



MÉMOIRE DU CPQ

Projet de loi 66, Loi concernant l'accélération de certains projets
d'infrastructure

OCTOBRE 2020

Le CPQ (Conseil du patronat du Québec) a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possible – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale.

Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque nationale du Canada.

4^e trimestre 2020

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	4
Mesures d'accélération en environnement et au niveau des réglementations municipales	5
Délais de paiements et enjeux de liquidités	5
Mode d'octroi des contrats publics et rôle des marchés publics	6
Les travaux d'infrastructures visés	7
Rôle de surveillance accru conféré à l'Autorité des marchés publics	8
Autres enjeux pour la relance qui ne font pas l'objet du PL66	8
Conclusion	9

UN PROJET DE LOI NÉCESSAIRE QUI FAVORISERA LA RELANCE DANS UN CONTEXTE EXCEPTIONNEL

MISE EN CONTEXTE

Le CPQ accueille positivement les orientations et objectifs décrits dans le projet de loi 66 (PL66), *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, ainsi que la volonté principale du gouvernement d'accélérer des travaux d'infrastructure.

Nul doute que les processus pour les approbations des projets sont souvent trop longs, à différents niveaux, ce qui est d'autant plus problématique dans la situation hors du commun que nous vivons actuellement. L'accélération des processus est un objectif important que le CPQ défend depuis longtemps. Rappelons que dans le contexte de la pandémie, le CPQ a demandé d'alléger les obligations réglementaires et accélérer les processus d'autorisation pour les donneurs d'ouvrages pour faciliter la relance économique.

Le CPQ estime que, pour traverser cette période de crise, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales devront mettre en œuvre de nouveaux plans d'intervention d'une grande envergure qui nécessiteront de réduire les obstacles à la flexibilité, la rapidité et l'agilité des décisions et interventions. Ce projet de loi s'inscrit dans cette lignée et dans des actions qui contribuent concrètement à répondre à ces demandes.

Le PL66 démontre l'intention du gouvernement de compenser par des investissements publics le ralentissement prévisible des investissements de la part du secteur privé. En effet, dans le climat d'incertitude actuel et de besoins de liquidités, les intentions d'investissement sont en baisse, dans plusieurs industries¹. Selon les prévisions, le retour au niveau de PIB d'avant la pandémie n'est pas prévu pour avant la fin de 2021.

En avançant des projets déjà prévus dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) et en accélérant les processus, le gouvernement pourra contribuer rapidement à la relance de l'économie. Rappelons surtout qu'il s'agit de projets de construction ou de modernisation de plusieurs infrastructures déjà prévus et répondant à plusieurs besoins réels sociaux, économiques et aussi parfois environnementaux (transport collectif, maison des aînés, CHSLD, écoles, etc.).

Pour le CPQ, il est clair que les investissements en infrastructure et une accélération des travaux doivent se faire dans une perspective de développement durable et dans le respect de l'environnement. Une accélération ne doit pas se faire au détriment de la qualité ou de l'intégrité. À cet égard, il peut être souligné que l'accélération dans la mise en chantier des travaux visés par le PL66 se fait en conformité avec le cadre normatif applicable, notamment en matière de contrats publics et en ce qui a trait à la protection de l'environnement. De plus, cette accélération est accompagnée d'une surveillance et reddition de comptes accrue, ce qui est de bon augure.

L'accélération prévue par le projet de loi 66 est par ailleurs temporaire et le projet de loi est ciblé avec une liste de projets qui sera fixée dès son adoption. Ceci est de nature à amener davantage de prévisibilité et de certitude. L'accélération des processus prévue au PL66 se fait essentiellement à trois niveaux : l'expropriation, l'environnement et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

¹ Selon l'ISQ, ces intentions sont en baisse de 11,4% en 2020 par rapport à 2019 dans les industries productrices de biens, ce qui inclue entre autres la construction et la fabrication. https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/investissements/ipp_scian_qc.htm

Nous présentons ci-dessous des commentaires plus spécifiques sur certains aspects du projet de loi qui nous interpellent de façon plus particulière, quelques pistes d'amélioration souhaitables pour que les travaux d'infrastructure contribuent de la façon la plus efficace possible à la relance et que les marchés publics contribuent de la façon la plus efficace possible à une prospérité durable. Nous référerons à l'occasion au projet de loi 61 (PL61), le prédécesseur du projet de loi actuellement à l'étude. Nous notons par ailleurs que le CPQ fait partie de deux initiatives avec d'autres leaders de la société : l'Alliance Switch, l'Alliance pour une économie verte et le G15+², qui font également des recommandations dans le cadre de la consultation sur le PL66.

