CFP– 010M
C.P. – PL 66
Accélération de certains projets d'infrastructure

Projet de loi nº 66

**Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure**

# Mémoire de la *Coalition contre les retards de paiement dans la construction*

Présenté à la Commission des finances publiques

le 20 octobre 2020

ACTION PAIEMENT
COALITION CONTRE LES RETARDS DE PAIEMENT DANS LA CONSTRUCTION

TABLE DES MATIÈRES

Présentation ..... 3
Mise en contexte ..... 5
Projet de loi nº 66 ..... 6
Impact économique négatif des retards de paiement ..... 7
Une solution simple, équitable et à coût nul ..... 10
Commission Charbonneau ..... 13
Recommandations ..... 14
Modification de l'article 66 du PL66 ..... 14
Permanence des mesures ..... 14
Mesures qui devraient viser l'ensemble des contrats de construction du domaine public et des contrats privés ..... 14
Résumé des recommandations ..... 17

# PRÉSENTATION

La *Coalition contre les retards de paiement dans la construction* (ci-après la «Coalition») est un regroupement d'associations d'entrepreneurs en construction qui a vu le jour à l'automne 2013 et dont l'objectif est de mettre un terme à l'augmentation injustifiée des délais de paiement dans ce secteur.

La Coalition représente l'ensemble des entrepreneurs généraux et spécialisés, lesquels sont impliqués dans toutes les étapes d'un projet de construction.

Ce sont des dizaines de milliers d'entreprises qui sont pour la plupart (environ 80%) constituées de 5 salariés ou moins et qui embauchent plus de 175 000 travailleurs et travailleuses [1].

**Cette action collective est historique puisque, pour la première fois, tous les entrepreneurs généraux et spécialisés du Québec se sont regroupés, ensemble, pour une même cause.**

Voici les membres de la Coalition :

- Association de la construction du Québec (ACQ)
- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ)
- Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)
- Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ)
- Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ)
- Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ)
- Fédération québécoise des associations d'entrepreneurs spécialisés en construction (FQAESC), composée des organisations suivantes :
    - Association de vitrerie et fenestration du Québec (AVFQ)
    - Association d'isolation du Québec (AIQ)
    - Association provinciale des entrepreneurs en systèmes intérieurs Québec (APESIQ)

[1] Statistiques annuelles de l'industrie de la construction 2019, produites par la *Commission de la construction du Québec*

- Association des entrepreneurs en maçonnerie du Québec (AEMQ)
- Corporation des entreprises de traitement de l'air et du froid (CETAF)
- Association des maîtres peintres du Québec (AMPQ)
- Association des entrepreneurs en revêtements métalliques du Québec (AERMQ)
- Corporation des maîtres entrepreneurs en installations contre l'incendie (CMEICI)
- Regroupement des entrepreneurs en coffrage du Québec (RECQ)

- Regroupement des corporations et associations d'entrepreneurs spécialisés de l'industrie de la construction du Québec (RCAESICQ), composé des organisations suivantes :
  - Institut d'acier d'armature du Québec (IAAQ)
  - Association Québécoise des Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI)
  - Association des maîtres couvreurs du Québec (AMCQ)
  - Association des propriétaires de machinerie lourde du Québec (APMLQ)

Le but ultime de la Coalition est de trouver une solution efficace et permanente à la problématique des délais de paiement dans l'industrie de la construction et c'est dans ce contexte qu'elle remercie la Commission des finances publiques de lui donner l'opportunité de présenter ses commentaires en regard du *Projet de loi nº 66 Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* (ci-après le «PL66»).

## MISE EN CONTEXTE

Le PL66 vise à succéder au *Projet de loi nº 61 Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19* (ci-après le «PL61») qui avait été présenté par le gouvernement le 3 juin 2020.

