

# MÉMOIRE DE LA COALITION CONTRE LES RETARDS DE PAIEMENT DANS LA CONSTRUCTION

Présenté à la Commission des finances publiques  
de l'Assemblée nationale

**Projet de loi n°12** – *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*



**COALITION  
CONTRE LES RETARDS DE PAIEMENT  
DANS LA CONSTRUCTION**

# Table des matières

Sommaire exécutif .....	3
1. Introduction .....	4
2. Présentation de la Coalition.....	4
3. Projet de loi n°12.....	5
4. Impacts des retards de paiements .....	6
5. Solutions .....	8
5.1. <i>Commission Charbonneau</i> .....	8
5.2. <i>Le projet pilote</i> .....	9
5.3. <i>Les autres législatures en action</i> .....	9
6. Recommandation .....	10
7. Calendrier de paiement et intervenant expert.....	11
8. Conclusion.....	12

## Sommaire exécutif

La *Coalition contre les retards de paiement dans la construction* (Coalition) représente l'ensemble des entrepreneurs généraux et spécialisés qui sont impliqués dans toutes les étapes d'un projet de construction. Ce sont plusieurs dizaines de milliers d'entreprises présentes partout au Québec qui sont, pour la plupart (environ 80 %), constituées de cinq salariés ou moins, et qui embauchent plus de 175 000 travailleurs et travailleuses sur les chantiers, sans compter la main-d'œuvre de bureau et d'usine.

Depuis 2013, la Coalition met tout en œuvre pour mettre un terme au problème des retards de paiement, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises publiquement et par le biais de mémoires, notamment dans le cadre de l'étude du Projet de loi 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*.

Les impacts des retards de paiement sont bien connus, et ce, depuis plusieurs années. L'étude publiée en 2015 par Raymond Chabot Grand Thornton (RCGT) a quantifié l'impact économique négatif relatif aux retards de paiement à plus d'un milliard de dollars annuellement. En plus de cette somme, RCGT a estimé à un montant de 25 M\$ le coût supplémentaire, intégré au prix des soumissions par les entreprises, pour contrecarrer les risques de retards de paiement. Nous payons donc collectivement des sommes supplémentaires en raison des retards de paiement. Le coût supplémentaire engendré par une diminution du nombre de soumissionnaires est quant à lui encore plus important.

Il est généralement admis qu'une diminution du nombre de soumissionnaires influencera à la hausse le coût d'un projet. À défaut d'adopter immédiatement des mesures pour contrer les retards de paiement dans le domaine de la construction, il va de soi que le nombre d'entreprises capables de soumissionner et de soutenir financièrement les projets sera moindre. La « surchauffe » des marchés vécue avant la pandémie nous a offert une éloquente démonstration de l'effet à la hausse du coût des projets publics lorsque ces derniers sont plus nombreux que le nombre de projets en mesure d'être exécutés par les entreprises. Il y a de ce fait moins de projets qui pourront être réalisés avec les mêmes investissements publics.

Étant donné la situation, nous soumettons la recommandation suivante :

Qu'un amendement soit apporté au projet de loi n°12, de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, par lequel le Conseil du trésor prescrirait, par règlement, un calendrier de paiement ainsi qu'un mécanisme rapide de règlement des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics et sous-traitances publiques, selon des conditions et des modalités édictées.

# 1. Introduction

La Coalition remercie les parlementaires membres de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale de lui donner l'occasion de présenter ses recommandations sur le projet de loi n°12, *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics.*

Dans le mémoire, nous présentons les éléments suivants :

- Une **présentation de la Coalition** ;
- Le **projet de loi n°12** et l'opportunité qu'il représente de mettre fin aux retards de paiement dans le domaine de la construction pour le secteur public ;
- Les **impacts des retards de paiement** sur l'industrie, les finances publiques et l'économie québécoise ;
- Les **solutions**, notamment mises en place dans d'autres législatures ;
- La **recommandation** en lien avec le projet de loi n°12.

## 2. Présentation de la Coalition

La Coalition est un regroupement d'associations d'entrepreneurs en construction ayant vu le jour à l'automne 2013, et dont l'objectif est de mettre un terme définitif à l'augmentation injustifiée des délais de paiement dans ce secteur.