MESURES D'ACCÉLÉRATION EN ENVIRONNEMENT ET AU NIVEAU DES RÉGLEMENTATIONS MUNICIPALES

Pour accélérer les mises en chantiers des projets identifiés, le PL66 prévoit un aménagement de certains processus applicables en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE). Il exempte les projets visés de l'obligation d'obtenir des autorisations environnementales en vertu de la LQE tant que certaines exigences environnementales seront respectées pendant les travaux. Il est à noter toutefois que cette exclusion ne s'applique pas aux projets dont les travaux sont réalisés dans des milieux humides et hydriques (lorsque le projet ne prévoit pas une remise en état), sur un ancien lieu d'élimination de matières résiduelles ou en présence d'une espèce menacée ou vulnérable, ainsi que les prélèvements d'eau.

Le CPQ note que le projet de loi prévoit que les dispositions prévues pour les mesures d'accélération des travaux « n'ont pas pour effet de restreindre tout pouvoir que peut exercer le ministre responsable de l'environnement... » (art.21). Le PL66 prévoit aussi que des professionnels feront des suivis pour s'assurer que les activités ont été réalisées conformément aux exigences environnementales, (art.29), et que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques publie une reddition de comptes portant sur l'application des mesures d'accélération en matière d'environnement. Ces dispositions sont de nature à favoriser le respect des exigences environnementales dans la réalisation des travaux.

Le PL66 prévoit par ailleurs la possibilité d'entreprendre des travaux sur le domaine de l'État avant l'obtention des droits requis, la soustraction à l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour les interventions gouvernementales et des allègements à la procédure d'obtention d'une autorisation municipale. Il serait évidemment souhaitable qu'il y ait une bonne et étroite collaboration entre le gouvernement du Québec et les municipalités pour favoriser une implantation harmonieuse et optimale des projets dans les milieux.

DÉLAIS DE PAIEMENTS ET ENJEUX DE LIQUIDITÉS

Le CPQ a demandé à plusieurs reprises par le passé, et encore récemment, que les gouvernements provincial et municipal ainsi que les sociétés d'État rattrapent le retard du paiement de leurs fournisseurs et même accélèrent le paiement des factures. Le gouvernement aiderait ainsi à s'attaquer aux enjeux de liquidités, enjeux devenus plus pressants dans le contexte de la crise actuelle.³

² L'Alliance Switch, fondée en 2013, est composée de leaders provenant des secteurs économique, financier et environnemental et le G15+ est un groupe de quinze leaders issus des domaines sociaux, syndicaux, environnementaux et d'affaires qui s'est formé en mars 2020.

³ Les délais contractuels de paiement (de 30 jours) semblent être très rarement respectés par les donneurs d'ouvrage et peuvent s'étaler à 45, 60, et même 90 jours après facturation.

Cette problématique, qui fait du gouvernement un mauvais payeur, a plusieurs implications néfastes qui ont été soulevées par plusieurs acteurs, dont et non le moindre, la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (CEIC) qui avait déjà signalé l'importance de réduire les délais de paiement aux entrepreneurs en construction (recommandation 15) ainsi qu'un rapport réalisé par *Raymond Chabot Grant Thornton* (RCGT)⁴. Nous ne notons ici que quelques-unes des problématiques d'ordre économique associées aux retards dans les paiements, soit que le manque de liquidités limite le nombre d'entrepreneurs pouvant répondre aux appels d'offre et donc restreint la concurrence. Aussi, les retards de paiement peuvent pénaliser davantage les PME qui n'ont pas toujours facilement accès au crédit.

Or pour maintenir leurs activités et pouvoir soumissionner sur d'autres projets, plusieurs entreprises ont besoin d'accès à des liquidités. À ce titre, le CPQ salue la volonté du gouvernement du Québec d'élargir l'application du Projet pilote visant à faciliter les paiements⁵ à certains travaux mentionnés dans l'annexe du PL66. Force est de constater toutefois que le PL66 ne va pas assez loin à cet égard. Le CPQ souhaite que cette mesure ne soit pas limitée aux projets de moins de 20m\$, (d'ailleurs selon certains, très peu de projets de l'annexe du PL 66 se qualifieraient à cette mesure) mais soit étendue à de plus gros projets, au fait à l'ensemble des projets dans l'annexe du PL66. Idéalement, non seulement ces derniers devraient bénéficier de mesures semblables à celles prévues par les projets pilotes, (soit, notamment, un calendrier de paiement obligatoire et une procédure de règlement des différends), mais aussi l'ensemble des travaux des contrats publics.

