

MÉMOIRE

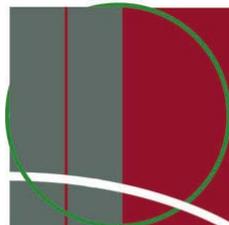
**Présenté
à la Commission des finances publiques dans le cadre
des consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 38 – Loi visant à permettre la
réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et
placement du Québec**

Par

l'Association des constructeurs de routes
et grands travaux du Québec

19 mai 2015

Association
des constructeurs
de routes
et grands travaux
du Québec



ACRGTQ

TABLE DES MATIÈRES

1.	Présentation de l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.....	3
2.	Introduction	3
3.	Commentaires et recommandations sur le Projet de loi	4
a.	Cadre et procédure d'appels d'offres.....	4
b.	Les modes d'octroi de contrat	6
c.	Processus de qualification	7
d.	Exploitation et gestion des infrastructures de transport collectif.....	8
e.	Autorisation de l'Autorité des marchés financiers	8
f.	Assujettissement à la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>	9
g.	Acquisition et détention d'actions ordinaires	10
4.	Conclusion.....	11

1. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC

L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ci-après l'« ACRGTQ »), incorporée en 1944, représente les entrepreneurs qui réalisent les travaux de construction de génie civil et de voirie au Québec.

Elle regroupe également l'ensemble des employeurs du secteur génie civil et voirie en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20). À ce titre, elle représente plus de 2 700 entreprises actives au sein de l'industrie de la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux, lesquelles emploient près de 41 000 salariés ayant travaillé 32,3 millions d'heures en 2013.

Les entrepreneurs membres de l'ACRGQT ont acquis et démontré une expertise exceptionnelle lors de la construction d'ouvrages de génie civil et voirie du Québec. D'ailleurs, l'histoire des entrepreneurs du Québec est étroitement liée à celle de la modernisation de notre société. Chaque fois que le Québec a connu un développement important, les entrepreneurs ont été les artisans privilégiés ayant permis d'améliorer grandement la qualité de vie de nos concitoyens faisant ainsi du Québec une société d'avant-garde.

Dans un contexte de développement durable, le rôle de l'ACRGQT est également de promouvoir les intérêts de l'industrie de la construction en génie civil et voirie en général, et ceux de ses membres en particulier. En parallèle, l'ACRGQT s'est aussi donné comme mission de veiller à ce que ses membres demeurent, auprès des donneurs d'ouvrage, des bâtisseurs éclairés, compétents et fiables.

En accomplissant sa mission, l'ACRGQT s'assure que le secteur génie civil et voirie de l'industrie de la construction contribue positivement, conformément aux lois existantes, au développement des infrastructures québécoises.

2. INTRODUCTION

L'ACRGQT est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires et observations sur le projet de loi n° 38 — *Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec* (ci-après le « Projet de loi »). Elle comprend que le Projet de loi vise à modifier la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, la *Loi sur la fiscalité municipale*,

la *Loi sur le ministère des Transports*, la *Loi sur les transports* et la *Loi sur les infrastructures publiques* afin d'accomplir principalement les objectifs suivants :

- Permettre au ministre des Transports de conclure, avec l'autorisation du gouvernement, une entente avec la Caisse de dépôt et placement du Québec (ci-après la « Caisse ») visant à confier à cette dernière la gestion et la réalisation de projets concernant de nouvelles infrastructures de transport collectif;
- Permettre à la Caisse d'incorporer une nouvelle filiale, CDPQ Infra, assumant le leadership de la planification, du financement, de la mise en œuvre et de l'exploitation des projets qui lui seront confiés;
- Permettre au ministère des Transports d'acquérir par expropriation, pour le compte de la Caisse, les biens requis pour la réalisation d'une infrastructure de transport collectif.

L'analyse des mesures proposées dans ce Projet de loi nous permet de comprendre que le gouvernement souhaite favoriser la réalisation, la gestion et le financement de projets majeurs d'infrastructure publique par la Caisse. Il vise à réaliser de façon performante et efficace ces projets et à procurer à la Caisse des rendements commerciaux pour ses déposants.

