

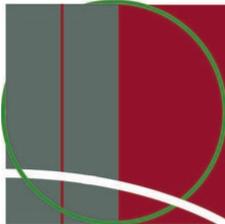
MÉMOIRE

**Présenté à la Commission des finances publiques,
dans le cadre de l'étude du 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**

Par

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

Association
des constructeurs
de routes
et grands travaux
du Québec



ACRGTQ

17 mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC.....	3
2. INTRODUCTION	4
3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	4
4. COMMENTAIRES PARTICULIERS.....	6
5. RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS	11
6. CONCLUSION	12

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* (ci-après « Loi R-20 »). À ce titre, elle représente plus de 2 500 employeurs actifs au sein de l'industrie de la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux, lesquels emploient plus de 40 600 salariés ayant travaillé 31,6 millions d'heures estimées par la CCQ en 2020.

Les entrepreneurs membres de l'ACRGTQ ont acquis et démontré une expertise exceptionnelle lors de la construction d'ouvrages de génie civil et de voirie au 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 économique important, les entrepreneurs ont été les artisans privilégiés ayant permis d'améliorer grandement la qualité de vie de nos concitoyens.

En parallèle, l'ACRGTQ s'est aussi donné comme mission de veiller à ce que ses membres demeurent auprès des donneurs d'ouvrages des bâtisseurs intègres, éclairés, compétents et fiables. Elle a d'ailleurs adopté en 2010 un code d'éthique à l'intention de ses membres parce qu'elle croit que ceux-ci conduisent et doivent toujours conduire leurs activités en respectant les standards éthiques les plus élevés. L'inscription de valeurs et de principes dans un code formel permettent d'établir la responsabilité des membres et d'assurer la promotion de ces règles et l'amélioration continue des pratiques. Il est également essentiel pour les membres de l'ACRGTQ de faire connaître à leurs partenaires d'affaires et au public en général les principes éthiques qui guident les actions de l'industrie de la construction, la mission et les politiques générales de l'ACRGTQ ainsi que leurs valeurs.

En accomplissant sa mission, l'ACRGTQ 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

C'est avec intérêt que l'ACRGQTQ a pris connaissance du *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* (ci-après le « Projet de loi ») et elle remercie le gouvernement de l'opportunité qui lui est accordée de présenter ses observations à ce sujet. Elle espère ainsi mettre à profit ses connaissances à titre d'Association représentative de son secteur depuis plus de 75 ans.

3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

À titre introductif, l'ACRGQTQ salue la volonté du gouvernement de favoriser l'acquisition auprès d'entreprises québécoises et régionales et une meilleure prise en compte du développement durable dans le cadre des appels d'offres. Elle est aussi favorable à la création d'un espace permettant l'innovation dans les marchés publics, réclamé par l'industrie depuis plusieurs années.

Néanmoins, bien qu'elle soit en accord avec les principes qui la sous-tendent, l'Association est d'avis que l'application de ces nouvelles dispositions sera limitée par rapport à l'objectif annoncé par le gouvernement visant à promouvoir l'achat québécois et innovant par les organismes publics si les règlements, arrêtés ou directives ne sont pas adoptés afin d'en permettre ou d'en obliger l'application. À cet effet, elle croit que le gouvernement doit se donner les moyens de consulter au préalable les parties prenantes qui ont les connaissances et l'expérience propre à leur domaine pour aider le gouvernement à déterminer les règles précises qui gouverneront ces nouvelles façons de faire. Ces consultations lui permettraient de connaître notamment les dernières innovations pour chaque secteur de même que le type de contrat qui serait le plus adapté et attrayant pour les soumissionnaires potentiels.

Aussi, elle est d'avis que le Projet de loi devrait imposer de réelles mesures quantifiables au regard du droit de l'environnement, notamment en imposant aux donneurs d'ouvrage publics la valorisation des matières résiduelles.

Par ailleurs, l'Association est d'avis que le Projet de loi est l'occasion idéale de se munir d'une disposition habilitante permettant d'introduire par règlement des dispositions du Projet pilote du Conseil du trésor lequel visait l'expérimentation d'une solution pour régler le problème des délais

de paiement dans l'industrie de la construction par l'introduction d'un calendrier de paiement et d'un mode de règlement des différends. Ces changements permettraient de décaisser les sommes dévolues aux entrepreneurs dans un délai raisonnable et ainsi injecter des liquidités dans l'économie québécoise. Il s'agit ici d'une formidable occasion de modifier certaines dispositions concernant l'octroi de contrats publics pour en améliorer l'application et ce, sans jamais sacrifier les acquis des dernières années à l'égard de la probité et de la saine gestion des deniers publics.

