et primordial que la qualité du travail effectué, du patrimoine architectural, et de toute réalisation soit garantie, de quelque manière que ce soit. Et que celle-ci soit même bonifiée.

Il convient également de promouvoir la qualité de l'architecture et d'encourager la production d'un cadre bâti élaboré, spécifique et novateur.

II-LES PROPOSITIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AAPPQ

Depuis 1992, des projets sont réalisés en Angleterre sous la formule PPP. L'AAPPQ base ses propositions sur la position et l'expérience de près de 14 ans de l'Institut royal des architectes britanniques.

Le but des partenariats public-privé est d'améliorer la livraison, la qualité et la valeur des services publics par le biais de l'implication du secteur privé. Ces types de partenariat représentent le noyau des stratégies de modernisation du gouvernement et seront utilisés afin de fournir bâtiments et services dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la justice et autres..

Le secteur public cherche à louer, des fournisseurs du secteur privé, des installations conçues et réalisées selon des besoins spécifiques. D'autre part, il serait possible de conclure des ententes avec le secteur privé pour que ce dernier fournisse des services sans les installations. Dans les deux cas, le secteur public n'administre plus directement ses biens.

En abandonnant le contrôle sur ses biens, les relations directes avec les concepteurs sont partiellement rompues et les avantages tirés de la mise en service, de la gestion des espaces et des bâtiments est perdue. Ces avantages, qui comprennent l'aménagement paysager, la qualité de vie urbaine et l'appartenance d'une municipalité ou d'une communauté, sont extrêmement difficiles à réaliser dans le cadre unique des dispositions contractuelles, même si ces dernières ont été rédigées de façon exemplaire.

La formule PPP vise des formes de partenariats public-privé qui encouragent les différents secteurs de l'économie à travailler ensemble, à gérer les risques conjointement et à favoriser les innovations. De tels partenariats, bien qu'ils ne soient pas développés du jour au lendemain puisqu'ils requièrent engagement, énergie et prévoyance de la part de tous les intervenants, peuvent permettre de produire des réalisations durables.

De façon générale les recommandations suivantes doivent être considérée

- s'assurer que l'approche de prestation de services choisie offre réellement le meilleur scénario d'optimisation des ressources par rapport aux autres approches ;

- s'assurer que le coût des services devant être fournis y compris toute dette à long terme a été évalué de manière réaliste. (Il est toujours possible que le partenaire privé disparaisse faute de fonds)

- assurer la continuité du lien entre l'utilisateur, le client et le concepteur pendant toute la durée du projet.

Les modes de réalisations proposés

Bien qu'un bâtiment puisse être construit et réalisé par l'entreprise privée pour être occupé par une institution publique, le locataire occupant doit garder la main mise sur le développement du contenant et du contenu pour l'ensemble des installations.

- L'établissement des besoins sous forme d'un concept est développé directement avec l'usager par une équipe de professionnels choisie par ce dernier qui comme utilisateur en connaît les besoins.
- Les éléments devant être incorporés au bâtiment sont clairement définis de même que la qualité des produits qui le composent.
- Les documents d'appel de propositions sont soumis à des développeurs privés qui s'engagent à les respecter intégralement.
- La compétition entre les proposants se fait sur les techniques de réalisation, les modes de gestion et les services complémentaires offerts.
- Le contrôle de la qualité tant durant la réalisation du projet qu'à la livraison du produit fini se fait par l'équipe de conception qui représente les intérêts du client usager.

Cette proposition de l'AAPPQ rejoint le chapitre IV -COMITÉS D'EXPERTS-CONSEILS- du projet de loi n°61 du gouvernement du Québec, dans lequel l'alinéa 39 stipule : «L'Agence peut créer tout comité regroupant des personnes choisies pour leur connaissance et leur expertise dans les domaines liés au partenariat public-privé, notamment dans les secteurs tels la réalisation de projets d'infrastructures, la prestation de services, le droit, les relations du travail, le financement et les communications.»