La Coalition représente l'ensemble des entrepreneurs généraux et spécialisés impliqués dans toutes les étapes d'un projet de construction. Ce sont plusieurs dizaines de milliers d'entreprises présentes partout au Québec qui sont, pour la plupart (environ 80 %), constituées de cinq salariés ou moins, et qui embauchent plus de 175 000 travailleurs et travailleuses sur les chantiers, sans compter la main-d'œuvre de bureau et d'usine<sup>1</sup>.

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

La liste complète des membres de la Coalition se trouve ci-dessous :

- Association de la construction du Québec (ACQ) ;
- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGQ) ;
- 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) ;

---

<sup>1</sup> Statistiques annuelles de l'industrie de la construction 2019, produites par la *Commission de la construction du Québec*.

- Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ);
- Fédération québécoise des associations d'entrepreneurs spécialisés en construction (FQAESC), composée à son tour des huit organisations suivantes :
  - Association de vitrerie et fenestration du Québec (AVFQ);
  - Association d'isolation du Québec (AIQ);
  - Association des entrepreneurs en maçonnerie du Québec (AEMQ);
  - Association des entrepreneurs en revêtements métalliques du Québec (AERMQ);
  - Association provinciale des entrepreneurs en systèmes intérieurs Québec (APESIQ);
  - Corporation des entreprises de traitement de l'air et du froid (CETAF);
  - 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), composée à son tour des quatre 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).

### 3. Projet de loi n°12

La Coalition est convaincue que le projet de loi n°12 constitue une occasion incontournable de régler la problématique des retards de paiement en construction pour le volet du secteur public. Nous saluons le désir de favoriser l'approvisionnement local par les ministères et organismes du gouvernement du Québec, mais encore faut-il que ces derniers paient les entreprises québécoises dans des délais raisonnables. Voilà une véritable mesure d'aide directe aux entreprises à coût nul pour le gouvernement.

Bien que l'industrie de la construction soit fortement sollicitée présentement et que celle-ci fasse partie intégrante du plan de relance économique du gouvernement du Québec, vous n'êtes pas sans savoir que le contexte actuel est difficile pour les entrepreneurs du secteur : coût d'approvisionnement en forte hausse, pénurie de main-d'œuvre, difficulté d'accès à certains matériaux et équipements, impacts de la COVID-19, etc. Nous pensons qu'un pas dans la bonne direction a été fait avec le projet de loi n°66 (*Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*), où des mesures de paiement sans retard ont été introduites, mais il est nécessaire d'aller plus loin et d'instaurer des mesures pérennes et définitives. Le fait de ne pas s'attaquer à cet enjeu de façon permanente a, et continuera d'avoir, une incidence sur la volonté des entrepreneurs à réaliser les projets publics d'importance pour les Québécoises et les

Québécois, avec toutes les conséquences que cela suppose sur la concurrence, les finances publiques et la vitalité économique du Québec.

## 4. Impacts des retards de paiements

La Coalition a commandé une étude à la firme *Raymond Chabot Grant Thornton* (RCGT), publiée en 2014, et que vous trouverez en annexe du présent mémoire. Cette étude fait état des impacts majeurs des retards de paiement dans l'industrie de la construction et sur l'ensemble de l'économie québécoise. Parmi les principales conclusions effectuées par RCGT, mentionnons les suivantes :

- Les entreprises du secteur sont privées de fonds importants pour le bon déroulement de leurs activités ;
- Les frais encourus par les intérêts s'accumulent, jusqu'à devenir insoutenables ;
- Une perte de productivité importante des entreprises ;
- Un exode des petites et moyennes entreprises vers le privé, au détriment des contrats publics, ce qui a un impact non négligeable sur la concurrence ;
- Un gonflement des soumissions du fait du peu de joueurs qui sont dotés des ressources financières nécessaires pour participer aux appels d'offres publics.

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 \$
<b>TOTAL</b>	<b>1 002 884 190 \$</b>

**RCGT a quantifié l'impact économique négatif des retards de paiement à plus d'un milliard de dollars annuellement.** En plus de cette somme, RCGT a estimé à 25 M\$ le coût supplémentaire intégré au prix des soumissions par les entreprises pour contrer les risques de retard de paiement. Nous payons donc collectivement des sommes supplémentaires importantes en raison de cette problématique qui perdure<sup>2</sup>.