Ayant présenté ses observations à la Commission des finances publiques le 8 juin 2020, la Coalition invite les parlementaires à prendre connaissance du mémoire[1] alors produit et de l'étude[2] réalisée par la firme *Raymond Chabot Grant Thornton* (ci-après « RCGT ») en 2014, et ce, à la demande de la Coalition afin d'avoir un portrait complet des impacts économiques qu'entraînent les délais de paiement.

Dans son mémoire, la Coalition avait accueilli favorablement les dispositions de l'article 50 du PL61 qui donnait le pouvoir au gouvernement de déterminer les conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics, ainsi que les dispositions de l'article 50.1 du PL61 qui permettait de faire de même à l'égard de tout contrat d'un organisme municipal.

La Coalition avait alors espoir, à la lumière des échanges avec le législateur, que ces dispositions permettraient d'inclure des mesures visant à réduire les délais de paiement à l'instar de celles contenues à l'arrêté ministériel numéro 2018-01 (ci-après le « Projet pilote »), d'autant plus que la reconnaissance de la problématique des délais de paiement semblait faire consensus auprès des parlementaires présents en commission parlementaire.

Aujourd'hui, force est de constater que le PL66 ne répond pas à ces attentes.

---

[1] http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_159327&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

[2] Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, par Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT), 26 février 2015 : https://www.cmmtq.org/docs/Documents/Action_Paiement/2015_Etude_RCGT.pdf

## PROJET DE LOI N$^{O}$ 66

La Coalition salue la volonté du gouvernement de pallier les impacts économiques de la pandémie de la COVID-19 en accélérant certains projets d'infrastructure afin de relancer l'économie du Québec.

La Coalition est particulièrement satisfaite de retrouver à l'article 66 du PL66 des mesures pour faciliter le paiement de certains contrats publics. Cela constitue, aux yeux de la Coalition, une reconnaissance de la problématique des retards de paiement dans la construction.

Toutefois, la Coalition déplore que ces mesures ne s'appliqueront qu'aux contrats et sous-contrats découlant d'un projet d'infrastructure de moins de 20 millions de dollars mentionné à l'annexe I du PL66.

De plus, nulle part dans le PL66 nous retrouvons une disposition similaire à l'article 50.1 du PL61, qui aurait permis au gouvernement d'assujettir la philosophie du PL61 aux contrats municipaux. Les délais de paiement sont autant criant dans les municipalités et les villes.

Pourquoi le gouvernement a-t-il fait ces choix alors que la problématique est globale? Saisissons l'occasion pour la régler entièrement.

Tous les projets identifiés au projet de loi devraient bénéficier de mesures facilitant le paiement aux entreprises, et même plus. Le gouvernement devrait profiter de l'opportunité qui lui est donnée pour envoyer un message clair : les délais indus de paiement doivent cesser. Un signal fort à cet égard permettrait d'assurer une prévisibilité nécessaire pour les intervenants liés aux projets, dont les donneurs d'ouvrage et les entrepreneurs, et ainsi assurer une relance efficiente et durable.

S'il est vrai que les retards de paiement ont un impact majeur et direct sur les liquidités dont disposent les entreprises pour exécuter les projets, pouvant même leur causer des difficultés financières susceptibles de les mener à la faillite, il ne faut pas oublier que cela ne constitue pas la seule conséquence des retards de paiement. D'autres nous concernent tous comme contribuables.

# IMPACT ÉCONOMIQUE NÉGATIF DES RETARDS DE PAIEMENT

Dans leur étude, RCGT a quantifié l'impact économique négatif relatif aux retards de paiement à plus d'un milliard de dollars annuellement. De cette somme, RCGT a estimé à 25 M$ le coût supplémentaire intégré dans le prix des soumissions par les entreprises pour pallier les risques de retard de paiement. C'est donc dire que nous défrayons collectivement des sommes supplémentaires en raison des retards de paiement[3].

