

CFP-022M

C.P. PL 62

Loi stratégies d'acquisition
des organismes publics
réalisation projets d'infrastructure

Mémoire

**PROJET DE LOI NO 62, LOI VISANT PRINCIPALEMENT À
DIVERSIFIER LES STRATÉGIES D'ACQUISITION DES ORGANISMES
PUBLICS ET À LEUR OFFRIR DAVANTAGE D'AGILITÉ DANS LA
RÉALISATION DE LEURS PROJETS D'INFRASTRUCTURE**

Mai 2024

ASSOCIATION
DES FIRMES DE
GÉNIE-CONSEIL
QUÉBEC

afg

50
ans

TABLE DES MATIÈRES

Association des firmes de génie-conseil du Québec (AFG).....	3
Introduction	3
Définition des contrats de partenariat	4
Culture de collaboration et formation.....	5
Implication des ingénieurs en amont des projets	7
Conseil stratégique et liens contractuels.....	8
Obligations professionnelles	9
Appel d’offres infructueux	10
Conclusion	11



Association des firmes de génie-conseil du Québec (AFG)

L'Association des firmes de génie-conseil du Québec (AFG) représente des firmes de toutes les tailles et présentes dans toutes les régions du Québec à titre de porte-parole de l'industrie du génie-conseil et des services spécialisés dans le domaine de la construction et de l'environnement.

Au Québec seulement, l'industrie du génie-conseil génère plus de quatre milliards de dollars en retombées économiques directes et emploie près de 28 000 personnes, dont des ingénieurs, des techniciens et technologues, des biologistes, des géologues, des spécialistes en environnement et plusieurs autres experts multidisciplinaires.

Plusieurs des firmes qui composent l'industrie québécoise du génie-conseil exportent également leurs services partout dans le monde.

Introduction

Les 70 firmes membres de l'AFG participent à la très grande majorité des projets d'infrastructures publiques au Québec, dont les bâtiments institutionnels et les infrastructures de transport.

Les professionnels du génie-conseil qui œuvrent dans le domaine des infrastructures publiques peuvent intervenir durant tout le cycle de vie des projets, de la planification à la mise en service, en passant par la conception et la surveillance des travaux visant à assurer la conformité aux plans et devis.

Par ailleurs, parmi ses activités courantes, l'AFG collabore sur une base régulière au sein de tables d'échanges avec plusieurs donneurs d'ouvrage qui gèrent des infrastructures publiques, comme le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) et la Société québécoise des infrastructures (SQI).

Ces espaces de discussion et de collaboration permettent d'identifier certains enjeux communs et de proposer des solutions pour améliorer les pratiques.



La collaboration est une valeur importante pour l'Association et ses membres, et nous croyons qu'elle est au cœur du succès des projets de toute nature. Nous avons d'ailleurs été parmi les premiers à proposer l'utilisation des modes collaboratifs lors de la création de l'Espace innovation par le projet de loi 12.

Plus récemment, l'AFG a également accueilli positivement la *Stratégie québécoise en infrastructures publiques*, qui mise notamment sur la possibilité pour les organismes publics de conclure des contrats de partenariat qui sont davantage axés sur la performance et la collaboration.

L'AFG est donc fortement intéressée par les modifications proposées dans le projet de loi 62 afin d'offrir aux organismes publics de nouveaux outils axés sur la collaboration.

Définition des contrats de partenariat

Les nouveaux contrats de partenariat sont définis dans le projet de loi comme ayant recours à une « approche collaborative », qui peut notamment comprendre la tenue d'ateliers bilatéraux, une mise en commun des ressources et des informations liées au projet d'infrastructure ainsi qu'un partage consensuel des risques et, selon le cas, des économies générées ou des gains réalisés et des pertes subies pendant la durée du contrat.

Cette définition laisse beaucoup de place à l'interprétation. Les fournisseurs intéressés par des mandats en mode collaboratif devront donc être particulièrement attentifs aux éléments qui soutiendront cette dénomination dans les appels d'offres.

En particulier, le partage des risques et la renonciation partielle ou complète aux recours entre les parties seront des éléments déterminants pour susciter l'intérêt des fournisseurs et entreprendre un projet avec une véritable volonté de collaboration. Lorsque des problèmes surviennent durant un projet, ce qui est fréquemment le cas dans les projets d'envergure, ce genre de mode évite les discussions contreproductives sur la responsabilité de l'une ou l'autre des parties pour laisser toute la place à la recherche de solutions.