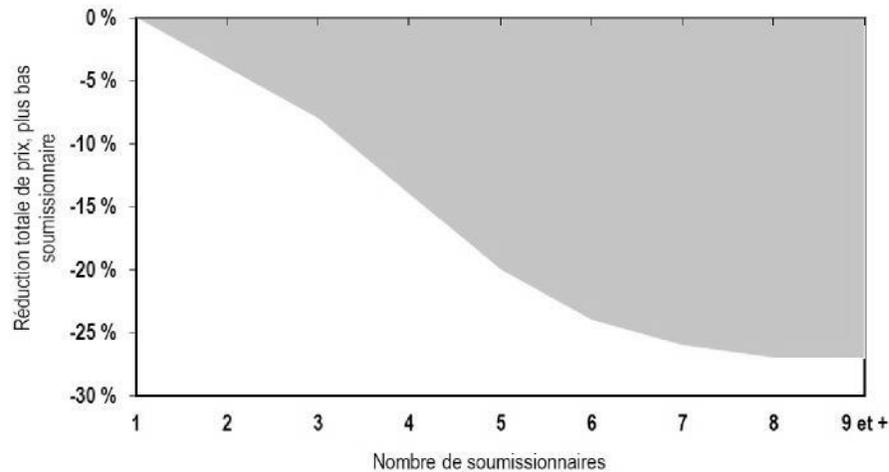
Le coût supplémentaire engendré par une diminution du nombre de soumissionnaires est quant à lui encore plus important. En effet, il est généralement admis que cet enjeu influence à la hausse le coût d'un projet. Les données de l'étude de RCGT démontrent que lorsqu'il y a moins de neuf entreprises qui soumissionnent à un projet, chaque soumissionnaire de moins représente un coût supplémentaire variant entre 1 et 6 %<sup>3</sup>. C'est considérable du point de vue des finances publiques.

<sup>2</sup> RCGT, *Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec*, 2015, Tableau 7, page 60.

<sup>3</sup> RCGT, *Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec*, 2015, Figure 34 et Tableau 5, page 54.

Or, selon les données du SEAO, on estime qu'il y a en moyenne 3,6 soumissionnaires par appel d'offres. RCGT en conclut que le prix des contrats publics de la construction pourrait diminuer de 6 % à 13 % si le nombre de soumissionnaires augmentait<sup>4</sup>.

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, N° 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*

À défaut d'adopter des mesures immédiates pour contrer les retards de paiement dans la construction, il est évident que le nombre d'entreprises capables de soumissionner et soutenir financièrement les projets sera moindre. La « surchauffe » des marchés vécue avant la pandémie nous a offert une éloquente démonstration de l'effet à la hausse du coût des projets publics lorsque ces derniers sont plus nombreux que le nombre de projets en mesure d'être exécutés par les entreprises. Moins de projets pourront donc 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 de rehausser l'intérêt envers les marchés publics

<sup>4</sup> RCGT, *Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec*, 2015, page 55.

de certaines entreprises qui n'ont pas, dans les faits, accès à ces marchés en raison des délais de paiement. N'est-ce pas là un des objectifs de l'actuel projet de loi : favoriser l'accès aux marchés d'ici pour toutes les entreprises d'ici, peu importe leur taille?

Des milliers de petites entreprises à travers le Québec, qui constituent la grande majorité des entrepreneurs de construction (80 % ont cinq employés et moins) et qui détiennent par ailleurs un excellent savoir-faire, pourraient ainsi s'intéresser aux marchés publics et soumissionner si les conditions de paiement étaient simplement respectées. Donner accès au plus grand nombre possible de joueurs est de nature à stimuler la concurrence et à faire baisser les coûts, tout en relançant l'économie à grande échelle.

En agissant ainsi, le gouvernement du Québec se présenterait comme un modèle à suivre et paverait la voie à la reprise de l'idée par les autres donneurs d'ouvrage publics et privés.

## 5. Solutions

### 5.1. 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 notamment aux facteurs occasionnant une diminution de la concurrence et une pression à la hausse sur les prix.