Tableau 7 : Sommaire des impacts des retards de paiement

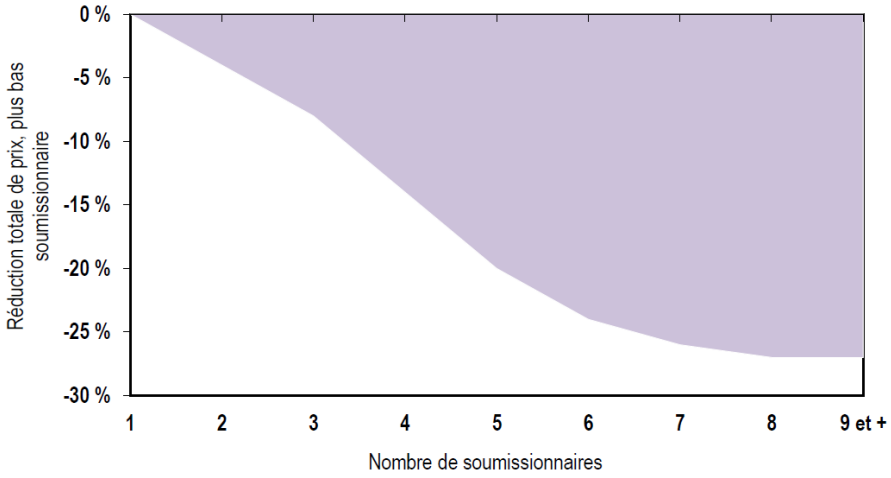
| Titre de l'impact | Impact économique |
|---|---|
| Gestion des liquidités – Rendement potentiel perdu sur les capitaux (Tableau 1) | 709 159 879 $ |
| Coûts de financement – Coûts en intérêts des délais de paiement au-delà de 30 jours (Tableau 3) | 137 068 615 $ |
| Productivité des entreprises – Perte de productivité (Tableau 4) | 132 196 025 $ |
| Compétitivité de l'industrie – Coût supplémentaire intégré dans le prix des soumissions (Tableau 6) | 24 459 671 $ |
| **TOTAL** | **1 002 884 190 $** |

Encore plus significatif est le coût supplémentaire engendré par une diminution du nombre de soumissionnaires.

Il est généralement admis qu'une diminution du nombre de soumissionnaires aura une influence à la hausse sur le coût d'un projet. Les données citées par RCGT dans leur étude démontrent que lorsqu'il y a moins de neuf entreprises qui soumissionnent sur un projet, chaque soumissionnaire de moins représente un coût supplémentaire variant entre 1 et 6 %.[4]

[3] Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, par Raymond Chabot Grant Thornton, 26 février 2015, Tableau 7, page 60.
[4] Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, par Raymond Chabot Grant Thornton, 26 février 2015, Figure 34 et Tableau 5, page 54.

Figure 34 : Réduction de prix avec l'augmentation du nombre de soumissionnaires




Source : CARR, Paul G., (2005) « An Investigation of the Level of Competition, Pre-Bid Project Estimates and Actual Bid Prices, in the Public Building Sector for the Institutional Construction Market », *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 131, Nº 11, November 2005, pp. 1165-1172.

Tableau 5 : Réduction de prix avec l'augmentation du nombre de soumissionnaires

| Nombre de soumissions | Écart du plus bas soumissionnaire par rapport au budget | Diminution dans le prix du plus bas soumissionnaire | Diminution cumulative dans le prix du plus bas soumissionnaire |
|---|---|---|---|
| **1** | 1,15 | – | – |
| **2** | 1,11 | 4 % | **4 %** |
| **3** | 1,07 | 4 % | **8 %** |
| **4** | 1,01 | 6 % | **14 %** |
| **5** | 0,95 | 6 % | **20 %** |
| **6** | 0,91 | 4 % | **24 %** |
| **7** | 0,89 | 2 % | **26 %** |
| **8** | 0,88 | 1 % | **27 %** |
| **9 et +** | 0,88 | Minime | **27 %** |