En considération de ce qui précède, les commentaires et propositions de l'ACRGTQ dans le présent mémoire concernent:

- L'espace d'innovation;
- La prise en compte du développement durable et du droit de l'environnement;
- L'adoption des dispositions concernant la nomination d'un intervenant expert et l'imposition d'un calendrier de paiement.

En terminant, au regard des nouveaux pouvoirs octroyés à l'Autorité des marchés publics (ci-après « l'AMP »), bien que la position de l'ACRGTQ demeure à l'effet que le domaine du génie civil et de la voirie de l'industrie de la construction se doit d'être irréprochable en matière d'intégrité, elle est d'avis que le projet de loi n'apporte que peu d'allègements pour les entreprises. Elle tient à rappeler la « Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – pour une réglementation intelligente » qui énonce comme principe de bonne réglementation la nécessité de fonder un projet de réglementation sur une évaluation des risques, des coûts et des avantages. Nous croyons que ces paramètres devraient être évalués en ayant une meilleure prise en compte de la réalité des entreprises dans ce domaine qui font déjà l'objet de lourdes règles.

Aux dires de certains entrepreneurs, ces nouveaux pouvoirs dévolus à l'AMP nécessiteront pour eux d'attirer des ressources humaines pour répondre aux demandes de l'inspecteur qui pourront effectuer des vérifications de l'intégrité lors de l'exécution des chantiers. Il en sera ainsi pour l'ensemble de la chaîne contractuelle, qu'il s'agisse de grandes entreprises ou de PME. Ce faisant, l'ACRGTQ est d'avis que pour ces tâches, afin de diminuer le fardeau aux entrepreneurs, les inspecteurs devront détenir les connaissances adéquates en ce qui concerne le domaine du génie civil et de la voirie de l'industrie de la construction, pour ne nommer que ce secteur.

4. COMMENTAIRES PARTICULIERS

- L'ESPACE D'INNOVATION

L'ACRGQTQ est en accord avec les modifications législatives visant à favoriser l'innovation et permettant que des contrats publics de construction fassent l'objet de lieux d'expérimentation de solutions novatrices. Elle pense que ces mesures peuvent permettre aux donneurs d'ouvrage publics d'opter pour des contrats plus collaboratifs, de considérer d'autres modes d'octroi de contrats, offrant ainsi aux entrepreneurs du secteur génie civil et voirie l'opportunité tant attendue de proposer des solutions aux donneurs d'ouvrage qui sont non seulement créatrices mais qui peuvent aussi s'avérer plus efficaces et plus respectueuses de l'environnement. Il s'agit d'un important pas dans la bonne direction.

Néanmoins, considérant qu'il y a peu d'informations concernant la manière dont ces mesures seront appliquées, le Conseil du trésor doit porter une attention particulière afin que leur application n'ait pas pour conséquence d'aller à l'encontre du but recherché ici en diminuant le nombre de soumissionnaires ou en restreignant involontairement l'innovation et l'atteinte du meilleur prix pour l'État québécois.

Cela dit, les moyens préconisés à savoir l'adoption d'arrêtés ou de directives en ce sens par le Conseil du trésor devraient au préalable avoir fait l'objet de discussions auprès des acteurs concernés. À ce titre, dans le domaine du génie civil et de la voirie, les connaissances majeures que détiennent l'ACRGQTQ et ses membres bénéficieront sans contredit à l'ensemble de l'industrie. Par ailleurs, ces façons de faire pour l'adoption de modes alternatifs d'octroi des contrats « à la pièce », bien qu'offrant une souplesse dans l'octroi des contrats permettant de tester plusieurs méthodes d'attribution, rend difficile l'adoption d'un cadre normatif de base, considérant l'instabilité qu'elle engendre. Il est donc primordial qu'au terme de ces essais, un cadre normatif à l'égard de ces nouveaux modes d'octroi de contrat soit adopté afin de permettre à l'industrie de connaître précisément les règles qui les gouvernent.