Une entente a été élaborée, laquelle vise à encadrer le modèle d'affaires entre le gouvernement du Québec et la Caisse pour la planification, le financement, la mise en œuvre et l'exploitation de ces projets majeurs (ci-après « l'Entente »). Ce modèle d'affaires permet la réalisation d'infrastructures essentielles pour le Québec tout en laissant au gouvernement une marge de manœuvre budgétaire pour la réalisation d'autres projets importants.

L'ACRGTO est donc en accord avec les objectifs de ce Projet de loi, à l'exception de certaines mesures sur lesquelles elle désire, par les présentes, formuler ses commentaires, préoccupations et recommandations.

3. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS SUR LE PROJET DE LOI

A. CADRE ET PROCÉDURE D'APPELS D'OFFRES

L'Annexe 4 de l'Entente entre le gouvernement du Québec et la Caisse, en ce qui concerne le processus d'octroi de contrat de moindre envergure, ne nous permet pas de déterminer si l'appel de qualification qui y est prévu visera le marché international.

En se dotant d'une Politique à l'égard des contrats d'acquisition ou de location de biens et de services (ci-après la « Politique) suivant sa seule obligation prévue à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la Caisse avait pour objectif :

- d'encadrer le processus d'acquisition ou de location de biens et de services devant faire l'objet d'un contrat avec elle;
- d'assurer la transparence dans ses processus contractuels;
- d'assurer le traitement intègre et équitable des fournisseurs et la possibilité qu'ils participent aux appels d'offres sur invitation de la Caisse;
- de mettre en place des procédures efficaces et efficientes qui tiennent compte des orientations de la Caisse en matière de développement durable et d'environnement.

Cette Politique favorise le recours aux fournisseurs québécois tout en s'assurant d'une saine concurrence. L'ACRGQTQ salue d'ailleurs la volonté de la Caisse de prioriser l'octroi des contrats aux entrepreneurs du Québec, étant d'avis que le Québec fait face à un enjeu de taille: le maintien de son expertise et de son savoir-faire. L'industrie du génie civil et voirie est une richesse pour le Québec, non seulement pour ses travailleurs, mais aussi en ce qui concerne l'expertise que la province acquiert dans la réalisation de grands projets d'infrastructures. Les entrepreneurs québécois sont les générateurs de cette richesse et en font bénéficier l'ensemble de la population québécoise.

Plus précisément, l'article 5.3 de la Politique de la Caisse est à l'effet que s'il y a une concurrence suffisante au Québec, seuls les fournisseurs québécois sont invités à soumissionner. Ce n'est que dans le cas de concurrence insuffisante que des fournisseurs de l'extérieur du Québec peuvent être invités à soumissionner. Dans ce dernier cas, la Politique prévoit que la grille d'évaluation des fournisseurs doit comporter un critère, soit celui d'être un « fournisseur québécois ».

Ce faisant, l'ACRGQTQ recommande que le cadre et la procédure d'appels d'offres prévus à l'Entente entre le gouvernement et la Caisse en ce qui concerne les contrats de moindre envergure soient au même effet que la Politique. Qui plus est, elle tient à préciser que la notion de concurrence suffisante devrait être balisée et définie. À titre d'exemple, l'expertise recherchée, le nombre de soumissionnaires et l'homogénéité des produits pourraient constituer des critères balisant cette notion, en fonction des contraintes, de l'importance du projet et des qualifications indispensables.

Enfin, pour les contrats de plus de 7.7 M \$, bien qu'en vertu de l'*Accord sur les marchés publics* révisé de l'Organisation mondiale du commerce le Québec ait étendu l'ouverture des marchés publics de ses ministères et organismes budgétaire à tous les signataires de cet Accord, l'ACRGTO est d'avis que le gouvernement devrait envisager la possibilité d'inclure dans les appels d'offres internationaux de la Caisse des critères permettant de favoriser les retombées économiques du secteur génie civil et voirie de l'industrie de la construction au Québec, lors de soumissions à coût, à rendement et à compétence égale.

B. LES MODES D'OCTROI DE CONTRAT

L'ACRGTO tient à préciser que les risques peuvent être différents d'un projet à l'autre. Ce faisant, le mode d'octroi de contrat doit être choisi en fonction d'une part, des contraintes du projet et des besoins du donneur d'ouvrage et d'autre part, des risques que le donneur d'ouvrage est prêt à assumer. Le choix du bon mode d'octroi de contrat contribuera à rendre la gestion du projet plus efficace et sa réalisation plus efficiente.