La réalisation de projet intégrée (RPI), ou en anglais *Integrated Project Delivery* (IPD), correspond à cette approche. Ce mode de réalisation permet d'optimiser les ressources en utilisant les forces de chaque membre de l'équipe, soit le client, le(s) concepteur(s), l'(les) entrepreneur(s), les fournisseurs clés et les intervenants clés.

Parmi les avantages, mentionnons une efficacité maximisée, des résultats bonifiés sur des projets complexes où il y a de nombreux intervenants et davantage de soumissionnaires intéressés.

Recommandation n° 1 : favoriser l'utilisation de modes collaboratifs, comme la réalisation de projet intégrée (IPD).

Culture de collaboration et formation

L'utilisation de modes collaboratifs implique l'établissement d'une véritable culture de collaboration entre les représentants des organismes publics et les fournisseurs de l'industrie.

Ces modes nécessitent un engagement important des donneurs d'ouvrage en termes de temps et de ressources expérimentées, ainsi qu'une ouverture et une transparence à toutes les étapes.

Actuellement, ces éléments ne sont pas toujours observés, alors que rien n'empêche la collaboration de se manifester dans les projets réalisés en mode conventionnel ou en mode alternatif.

Il faut donc prévoir une période d'adaptation et un certain temps pour établir cette culture de collaboration chez les donneurs d'ouvrage publics et les partenaires de l'industrie.

Des messages clairs de la part des ministres responsables et de la haute direction des organismes publics pourraient envoyer un signal positif face aux modes collaboratifs et leurs bénéfices potentiels.



De plus, il serait judicieux d'offrir de la formation, autant à l'interne qu'à l'externe, sur les objectifs et la portée des nouveaux contrats de partenariat.

Ailleurs au Canada, les variantes dans les approches collaboratives sont très nombreuses, ce qui fait en sorte qu'il devient difficile de s'y retrouver. Des orientations bien définies et des informations disponibles dès le début de l'implantation des contrats de partenariat au Québec pourraient certainement contribuer à augmenter l'intérêt de tous les partenaires et à accélérer leur adhésion. Des premiers pas ont été faits en ce sens, mais il faudra prévoir d'aller plus loin afin de s'assurer d'une compréhension commune face à la nouvelle approche.

Dans un même ordre d'idées, l'article 6 du projet de loi modifie l'article 20 de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) par l'ajout du paragraphe suivant, sur ce que les appels d'offres doivent prévoir :

« 4° lorsque l'approche collaborative retenue comprend un partage des risques, des économies générées ou des gains réalisés et des pertes subies, une mention indiquant que les conditions et les modalités de ces partages seront convenues entre les parties et précisées dans le contrat de partenariat. »

Cet ajout soulève un questionnement quant aux informations contenues dans les appels d'offres en lien avec l'approche collaborative.

En effet, il semble évident que les conditions et modalités mentionnées ci-dessus seront incluses dans un contrat. Cependant, ces éléments sont importants et ils devraient faire l'objet d'indications les plus claires possibles dès l'appel d'offres, afin de permettre aux soumissionnaires potentiels de bien évaluer leur intérêt.

*Recommandation n° 2 : donner des orientations claires
et offrir de la formation sur les contrats de partenariat.*



Implication des ingénieurs en amont des projets

Dans les projets d'infrastructures publiques comme dans la plupart des projets, les économies les plus importantes sont souvent réalisées aux étapes préliminaires, lors de la définition des besoins, de la planification et de la conception. L'implication des entrepreneurs en amont des projets aura certainement des bénéfices significatifs à cet égard.

La volonté du gouvernement d'accélérer les projets et de réduire les coûts est légitime, et l'AFG est d'avis que les modes collaboratifs offrent le potentiel de générer les bénéfices escomptés pour certains projets.

Cela dit, en gestion de projet, il est bien connu que les réductions de coûts et d'échéancier affectent habituellement la qualité. Ce serait évidemment néfaste de sacrifier la qualité et la durabilité des infrastructures pour des économies à court terme, et ce n'est certainement pas le but.

L'implication des professionnels du génie-conseil dès les étapes préliminaires sera donc essentielle afin d'être en mesure de proposer, dès le départ, des solutions qui assurent la qualité et la durabilité des infrastructures et qui sont adaptées aux changements climatiques.

Recommandation n° 3 : impliquer les professionnels du génie-conseil dès les étapes préliminaires pour optimiser la qualité et la durabilité des infrastructures.



Conseil stratégique et liens contractuels

Le rôle des professionnels du génie-conseil est de conseiller les clients sur les meilleures décisions à prendre.