De plus, l'ACRGQTQ a quelques préoccupations concernant la faculté du Conseil du trésor d'exiger que des personnes éloignées du marché du travail issues d'un groupe qu'il identifie soient affectées à l'exécution du contrat. Il serait à propos de définir l'expression « personnes éloignées du marché du travail » et les groupes susceptibles d'être identifiés. À cet effet, la compétence et la qualification de la main-d'œuvre, particulièrement dans notre domaine, doivent inévitablement être prises en

considération. Aussi, l'ACRGTQ a toujours préconisé le respect de la liberté de choix de l'employeur à l'égard de ses employés en proposant une démarche qui vise la mise en place de mesures incitatives plutôt que coercitives. Nous croyons que cette approche serait mieux adaptée au secteur du génie civil et voirie qui fait face à une importante problématique de pénurie de main-d'œuvre, sans compter qu'il s'agit d'une industrie hautement réglementée.

Ce faisant, nous proposons qu'un canal de discussion soit établi dès à présent permettant aux acteurs concernés de faire des propositions avant l'élaboration et la publication des arrêtés ou des directives du Conseil du trésor à la Gazette officielle. Ceux-ci doivent être consultés et le temps nécessaire doit leur être accordé afin de formuler leurs recommandations.

En terminant, le Projet de loi prévoit que le Conseil du trésor devra produire un rapport de suivi de l'application du chapitre II.1. Nous proposons que celui-ci contienne des objectifs clairs dans un horizon de temps défini pour l'adoption d'un cadre normatif permettant des modes alternatifs de contrats publics. Bien que nous soyons très favorables à l'innovation et à la possibilité de pouvoir choisir le mode d'adjudication de contrat le mieux adapté à un projet, à terme nous croyons qu'une normalisation des différents modes d'octroi de contrat qui auront été testés et approuvés serait nécessaire pour l'industrie.

Propositions :

- Créer un canal de discussion avec les parties prenantes de l'industrie afin de discuter du choix des contrats et des règles permettant l'achat local et l'innovation;
- Prévoir qu'après la réalisation d'un ou de plusieurs projets octroyés sous l'une ou l'autre des mesures définies à l'article 14.9 ou à l'issue d'un terme de 2 ans, un rapport soit publié évaluant précisément la mise en œuvre d'un cadre réglementaire à cet effet.

- **LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

L'ACRGTQ trouve encourageante l'initiative du gouvernement d'obliger les donneurs d'ouvrage publics à considérer le développement durable dans le cadre de l'évaluation de leurs besoins préalablement au lancement des appels d'offres. Elle appuie également la mesure permettant au Conseil du trésor de déterminer les acquisitions par lesquelles les organismes publics doivent :

« recourir à des outils ou à des grilles d'analyse relatifs au développement durable, notamment à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ceux-ci, lesquels peuvent, entre autres, être fondés sur une approche de cycle de vie, préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat ».

Toutefois, elle est d'avis que la prise en compte du développement durable doit aller au-delà des outils d'analyse et des intentions en obligeant concrètement les donneurs d'ouvrage à effectuer la valorisation de matières résiduelles. En effet, la réforme du droit de l'environnement qui s'opère au Québec depuis plusieurs années maintenant a notamment comme objectif une plus grande valorisation des matières résiduelles et s'inscrit dans la volonté gouvernementale de bâtir une économie verte. En effet, le gouvernement multiplie les gestes posés afin d'améliorer la performance du Québec en matière de récupération et de recyclage des matières résiduelles. Le Projet de loi en l'espèce est l'opportunité pour le gouvernement d'imposer aux donneurs d'ouvrage publics la prise en considération du développement durable à même les appels d'offres en prévoyant une obligation claire de valorisation de matières résiduelles.

Nous citons en exemple l'industrie du granulat. L'ACRGQTQ représente les principaux exploitants de carrières et de sablières du Québec via son Regroupement professionnel des producteurs de granulats (RPPG). Ce Regroupement est constitué de plus de 65 membres dont 60 sont propriétaires de plus de 270 carrières, sablières et gravières au Québec. Annuellement, les membres du RPPG produisent près de 85 millions de tonnes de granulats dans plus de 200 sites au Québec. 65 % des membres du RPPG font actuellement de la récupération et du recyclage de béton et d'asphalte. Or, aux dires de ceux-ci, l'écoulement des matières résiduelles entreposées sur leurs sites est ardue considérant que les donneurs d'ouvrage n'acceptent qu'une petite quantité de matières recyclées sur les chantiers de génie civil.