Sources : *Idem à la Figure 34*

Or, selon les données du SEAO, on estime qu'il y a en moyenne 3,6 soumissionnaires par appels d'offres. RCGT en conclut que le prix des contrats publics de construction pourrait diminuer de 6 % à 13 % si le nombre de soumissionnaires augmentait.[5]

**Par conséquent, si les projets d'infrastructure mentionnés à l'annexe I du PL66 sont évalués à 50G$, augmenter le nombre de soumissionnaires pourrait représenter une économie de 3G$ à 6.5G$.**

[5] Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, par Raymond Chabot Grant Thornton, 26 février 2015, page 55.

Pour y parvenir, il est essentiel d'adopter des mesures permettant aux entrepreneurs de disposer des liquidités nécessaires pour exécuter les projets et soutenir la relance. Il est d'autant plus crucial d'agir immédiatement considérant que les entreprises sont déjà fragilisées par la fermeture des chantiers de construction ayant eu lieu au printemps en raison de la pandémie.

À défaut d'adopter immédiatement des mesures pour contrer les retards de paiement dans la construction, il est évident que le nombre d'entreprises étant en mesure de soumissionner et supporter financièrement les projets sera moindre alors même que le gouvernement entend justement accélérer la réalisation des projets. La «surchauffe» des marchés vécue avant la pandémie nous en a fourni une éloquente démonstration, soit, de l'effet à la hausse du coût des projets publics lorsque ceux-ci sont plus nombreux que les entreprises en mesure de les exécuter. Moins de projets pourront être réalisés avec les mêmes investissements publics.

Mettre en place un cadre de paiement juste et équitable pour les parties à un projet de construction permettrait par ailleurs d'intéresser aux marchés publics certaines entreprises qui n'ont pas, dans les faits, accès à ces marchés en raison des délais de paiement.

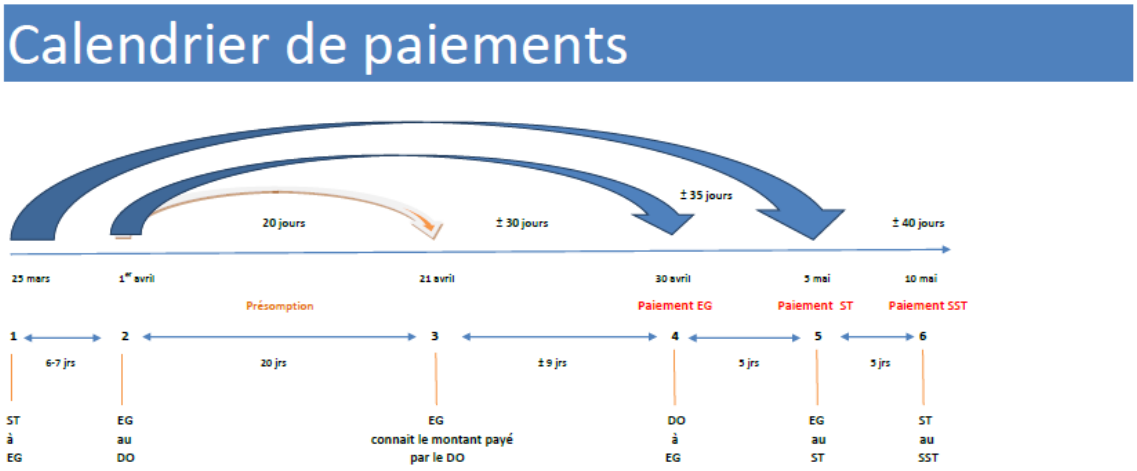
Des milliers de petites entreprises à travers le Québec, qui constituent la grande majorité des entrepreneurs de construction (80% ont 5 employés et moins) et qui ont par ailleurs le savoir-faire, pourraient ainsi être intéressées à participer aux marchés publics si les conditions de paiement étaient simplement respectées. Donner accès au plus grand nombre de joueurs, particulièrement aux plus "petits", est de nature à stimuler la concurrence et à faire baisser les coûts, tout en relaçant l'économie à grand échelle.