Pour le CPQ, la problématique des délais de paiement devrait être réglée une fois pour toutes et ce, pour tous les projets publics (incluant pour les municipalités et sociétés d'État). Le Québec pourrait, à titre d'exemple, s'inspirer de l'Ontario qui a déjà adopté une loi sur les retards de paiement laquelle est entrée en vigueur le 1er octobre 2019.

Cette question est d'autant plus problématique avec l'augmentation des coûts auxquels font face les entreprises, tels que les coûts des matériaux et les coûts dus aux mesures sanitaires qu'il faut implanter dans le contexte de la pandémie.

MODE D'OCTROI DES CONTRATS PUBLICS ET RÔLE DES MARCHÉS PUBLICS

Depuis longtemps, le CPQ note que **le mode d'octroi des contrats publics devrait prendre en compte adéquatement des notions de qualité, de valeur et de durabilité des ouvrages.** Ceci est d'autant plus vrai dans le cadre de la reprise économique et de la relance et permet en même temps de répondre aux besoins de court terme tout en bâtissant pour le long terme dans une perspective de développement durable. Pour le CPQ, pour que ce projet de loi contribue de la façon la plus efficace possible à la relance, ces considérations essentielles devraient être prises en compte.

Des règles propices à une plus grande qualité dotées d'une vision à long terme, par exemple une analyse sur le cycle de vie et coûts totaux de possession, doivent donc être privilégiées.

⁴ Coalition contre les retards de paiement dans la construction, *Étude d'impact des retards des paiements dans l'industrie de la construction au Québec* https://www.acrgtq.qc.ca/images/contenu/liens-doc/direction-generale/%C3%89tude_dimpacts_%C3%A9conomiques_RCGT.pdf

⁵ L'arrêté ministériel numéro 2018-01 du président du Conseil du trésor en date du 3 juillet 2018. Cet arrêté prévoit également un mécanisme de règlement des différends rapide.

Il serait ainsi pertinent de s'assurer que les critères de performance économique et environnementale et de durabilité soient pris en compte dans l'octroi des contrats publics.

Les ministères et organismes (incluant les sociétés d'État, les établissements de santé et d'éducation, etc.) pourraient par ailleurs utiliser leur pouvoir d'achat pour acheter local et plus vert et encourager la relance des entreprises au Québec, dans le respect des règles de libre-échange. Des contrats publics de faible valeur pourraient également être réservés à des PME pour les aider à passer à travers la crise et même croître par la suite.

Des critères sociaux et environnementaux peuvent aussi être intégrés dans le processus d'attribution des marchés publics et municipaux de manière à favoriser le déploiement accéléré d'une économie sobre en carbone, résiliente, locale et circulaire.

Il faut en même temps prendre en considération que les critères doivent être simples d'application, sinon on se retrouvera encore dans la bureaucratie. À ce titre, il faut reconnaître que des soumissionnaires pourraient présenter des propositions plus créatives ou innovantes qui offriraient davantage de valeur ajoutée, d'autant plus que les entreprises sont souvent au courant de nouvelles possibilités avant les fonctionnaires des gouvernements, tout ceci reposant bien sûr sur des critères de durabilité. De plus, pourquoi ne pas ouvrir à des propositions non sollicitées pour favoriser davantage des solutions innovantes.

Bien que la loi sur les contrats des organismes publics permette des modes d'adjudication permettant l'ajustement des prix soumis par l'évaluation de la qualité, la grande majorité des appels d'offres se négocie uniquement sur la base du prix plus bas conforme. Or des projets qui peuvent coûter moins cher à court terme peuvent coûter plus cher à plus long terme. Ce, sans oublier l'impact potentiel sur la concurrence et sur les PME qui ne peuvent probablement pas tenir une concurrence sur les prix.