La donnée suivante, tirée du sondage exhaustif mené par RCGT auprès de plus de 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 paiement 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 15 intitulée *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 public 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.

## **5.2. Le projet pilote**

Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, c'est à l'unanimité que les députés de l'Assemblée nationale adoptaient le projet de loi n° 108 (*Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*). Ce projet de loi prévoyait déjà qu'au terme d'un projet pilote, un cadre réglementaire visant à établir des mesures destinées à faciliter le paiement des entreprises parties aux contrats et sous-traitances publics serait mis en place. Le *Projet pilote visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics de travaux de construction et aux sous-traitances publiques qui y sont liées*, mis en place par le gouvernement en 2018, a touché une cinquantaine de contrats publics de construction et a pris fin en août 2021.

Le rapport sur le projet pilote a été publié par le Conseil du trésor au cours des derniers jours. Sa conclusion est claire : il a fonctionné et suscité les résultats escomptés. « De manière générale, les conditions et modalités proposées à l'arrêté ministériel ont bien fonctionné autant pour le calendrier de paiement obligatoire que pour le recours à un mécanisme de règlement des différends rapide. Bien que certains éléments doivent toujours être précisés ou améliorés pour rendre son fonctionnement pleinement efficace, la faisabilité et la pertinence d'établir une solution pérenne et globale relativement à la problématique des délais de paiement ont été démontrées par ce projet pilote » (p.23).

Rappelons que ce projet pilote ne visait qu'à évaluer les modalités d'un cadre réglementaire cherchant à établir des mesures destinées à faciliter le paiement aux entreprises alors que le projet d'encadrement légal définitif ne faisait aucun doute.

## **5.3. Les autres législatures en action**

Pendant ce temps, d'autres législatures canadiennes, américaines et européennes ont déjà mis en place diverses initiatives, notamment législatives et réglementaires, afin de s'attaquer concrètement à cette problématique, certaines depuis plusieurs années. Mentionnons au passage que le Québec est la seule législation, à notre connaissance, qui a procédé par projet pilote.

Près de nous, soulignons qu'en Ontario, une loi officialisant des mesures permanentes sur les paiements rapides pour l'ensemble des contrats de construction (publics et privés) a été adoptée et est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019. Outre l'Ontario, ajoutons que l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et le gouvernement fédéral ont pris l'enjeu de front en instaurant des mesures législatives pour résoudre la problématique.

Pour un portrait complet de ce qui a été fait ailleurs au Canada et à l'international, nous vous invitons à consulter l'Annexe III du *Rapport sur la mise en œuvre d'un projet pilote sur les délais de paiement dans l'industrie de la construction*<sup>5</sup>.

## 6. Recommandation

Depuis plusieurs années déjà, les mesures proposées par la Coalition pour corriger la situation sont simples et connues. Il s'agit essentiellement de deux propositions, **soit l'établissement d'un calendrier de paiement obligatoire pour les donneurs d'ouvrage et un mécanisme de règlement rapide des différends (intervenant-expert)**. Ces éléments ont été 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-traitances publiques qui y sont liés (chapitre C-65.1, R. 8,01).

Dans ce contexte, et tel que nous le précisons précédemment, la Coalition est d'avis que les parlementaires membres de la Commission des finances publiques doivent profiter de l'occasion que représente le projet de loi n°12 pour régler définitivement la problématique des délais de paiement dans la construction pour le volet marchés publics. Par conséquent, la Coalition effectue la recommandation suivante :

Qu'un amendement soit apporté au projet de loi n°12, de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la Loi sur les contrats des organismes publics, par lequel le Conseil du trésor prescrirait, par règlement, un calendrier de paiement ainsi qu'un mécanisme rapide de règlement des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics et sous-traitances publiques, selon des conditions et des modalités édictées.