## UNE SOLUTION SIMPLE, ÉQUITABLE ET À COÛT NUL

Les mesures proposées par la Coalition, depuis plusieurs années déjà, pour redresser la situation sont simples et connues. Il s'agit essentiellement de deux éléments, soit un calendrier de paiement obligatoire pour les entrepreneurs et un mécanisme de règlement des différends rapide (intervenant-expert).

Ces éléments sont présentement appliqués dans le cadre du Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction et aux sous-contrats publics qui y sont liés (chapitre C-65.1, r. 8.01), Projet pilote ayant débuté en 2018. Une cinquantaine de contrats publics de construction font partie du Projet pilote.

Afin de faciliter la compréhension des mesures qui sont revendiquées par la Coalition, nous reproduisons ci-dessous le calendrier de paiements appliqué dans le cadre du Projet pilote.




**Déroulement**

1. Le ST transmet sa demande de paiement le 25e jour du mois à l'EG (date fixe). Comprend les travaux projetés jusqu'à la fin du mois.
2. L'EG transmet sa demande de paiement le 1er jour du mois au DO (date fixe).
3. Période fixe et immobile de présomption du 1er au 20e jour du mois : le DO informe l'EG en cas de refus de paiement (total ou partiel). Les éléments mentionnés à l'EG sont notamment la partie non payée (%) et l'ensemble des motifs au soutien du refus. L'EG transmet sans délai une copie de l'avis de refus au ST visé le cas échéant.
4. Paiement du DO à l'EG le dernier jour du mois.
5. Paiement de l'EG au ST le 5e jour du mois suivant celui pour lequel il a transmis une demande de paiement (date fixe).
6. Paiement du ST au SST le 10e jour du mois (date fixe), etc.

Ainsi, en vertu de ce calendrier, les travaux exécutés par un sous-traitant au cours du mois de mars, pour lesquels il a assumé les coûts de main-d'œuvre et de matériaux, seront payés le 5 mai suivant.

On ne saurait prétendre que cela constitue une revendication déraisonnable. Au contraire, il s'agit d'une solution à coût nul pour le gouvernement puisqu'il ne s'agit pas de payer les entrepreneurs d'avance ou à un prix supérieur. Il s'agit simplement de payer les travaux dûment exécutés et acceptés dans un délai raisonnable.