Bien qu'il existe plusieurs modes d'octroi de contrat tels que l'octroi basé sur le prix médian et celui basé sur la performance, l'ACRGTO désire suggérer et privilégie trois modes d'octroi de contrats pour réaliser des travaux de construction d'ouvrages de génie civil et de voirie.

1) LE MODE CONCEPTION-CONSTRUCTION (DESIGN-BUILD)

L'avantage de ce mode d'octroi est de permettre aux différents intervenants : ingénieurs, entrepreneurs et gestionnaires de projets, de mettre leur expertise en commun afin de trouver la meilleure conception possible tout en facilitant la coordination associée à la gestion de projet.

Dans le contexte où ce mode d'octroi demande davantage de coordination en ce qui concerne les ressources humaines, l'ACRGTO suggère de le réserver aux chantiers complexes pour lesquels le donneur d'ouvrage recherche l'innovation.

Ainsi, l'entrepreneur peut contribuer positivement au projet en jumelant son expertise à celle des autres intervenants et ce, dès la conception. De plus, ce concept diminue les risques du donneur d'ouvrage et limite les problématiques potentielles pouvant survenir lors de la réalisation du chantier.

Ce mode de réalisation implique une meilleure planification qui, lorsque déficiente, est la cause première des avenants.

2) LE MODE D'OCTROI BASÉ SUR LA QUALIFICATION DES ENTREPRENEURS

Ce mode consiste en l'élaboration de critères de qualification et devrait être utilisé lorsque le donneur d'ouvrage recherche une expertise particulière dans le cadre de la réalisation de travaux spécifiques. Cette façon de faire évite les incompréhensions qui peuvent survenir dans le cadre du chantier puisque l'entrepreneur est réputé connaître de façon claire et précise les risques associés à l'ouvrage à réaliser et elle entraîne une diminution des risques de dépassement de coûts, favorisant ainsi l'atteinte d'un juste prix.

3) LE MODE D'OCTROI AU PLUS BAS SOUMISSIONNAIRE CONFORME

L'ACRGTO croit que ce mode demeure le mieux choisi lorsque les paramètres sont bien définis et que la majorité des risques sont connus, le donneur d'ouvrage étant en contrôle de l'environnement extérieur dans lequel les travaux se réalisent. Elle est consciente que ce mode d'octroi de contrats a souvent été critiqué. Toutefois, dans le contexte où chaque intervenant fait honnêtement et professionnellement le travail qu'il a à faire, ce mode demeure une option tout à fait valable.

C. PROCESSUS DE QUALIFICATION

Pour les projets de moindre envergure, l'Annexe 4 de l'Entente prévoit que la Caisse procèdera à des appels de qualification de fournisseurs par domaines d'affaires.

En ce qui concerne l'appel de qualification prévu à l'Annexe 4 de l'Entente, l'ACRGTO est d'avis que des critères objectifs déterminés et clairs devraient être élaborés dans l'Entente.

Il en est de même en ce qui concerne le choix du type d'octroi des contrats (de gré à gré ou par appel d'offres sur invitation) pour les contrats d'une valeur inférieure à 560 000 \$ tel que le prévoit l'Annexe 4 de l'Entente. En effet, le choix du recours à l'un ou l'autre de ces types d'octroi devrait être déterminé suivant des critères précis et objectifs.

À titre d'exemple, la Politique prévoit à son article 8 que constituent des exceptions à la procédure d'appel d'offres sur invitation le fait qu'il s'agit d'un contrat conclu d'urgence ou d'un contrat conclu avec un fournisseur possédant des compétences rares dans un domaine d'expertise de pointe.

Ainsi, de l'avis de l'ACRGTO, de telles formulations prévues à l'Annexe 4 doivent être précisées afin d'écartier toute possibilité d'arbitraire et afin que les entrepreneurs puissent déterminer les

contrats sur lesquels ils peuvent soumissionner et prendre les actions qui s'imposent pour se conformer aux exigences demandées.

D. EXPLOITATION ET GESTION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT COLLECTIF

L'article 3.4 de l'Entente prévoit que la Caisse assumera le risque de revenu de chaque projet et que l'établissement de la tarification et du mode de collecte des revenus ainsi que de leur évolution sont de la responsabilité de la Caisse.