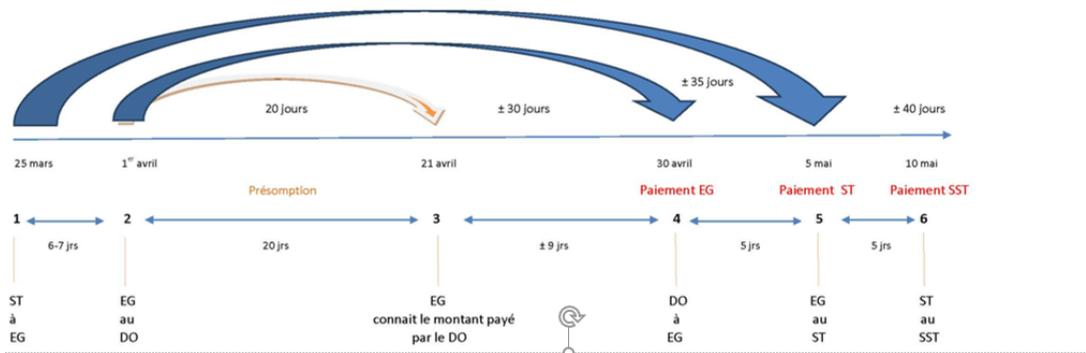
---

<sup>5</sup> [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire\\_affaire\\_avec\\_etat/rapport-mise-oeuvre-projet-pilote-delaix-paiement-contruction-2022.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport-mise-oeuvre-projet-pilote-delaix-paiement-contruction-2022.pdf)

# 7. Calendrier de paiement et intervenant expert

Cette section vise à présenter un exemple de calendrier de paiement et d'intervenant expert comme proposé par la Coalition.

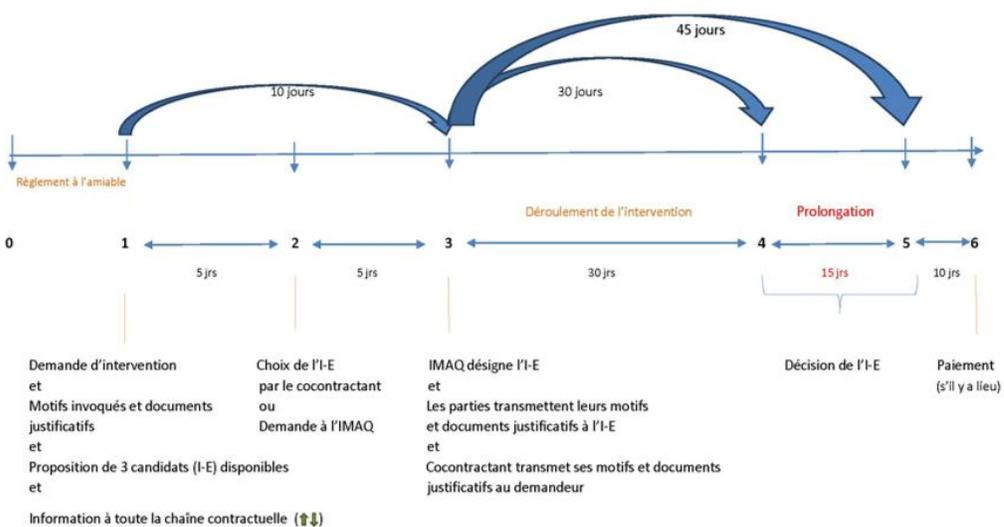
## Calendrier de paiement



### Déroulement

1. Le ST transmet sa demande de paiement le **25<sup>e</sup>** 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 **1<sup>er</sup>** jour du mois au DO (**date fixe**).
3. Période fixe et immobile de présomption du **1<sup>er</sup> au 20<sup>e</sup>** 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 **5<sup>e</sup>** jour du mois suivant celui pour lequel il a transmis une demande de paiement (**date fixe**).
6. Paiement du ST au SST le **10<sup>e</sup>** jour du mois (**date fixe**), etc.

## Intervenant-Expert



## **8. Conclusion**

La Coalition souhaite remercier les parlementaires membres de la Commission des finances publiques pour l'attention portée à ce mémoire. Nous demeurons évidemment disponibles pour répondre aux questions. Il importe de rappeler que cette Coalition s'est formée afin de régler définitivement l'enjeu des retards de paiement. Ce sont non seulement les entreprises qui pourront en bénéficier, mais aussi le portefeuille collectif des Québécoises et des Québécois. Ce sont là des actions simples, mais importantes pour notre secteur.