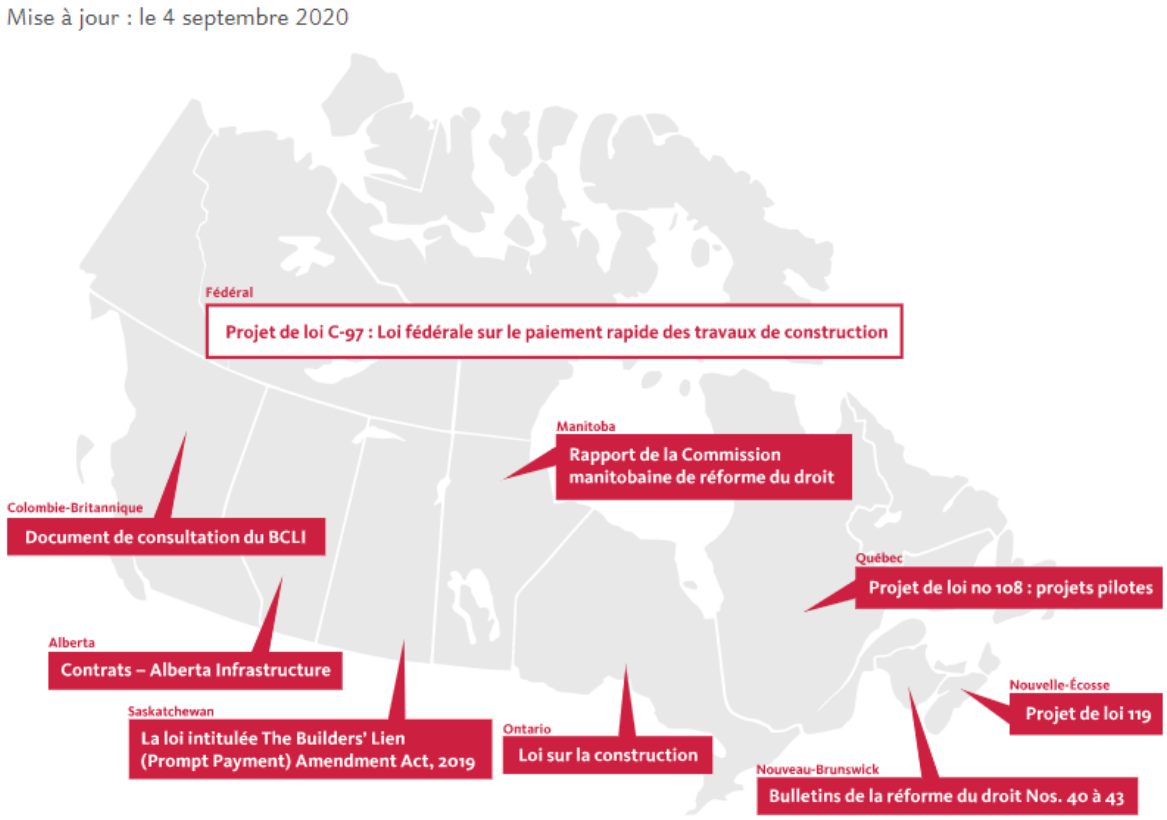
Bien que les contrats soumis aux modalités du Projet pilote ne soient pas terminés, l'état de situation que nous pouvons en dresser à ce stade est positif. Les modalités prévues au calendrier de paiements sont bien respectées et sont très appréciées par les entrepreneurs et les sous-traitants. L'intérêt à soumissionner pour les contrats soumis aux modalités du Projet pilote est manifeste. Les entrepreneurs généraux notent davantage d'intérêt de la part des sous-traitants à travailler sur ces projets. Il leur est plus facile d'obtenir des soumissions.

Ces résultats préliminaires positifs, combinés à la crise sans précédent que nous vivons en raison de la pandémie de la COVID-19, militent en faveur de l'adoption des **mesures** prévues dans le Projet pilote **afin de les rendre permanentes le plus rapidement possible**, même si ce dernier est toujours en cours.

Des mesures similaires ont déjà fait leurs preuves et ont été adoptées par plusieurs autres juridictions, certaines depuis plusieurs années, la problématique des délais de paiement n'étant pas exclusive au Québec. L'étude économique de RCGT contient d'ailleurs une analyse des lois mises en place à l'étranger à cet égard, notamment en Europe et aux États-Unis.

Plus près de nous, soulignons qu'en Ontario, une loi contenant des mesures permanentes sur les paiements rapides pour l'ensemble des contrats de construction (publics et privés) a été adoptée et est vigueur depuis le 1er octobre 2019. Le gouvernement fédéral a aussi adopté une loi au même effet. Presque toutes les autres provinces ont déposé des rapports ou des projets de loi qui sont en cheminement.

Le tableau qui suit donne un aperçu de l'évolution de la situation[6].




Le Québec est la seule province qui a procédé avec un projet pilote et qui, par l'adoption du PL66 tel quel, prolongerait ce Projet pilote de 5 ans supplémentaires.

La Coalition ne souhaite pas la reconduction d'un projet pilote pour 5 ans comme le propose en quelque sorte le PL66, alors que celui en cours prendra fin en juillet 2021 et donne des résultats probants.