Les modes d'octroi et de réalisation de projets optimaux peuvent différer selon les projets et il est important d'avoir l'agilité et la souplesse nécessaire pour avoir le mode le plus adapté répondant aux différents besoins et différentes réalités. Il faudrait miser aussi sur des modes innovants et alternatifs de collaboration.

Le gouvernement pourrait aussi par ailleurs mettre en place un programme pour que les ministères et organismes publics et parapublics servent de bancs d'essai et de vitrines technologiques pour les innovations, dont les innovations vertes, ce qui favoriserait subséquemment leur commercialisation à grande échelle.

LES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURES VISÉS

Le PL66 cible des investissements importants dans des initiatives et projets structurants permettant de profiter du pouvoir du secteur public pour faciliter la relance tout en améliorant la productivité de l'économie et en répondant à des besoins sociaux en santé, éducation et transport (maisons des aînés, CHSLD, écoles, transport routier et collectif, etc.). Les projets d'investissements dans le transport collectif permettent également de combler les besoins prévus en mobilité durable, et sont nécessaires pour réduire les émissions de gaz à effets de serre qui, nous le savons, représentent une grande problématique dans le secteur des transports. Ces investissements permettent aussi d'améliorer la qualité de vie des citoyens.

Parmi les projets d'infrastructure visés, 81 concernent le secteur de la santé, 52 le transport routier et collectif, 40 l'éducation et 8 les édifices gouvernementaux.

Pour le CPQ, il serait également opportun de porter une attention particulière à la réalisation des travaux de réfection et de maintien des actifs existants et d'entretien des établissements pour éviter la détérioration de l'état de nos infrastructures.

Finalement, le projet de loi ne doit pas nous faire perdre de vue d'autres projets nécessaires, comme le km manquant du REM pour relier l'Aéroport Trudeau à la gare Viarail. D'ailleurs, cette période de ralentissement dans des secteurs comme le voyage devrait être utilisé à bon escient pour se préparer pour la reprise

RÔLE DE SURVEILLANCE ACCRU CONFÉRÉ À L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Les nouveaux pouvoirs de surveillance que confère le PL66 à l'Autorité des marchés publics (AMP) à l'effet notamment de lui permettre d'intervenir directement auprès des contractants publics et des sous-contractants publics qui sont liés aux projets d'infrastructures prévus à l'annexe I, sont un des traits marquants de ce projet de loi. Le PL66 donne ainsi plein pouvoir à l'AMP, tant pour imposer des mesures correctives, suspendre ou résilier des contrats en cas de non-respect des règles par l'entrepreneur. Les fonctions de veille attribuées à l'AMP s'étendent ainsi aux sous-contrats publics.

Le CPQ reconnaît l'importance d'éviter les fraudes, la collusion ou encore, la corruption, dans ce processus accéléré de projets d'infrastructures. L'élargissement des pouvoirs de surveillance est ainsi de nature à accroître la confiance dans le processus et rassurer le public sur l'intégrité des marchés et répond à des préoccupations soulevées dans le contexte de l'étude du PL61. Une certaine prudence est toutefois de mise. À titre d'exemple, les renseignements et données qui pourraient être exigés dans le processus peuvent être de nature hautement confidentielle et sensible et leur divulgation pourrait avoir un impact sérieux et dommageable au niveau concurrentiel.

Par ailleurs, le gouvernement aurait avantage à étendre les pouvoirs de l'AMP afin qu'elle puisse intervenir sur le plan contractuel en amont pour garantir par exemple le retrait de toutes clauses qui pourraient être abusives et assurer ainsi un certain équilibre entre les parties. Cette intervention serait cohérente et assurerait une certaine efficacité d'un processus. Elle pourrait aussi permettre d'éviter que l'exécution d'un contrat soit suspendue ou que le contrat soit résilié.

AUTRES ENJEUX POUR LA RELANCE QUI NE FONT PAS L'OBJET DU PL66

Le CPQ souhaite souligner quelques éléments qui ne font pas l'objet de ce projet de loi mais sur lesquels le gouvernement devrait se pencher en parallèle à l'occasion d'autres tables ou d'autres projets de loi.