Il est à noter qu'en vertu de ce Projet de loi, les biens et ouvrages réalisés demeurent ou deviennent la propriété de la Caisse. De plus, les articles 3.7 et 5.4.3 de l'Entente sont à l'effet que la Caisse assumera les risques inhérents à l'exploitation du projet. Or, l'article 11 du Projet de loi modifie la *Loi sur les transports* afin d'y ajouter l'article 88.10 qui prévoit notamment qu'un tel projet qu'examine la Caisse doit offrir un « potentiel de rendement commercial pour ses déposants ».

L'ACRGTQ désire soulever le fait que rien n'est prévu dans le Projet de loi ou dans l'Entente en ce qui concerne l'exploitation des infrastructures par la Caisse. À titre d'exemple, comment se fera l'octroi de contrats pour l'entretien de ces infrastructures? L'ACRGTQ recommande qu'à l'instar de l'Annexe 4 de l'Entente et des recommandations qu'elle formulait précédemment à ce sujet, des dispositions spécifiques devraient encadrer l'exploitation et l'entretien des infrastructures concernant notamment le cadre et la procédure d'octroi de contrats d'entretien afin de s'assurer qu'un tel processus soit transparent et équitable envers les entrepreneurs.

E. AUTORISATION DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

L'Annexe 4 de l'Entente est à l'effet que « les contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction d'une dépense égale ou supérieure à 5 M\$ et requis pour la planification ou pour la réalisation des projets d'infrastructure confiés à la Caisse seront octroyés à des entreprises détenant l'autorisation de l'AMF en vertu de l'article 21.17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ».

Les entreprises visées par la *Loi sur les contrats des organismes publics* (ci-après la « LCOP ») qui doivent obtenir une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (ci-après « AMF ») sont celles qui sont engagées dans un processus d'appel d'offres ou d'attribution visant des contrats et sous-contrats avec les ministères et organismes, les sociétés d'État et les municipalités au Québec et comportant une dépense égale ou supérieure aux seuils déterminés par le gouvernement.

Puisque ces entreprises sont nombreuses, le gouvernement du Québec a prévu une mise en application graduelle de ces dispositions. L'ACRGTQ recommande d'arrimer la formulation précitée à la mise en application graduelle de la LCOP en ne prévoyant pas de seuil chiffré, mais en prévoyant plutôt que les contrats visés seront ceux comportant une dépense égale ou supérieure aux seuils déterminés par le gouvernement en vertu de l'article 21.17 de la LCOP.

Enfin, l'ACRGTQ tient à mentionner que le pouvoir de l'AMF octroyé par la LCOP est difficile d'application à l'égard des entreprises étrangères, créant ainsi une concurrence inéquitable eu égard aux entrepreneurs québécois. Ce faisant, elle tient à réitérer qu'il est primordial de prioriser l'octroi des contrats dans le cadre du Projet de loi aux entrepreneurs québécois.

F. ASSUJETTISSEMENT À LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

L'ACRGTQ constate que ni le Projet de loi, ni l'Entente ne font mention des informations qui seront rendues publiques par la Caisse et le gouvernement.

À ce jour, la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* assujettit la Caisse à la LCOP. Toutefois, cette même loi prévoit que l'assujettissement de la Caisse ne se fera que par l'adoption d'un décret à la date que le gouvernement déterminera.

Jusqu'à maintenant, aucun décret n'a encore été adopté en ce sens. L'ACRGTQ est d'avis que l'adoption d'un décret à cet effet s'avère primordial afin de favoriser le traitement équitable de tous les intervenants de la construction.

À défaut, l'ACRGTQ désire, par la présente, recommander que le Projet de loi prévoit l'obligation de divulguer le nom des soumissionnaires potentiels, la liste des soumissions déposées et leur prix, le nom de l'entrepreneur adjudicataire et les renseignements relatifs au contrat conclu.

En effet, bien que la majorité des membres de l'ACRGTQ agissent principalement à titre d'entrepreneurs généraux, ils sont également appelés à revêtir le chapeau de sous-traitants. La divulgation de ces informations est donc essentielle pour la multitude d'entreprises qui veulent réaliser en sous-traitance une partie du contrat pour l'entrepreneur général qui remportera l'appel d'offres. Ils doivent nécessairement faire eux-mêmes parvenir à l'entrepreneur général qui obtiendra le contrat principal une soumission, pour que celui-ci retienne la plus basse et puisse inclure ces coûts dans sa propre soumission transmise à la Caisse.