Le gouvernement doit passer à une autre étape. Celle de l'adoption de mesures connues qui ont fait leur preuve, et ce, de façon permanente parce que le problème est récurrent et demande une réponse ferme et définitive.

[6] Source : https://www.osler.com/fr/ressources/cap-sur/reformes-de-la-legislation-sur-les-paiements-rapides-et-la-construction-au-canada

## COMMISSION CHARBONNEAU

Lors de ses travaux, la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (ci-après la « Commission Charbonneau ») s'est intéressée aux facteurs occasionnant une diminution de la concurrence, une pression à la hausse sur les prix et pouvant mener à différents stratagèmes.

La donnée suivante, tirée du sondage exhaustif mené par RCGT auprès de plus 700 entreprises de construction pour la réalisation de leur étude d'impact a notamment été transmise à la Commission :

- 77 % des entreprises du secteur ont mentionné avoir refusé de déposer au moins une soumission en raison des clauses contractuelles abusives quant aux paiements ou politiques de paiements problématiques;
- 57 % de ces contrats étaient publics (38 % provincial, 15 % municipal et 4 % fédéral).

Lorsqu'elle a été complétée, l'étude économique réalisée par RCGT a également été acheminée à la Commission Charbonneau.

Rappelons que la Commission Charbonneau a notamment émis la recommandation suivante lors du dépôt de son rapport le 24 novembre 2015 :

> Recommandation 15 – **Réduire les délais de paiement aux entrepreneurs en construction**
>
> *« les commissaires recommandent au gouvernement d'adopter des dispositions législatives ou réglementaires afin de proposer, dans le cadre d'un contrat principal et des sous-traitances, une norme sur les délais de production des décomptes progressifs et des paiements afin de diminuer l'emprise des surveillants de chantiers et des donneurs d'ordre publics sur les entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction ainsi que la possible infiltration du crime organisé ».*

Près de cinq ans après l'émission de cette recommandation, le temps est venu pour le gouvernement d'y donner suite.

# RECOMMANDATIONS

## Modification de l'article 66 du PL66

Puisqu'il s'agit d'une mesure pouvant être réalisée à très court terme, la Coalition recommande que l'article 66 du PL66 soit modifié afin que tous les projets d'infrastructure visés par ce projet de loi soient soumis à des mesures similaires à celles du Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction et aux sous-contrats publics qui y sont liés (chapitre C-65.1, r. 8.01).

## Permanence des mesures

La Coalition réitère que les dispositions du Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction et aux sous-contrats publics qui y sont liés (chapitre C-65.1, r. 8.01) devraient être rendues permanentes.

Dans un contexte de ralentissement économique sans précédent, ce mécanisme, pourtant si simple et équitable, permettrait aux entreprises de participer à la relance économique du Québec en leur donnant l'assurance d'avoir les liquidités nécessaires pour exécuter les travaux. En ayant plus de soumissionnaires sur un appel d'offres, les donneurs d'ouvrages auront de meilleurs prix et les contribuables en bénéficieront ultimement.

## Mesures qui devraient viser l'ensemble des contrats de construction du domaine public, incluant ceux des sociétés d'État, des municipalités et organismes municipaux, ainsi que les contrats privés

La problématique des délais de paiement est également marquée et ancrée au sein de certaines municipalités.

Bien que ce soient des investissements municipaux, ceux-ci n'en demeurent pas moins considérables et les paiements à effectuer aux entrepreneurs y sont proportionnels. De toute évidence, ces investissements auront un impact significatif sur la relance économique du Québec.

Il ne fait aucun doute qu'il serait hautement approprié que des mesures visant à réduire les délais de paiement visent également les contrats des municipalités et autres organismes municipaux.

Comme la Coalition cherche une solution globale pour les contrats de construction au Québec et que les donneurs d'ouvrages municipaux constituent une part très importante des marchés, il est tout à fait pertinent de demander le retour du principe énoncé à l'article 50.1 du PL61 dans le PL66.