Les pratiques administratives et la réglementation devraient faire en sorte que **les projets publics soient accessibles et intéressants pour le plus grand nombre d'entreprises, incluant les PME**. À part les questions importantes des délais de paiement et l'octroi des contrats publics abordés ci-dessus, le CPQ voudrait attirer l'attention sur d'autres enjeux qui affectent la capacité et la volonté des fournisseurs à répondre à la demande et aux appels d'offres des donneurs d'ouvrage publics (tant le gouvernement du Québec, que les sociétés d'État, les institutions et les municipalités). Déjà avant la pandémie, le CPQ avait noté certains enjeux, entre autres : des formules contractuelles décourageantes, des besoins et conditions souvent irréalistes, une tarification désincitative, non adaptée, une réglementation improductive, des enjeux répétés en matière de contestations. Ce n'est pas pour

rien que le CPQ a insisté si fortement pour que le Québec se dote d'une Stratégie Nationale appropriée visant tout l'écosystème de la construction. Ces enjeux se sont amplifiés avec la pandémie que nous vivons, avec parfois des clauses *COVID* intégrées dans les contrats de manière arbitraire et non standardisées.

Par ailleurs, le virage numérique et technologique dans l'industrie de la construction devrait être encouragé davantage en offrant notamment entre autres, des incitatifs financiers (comme le C3i) mais aussi de l'accompagnement pour les entrepreneurs.

Il faudrait garder à l'esprit ces considérations pour que les projets puissent être accélérés dans l'intérêt de toutes les parties prenantes et dans l'intérêt d'avoir des travaux de qualité répondant aux plus hauts standards et ce dans toutes les régions du Québec.

Le CPQ tient à rappeler aussi que la productivité et les coûts d'exploitation des organisations ont été grandement affectés et le seront encore pendant une longue période, notamment en raison des mesures sanitaires à mettre en place et la nouvelle organisation du travail qui amènent des dépenses supplémentaires tout en allongeant le délai nécessaire pour la livraison des projets. Les chaînes d'approvisionnement ont été perturbées par la pause forcée des activités économiques. Ceci est aussi vrai dans le secteur de la construction, le prix des matériaux ayant augmenté aussi de façon importante. Ce sont ici quelques éléments à prendre en considération pour s'assurer de réussir la relance.

Par ailleurs, l'accélération des processus, la réduction des délais à toutes les étapes d'autorisation, la simplification et l'allègement administratif sont des éléments qui sont importants pour les investissements privés et sont d'autant plus importants pour favoriser la relance dans le contexte actuel de la pandémie. C'est aussi vrai pour les investissements publics municipaux.

Alléger le fardeau administratif des entreprises leur permettra de concentrer leurs efforts sur ce qui est plus urgent et essentiel en ces moments difficiles. Une attention particulière en la matière devrait être portée aux secteurs plus durement impactés par la pandémie et dont la reprise sera plus longue et difficile en raison de la nature de leurs activités (tourisme, restauration, voyage, événements, etc.). À ce chapitre, le CPQ rappelle que des amendements avaient été déposés lors de l'étude du PL61, qui apportent notamment des allègements pour le secteur de la restauration. Il serait important que le gouvernement garde ces éléments à son agenda. Le CPQ espère aussi que d'autres allègements administratifs et réglementaires soient considérés, par exemple : faciliter davantage le dépôt des soumissions par voie électronique (notamment à l'échelle municipale) et continuer de travailler sur la simplification de la prestation électronique; simplifier l'attestation de Revenu Québec (ARQ), et diminuer la fréquence des exigences (par exemple un an au lieu de trois mois) sous certaines conditions, comme pour les entrepreneurs ayant un bon dossier.

CONCLUSION

Le CPQ appuie les objectifs et orientations du projet de loi 66. L'accélération des investissements dans les infrastructures représente un élément majeur permettant de profiter du pouvoir du secteur public à faciliter la relance dans le contexte actuel tout en améliorant la productivité de l'économie et en répondant à des besoins sociaux. Cette accélération requiert de la flexibilité et de l'agilité dans les interventions et dans les processus dans le respect des normes environnementales.

Le CPQ a proposé quelques ingrédients qui contribueront à ce que le PL66 atteigne plus efficacement les objectifs, et ce, dans une perspective de développement durable. Tout d'abord, ce projet de loi devrait être l'occasion de régler la problématique des retards de paiements et de faire du gouvernement un bon donneur d'ouvrage et un bon

payeur. Mais surtout le mode d'octroi des contrats publics devrait favoriser l'innovation, la qualité des travaux, la durabilité des ouvrages, et la performance environnementale, ce qui contribuera à une relance durable dans toutes les régions du Québec.