Plus précisément, il est primordial, au nom de la saine concurrence, que le nom des soumissionnaires potentiels aux contrats octroyés par la Caisse soit connu par les sous-traitants. À défaut, les principaux inconvénients suivants peuvent survenir :

- L'entrepreneur général n'est pas assuré d'obtenir, de tous les sous-traitants potentiels, le meilleur prix compte tenu du fait qu'ils ne connaissent pas la liste des soumissionnaires potentiels. Par conséquent, sa soumission risque d'être plus élevée;
- La Caisse n'est pas assurée d'obtenir le meilleur prix sur le marché;
- Les sous-traitants doivent préparer inutilement un nombre démesuré de soumissions afin d'avoir le plus de chances de déposer auprès de l'entrepreneur potentiellement adjudicataire;
- Le nombre de soumissions à gérer est exponentiel.

Également, afin de favoriser une saine concurrence au sein des soumissionnaires et dans un souci de transparence, l'ACRGTQ recommande que la liste des soumissions déposées et leur prix soient également divulgués, ainsi que le nom de l'entrepreneur adjudicataire et les renseignements relatifs au contrat conclu.

G. ACQUISITION ET DÉTENTION D' ACTIONS ORDINAIRES

Le Projet de loi, à son article 2, prévoit un amendement à l'article 31 de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* à l'effet que la Caisse pourra acquérir et détenir des actions ordinaires « d'une personne morale dont l'activité principale consiste à construire, à exercer une ou plusieurs autres activités ou à exploiter des entreprises liées aux infrastructures d'une même exploitation ».

L'ACRGTQ a quelques réserves au sujet de cet amendement, considérant le rôle prépondérant de la Caisse en tant que maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Bien qu'elle ne doute pas de l'indépendance et de la transparence de la Caisse, elle craint que le traitement équitable des soumissionnaires ne soit influencé par le fait que la Caisse puisse détenir de telles actions. En effet, elle garde à l'esprit que la Caisse, dans son rôle de maître d'œuvre, veillera à une réalisation performante et efficace de projets ayant comme finalité de procurer à celle-ci des rendements commerciaux pour ses déposants. L'ACRGTQ est d'avis que la transparence et la saine concurrence doivent servir de guide dans l'élaboration, par le gouvernement, de mesures visant à favoriser le développement et l'expertise des entrepreneurs québécois dans le cadre du Projet de loi en l'espèce.

4. CONCLUSION

L'ACRGTQ se fera toujours un devoir d'appuyer les initiatives gouvernementales qui visent à favoriser le développement économique et l'expertise des entrepreneurs du secteur génie civil et voirie de l'industrie québécoise de la construction et ce, dans l'intérêt de la collectivité québécoise. En ce sens, l'ACRGTQ appuie le gouvernement dans ses démarches visant à permettre la réalisation d'infrastructures de transport collectif par la Caisse de dépôt et placement du Québec avec ce Projet de loi.

Toutefois, dans le présent mémoire, elle tenait à faire part de ses préoccupations et recommandations à l'égard de certaines mesures qui y sont prévues en ce qui concerne notamment le cadre et la procédure d'appels d'offres prévu à l'Annexe 4 de l'Entente, le processus de qualification qui y est prévu ainsi que le manque d'encadrement de la phase d'exploitation. Plus particulièrement, elle tient à réitérer qu'à son avis, le processus d'appels de qualification implique obligatoirement l'élaboration de critères déterminés, objectifs, clairs et publics.

Quoi qu'il en soit, l'ACRGTQ souhaite profondément que ce Projet de loi soit adopté. Avec le ralentissement des investissements dans les infrastructures publiques depuis maintenant près de trois ans, cette initiative novatrice permettra au Québec de poursuivre la réalisation de ses grands projets et d'accroître l'expertise de ses entrepreneurs québécois. En terminant, elle espère qu'une telle initiative sera étendue à d'autres projets d'infrastructures à moyen ou long terme.

L'ACRGTQ vous remercie de l'attention que vous porterez au présent mémoire.