Par ailleurs, l'étude économique réalisée par RCGT l'a démontré : les retards de paiements se ressemblent, en délai, tant au privé qu'au public, tel que le démontrent les figures ci-dessous extraites de l'étude de RCGT.

Figure 21 : Délai moyen de recouvrement des comptes à recevoir, par type de donneur d'ouvrage

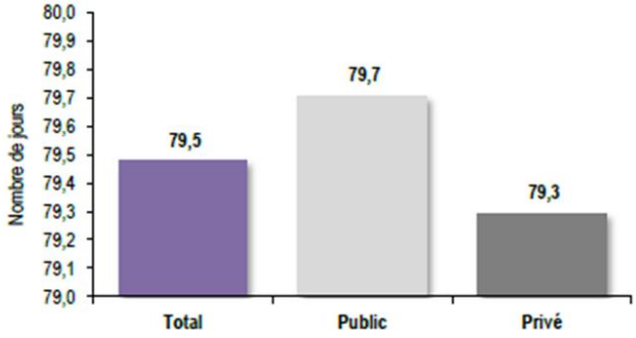
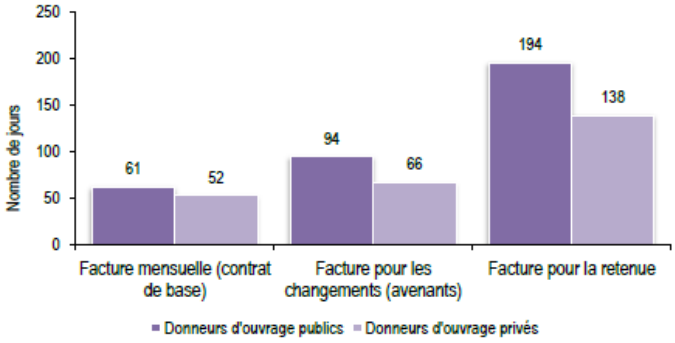



Figure 22 : Nombre de jours d'attente moyen avant d'être payé selon le type de facture et le type de marché



Comme il a également été mentionné dans l'étude économique de RCGT, l'analyse des lois mises à place à l'étranger a permis de constater que plusieurs pays ont également légiféré au niveau des contrats privés, notamment aux États-Unis :

> « *Quant aux contrats privés, de telles lois sont en place dans près de deux tiers des États américains.* » [7]

Comme nous le mentionnions plus haut, l'Ontario a adopté une loi sur les paiements rapides qui vise l'ensemble des contrats privés et des contrats publics, incluant les contrats municipaux.

Comme ces types de marchés se suivent dans les tendances des délais de paiement, il serait donc approprié d'appliquer les paramètres du Projet pilote à l'ensemble des contrats, tant privés que publics. Ne pas le faire créerait une iniquité, un débalancement entre tous ces marchés.

[7] Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, par Raymond Chabot Grant Thornton, 26 février 2015, page 16.

# RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

**La Coalition recommande :**

**1** **Que l'article 66 du PL66 soit modifié afin que des <u>mesures similaires</u> à celles du Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction et aux sous-contrats publics qui y sont liés (chapitre C-65.1, r. 8.01) s'appliquent à tout contrat public de travaux de construction et aux sous-contrats publics qui y sont liés découlant d'un projet d'infrastructure mentionné à l'annexe I, à moins que le mode de réalisation du contrat ou du sous-contrat ne permette pas l'application d'un calendrier mensuel de paiement;**

**2** **Que le gouvernement adopte sans délai une loi d'ordre public, applicable à tous les contrats de construction privés et publics, incluant les municipalités et les sociétés d'État, afin de mettre en application de façon permanente les paramètres du Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction et aux sous-contrats publics qui y sont liés (chapitre C-65.1, r. 8.01).**