Considérant que l'ère est au changement et que la volonté du gouvernement doit être porteuse d'actions concrètes, nous proposons que soit ajoutée aux pouvoirs du Conseil du trésor cette faculté d'obliger les donneurs d'ouvrage publics en ce sens.

Proposition :

- Ajouter dans le Projet de loi le pouvoir du Conseil du trésor d'adopter une directive afin d'obliger certains donneurs d'ouvrage publics, dans le cadre de contrats, à effectuer la valorisation de matières résiduelles selon certains critères

- L'ADOPTION DE RÈGLES CONTRE LES RETARDS DE PAIEMENTS

Nous faisons nôtres les propos tenus par la Coalition contre les retards de paiement en ce qui concerne l'adoption de règles visant à mettre fin aux délais de paiements abusifs dans l'industrie de la construction dans son mémoire au regard du Projet de loi.

Aussi, l'Association tient à réitérer que dans une perspective de favoriser l'accès à des liquidités, une disposition habilitant le Conseil du trésor à adopter des mesures similaires à celles prévues au Projet pilote concernant le calendrier de paiements ainsi que le règlement des différends par un intervenant expert en cours d'exécution des contrats doit être adoptée sans délai à même le Projet de loi. C'est d'autant plus important que cette mesure fait consensus et qu'elle se fait à coût nul pour le gouvernement. Le projet de loi 12 est un véhicule législatif approprié pour apporter des changements plus que nécessaires. L'industrie a assez attendu.

La façon privilégiée visant à donner un meilleur accès aux marchés publics pour les entreprises québécoises est de leur permettre de recevoir des déboursés dans un délai raisonnable à défaut de quoi ce sont de grandes entreprises étrangères disposant d'importantes liquidités qui en sont favorisées.

Rappelons que les retards de paiement injustifiés ont un effet multiplicateur sur l'ensemble de la chaîne de paiement et fragilisent tous les cocontractants, petites et grandes entreprises. Ils provoquent aussi d'importants enjeux de liquidités pour les entrepreneurs qui se trouvent à financer des travaux publics.

La Coalition contre les retards de paiement dans la construction dont fait partie l'ACRGTQ a fait réaliser une étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction par la firme Raymond Chabot Grant Thornton en 2015. Cette étude a d'ailleurs fait l'objet d'une mise à jour en octobre 2019, laquelle conclut que les délais moyens de recouvrement ont encore augmenté entre 2012 et 2017. Les conclusions de l'étude quant à l'impact financier de ces retards de paiement prévoient que l'ensemble des entreprises du domaine de la construction, tous secteurs confondus, sont privées de 7,2 milliards de dollars au-delà du délai de paiement normal de 30 jours. Cela représente 15 % de l'ensemble des dépenses en construction. Aussi, ces retards entraînent des impacts négatifs pour l'industrie de la construction qui ont été évalués à plus d'un milliard de

dollars.¹ Présentement, avec un délai de recouvrement moyen de plus de 75 jours², les entrepreneurs se retrouvent dans l'in vraisemblable situation de financer les projets des donneurs d'ouvrage publics, ce que très peu d'entrepreneurs québécois ont la capacité de faire.

À la suite des travaux de la Coalition, le Conseil du trésor a adopté l'arrêté ministériel numéro 2018-01 (ci-après le « Projet pilote »). Celui-ci est particulièrement important dans le domaine du génie civil et voirie puisqu'il impose des délais précis pour l'émission de la facture, pour l'acceptation de la demande de paiement par le donneur d'ouvrage et pour la réception du paiement. Un tel calendrier limite les délais occasionnés par les donneurs d'ouvrage lors de l'acceptation des décomptes progressifs ou finaux, une problématique qui nous a été soulevée par nos membres.

Le projet pilote d'une durée de trois (3) ans s'est terminé le 1^{er} août 2021. À sa suite, le Conseil du trésor a publié son « *Rapport sur la mise en œuvre d'un projet pilote sur les délais de paiement dans l'industrie de la construction* »³ qui constate l'appréciation des parties prenantes qui se sont soumises à ces règles. Le Conseil du trésor recommande l'adoption de mesures permanentes visant à contrer les délais de paiement pour les contrats publics, tel qu'en fait foi les conclusions du rapport, reproduite ci-après :

« Les constats du projet pilote démontrent que ce dernier a été concluant. 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. »⁴

¹ RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON, Coalition contre les retards de paiement dans la construction – Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, Montréal, 26 février 2015, 93 pages.

² RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON, Mise à jour de la statistique sur le délai de recouvrement - Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction, 19 octobre 2019

³ CONSEIL DU TRÉSOR DU QUÉBEC, *Rapport sur la mise en œuvre d'un projet pilote sur les délais de paiement dans l'industrie de la construction*, Québec, Publications du Québec, mars 2022

⁴ *Ibid.* 2 p.23

Ainsi, considérant les recommandations émises suivant la fin du Projet pilote par toutes les parties impliquées, nous sommes d'avis que le Projet de loi 12 constitue le moment idéal pour légiférer en matière de délais de paiement. À l'instar de la Coalition dont elle fait partie, l'ACRGTQ réitère qu'il est grand temps d'adopter une disposition à même le projet de loi 12 permettant au gouvernement d'adopter un cadre réglementaire en matière de délais de paiement et de règlement des différends.

Proposition :

- Ajouter au Projet de loi un amendement de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* donnant le pouvoir à la présidente du Conseil du trésor d'imposer, par règlement, un calendrier de paiement et un mécanisme de règlement rapide des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties aux contrats publics et à leurs sous-traitants.

5. RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

En conclusion, l'ACRGTQ recommande de :

- Créer un canal de discussion avec les parties prenantes de l'industrie afin de discuter du choix des contrats et des règles précises encadrant l'achat local et l'innovation;
- Prévoir qu'après la réalisation d'un ou de plusieurs projets octroyés sous l'une ou l'autre des mesures définies à l'article 14.9 ou à l'issue d'un terme de 2 ans, un rapport sera publié évaluant précisément la mise en œuvre d'un cadre réglementaire à cet effet;
- Ajouter dans le Projet de loi le pouvoir du Conseil du trésor d'adopter une directive afin d'obliger certains donneurs d'ouvrage publics, dans le cadre de contrats, à effectuer la valorisation de matières résiduelles selon certains critères;
- Ajouter au Projet de loi 12 un amendement de façon à intégrer un article inspiré de l'actuel article 24.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* donnant le pouvoir à la présidente du Conseil du trésor d'imposer, par règlement, un calendrier de paiement et un mécanisme de règlement rapide des différends afin de faciliter le paiement aux entreprises parties aux contrats publics et à leurs sous-traitants.

6. CONCLUSION

En conclusion, l'ACRGQTQ appuie les propositions du Projet de loi 12 à savoir : l'intention du gouvernement de promouvoir l'achat québécois, la possibilité d'avoir recours à des modes d'attribution de contrats permettant l'innovation et prenant en compte le développement durable de même que la possibilité de pouvoir recourir à des modes d'attribution de contrats plus adaptés que le mode du plus bas soumissionnaire conforme lorsque nécessaire.

Cependant, considérant que ces principes ne trouvent pas d'application concrète sans l'adoption de règlements, d'arrêtés ou de directives par le gouvernement, nous espérons que ceux-ci seront adoptés en prenant en compte l'opinion de l'industrie pour que ce Projet de loi ait un impact positif dans le domaine de l'acquisition de biens, de services et d'ouvrages de construction par les organismes publics. Nous réitérons, de plus, l'intérêt de notre Association d'être consultée et de pouvoir agir comme partenaire dans le développement de ces nouvelles mesures, les membres de l'ACRGQTQ possèdent une expertise certaine et ont la volonté de contribuer à l'innovation et à l'avancement des règles contractuelles au Québec. Le gouvernement a ainsi tout avantage à en profiter.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que le Projet de loi constitue une occasion manquée de légiférer contre les retards de paiement et l'introduction de mécanismes pour régler les litiges en cours de réalisation des contrats. Ceci est d'autant plus incompréhensible sachant que le Projet pilote fait l'objet d'un important consensus et que le gouvernement en reconnaît les bénéfices dans un communiqué de presse émis le 3 mars dernier et dans lequel il en dresse un bilan « concluant ».

En terminant, la préoccupation constante doit demeurer le maintien de l'intégrité de l'industrie ainsi que la protection des entrepreneurs honnêtes et respectueux des lois et règlements en vigueur qui représentent majoritairement l'industrie de la construction.