Avec l'implantation à grande échelle des contrats de partenariat, il sera crucial de préserver le rôle stratégique du génie-conseil auprès des donneurs d'ouvrage dès les premières étapes des projets et durant toute la réalisation.

Dans certaines variantes des contrats de partenariat, les firmes de génie-conseil pourraient être davantage appelées à jouer un rôle de sous-traitant des entrepreneurs en construction. Cette situation change la dynamique et fait en sorte que les professionnels du génie-conseil ne seraient plus en mesure de jouer pleinement leur rôle de conseillers stratégiques auprès des organismes publics.

Afin de maintenir la valeur ajoutée de ce rôle stratégique, il serait fort avisé de privilégier des ententes qui permettent de conserver un lien contractuel direct entre les professionnels du génie-conseil et les organismes publics.

Le libellé du premier alinéa ajouté à l'article 3 de la LCOP pourrait par exemple être modifié ainsi :

« Sont assimilés à des contrats de partenariat les contrats de services professionnels dans le cadre desquels un organisme public associe un contractant à la conception et à la réalisation d'une infrastructure en recourant à une approche collaborative pendant ou après le processus d'adjudication ainsi que les contrats que le Conseil du trésor détermine par règlement dans le cadre desquels un organisme public associe un contractant à la conception ou à la réalisation d'une infrastructure lorsque ceux-ci impliquent une approche collaborative que le règlement précise. »

Recommandation n° 4 : privilégier un lien contractuel direct entre les professionnels du génie-conseil et les organismes publics.



Obligations professionnelles

Les firmes de génie-conseil seront certainement avisées de ne pas voir dans la collaboration envisagée une réduction de leurs obligations professionnelles.

En effet, les limites de la collaboration se situeront vraisemblablement là où les obligations des ingénieurs débiteront – or, cette dualité entre les obligations est susceptible d’entraîner certaines frictions.

Nous pouvons anticiper certaines situations où la responsabilité professionnelle d’une firme pourrait être accrue ou davantage à risque en raison du contrat de partenariat, notamment :

- si une mise en commun des informations liées au projet est effectuée, le défaut de procéder à une consultation complète de documents rendus accessibles pourrait placer le fardeau de se renseigner sur les firmes, libérant les organismes de leur traditionnel devoir d’informer;
- si une mise en commun des ressources liées au projet est effectuée, l’indépendance de l’ingénieur pourrait être mise à l’épreuve par l’organisme.

Le principe de partenariat est souhaitable. Cependant, celui-ci ne doit pas avoir pour effet d’accroître la responsabilité ou les obligations des firmes tout en réduisant les obligations corrélatives de l’organisme.

Le contenu contractuel obligatoire ou de référence n’étant pas prévu par le projet de loi 62, la liberté contractuelle des parties sera essentiellement entière. Il reviendra aux partenaires impliqués dans les processus d’adjudication d’éviter les usages contractuels risqués.



Appel d'offres infructueux

Le projet de loi 62 propose un assouplissement des mesures en place afin d'accélérer les processus d'appels d'offres en permettant à un organisme public de conclure, à la suite d'un appel d'offres infructueux, un contrat de gré à gré sans qu'il soit nécessaire de publier un avis d'intention au système électronique d'appel d'offres, selon certaines conditions.

Le projet de loi prévoit notamment une exigence voulant que les conditions du contrat accordé de gré à gré soient les mêmes que celles énoncées dans les documents de l'appel d'offres public pour lequel aucune soumission conforme n'a été présentée, à l'exception du délai de réalisation, lequel peut être reporté d'une période ne dépassant pas celle écoulée entre la date limite pour la réception des soumissions et celle de la conclusion du contrat.

Certaines embûches semblent limiter l'utilité recherchée par cette disposition, par exemple :

- si aucune soumission conforme n'est reçue au terme de l'appel d'offres, il semble incertain qu'un tiers puisse satisfaire aux exigences du contrat projeté. Il aurait pu être envisagé de prévoir que l'organisme public et l'attributaire puissent négocier toute disposition requise pour en arriver à conclure le contrat, tout en préservant les éléments fondamentaux des documents d'appel d'offres;
- la période de report actuellement prévue ne tient pas compte des enjeux de saisonnalité des travaux, ni de la disponibilité de l'éventuel adjudicataire.

Il n'est également pas prévu que les organismes publics recourant à cette approche pourront conclure des conventions relatives aux travaux préalables, lesquelles sont régulièrement utilisées afin de sécuriser l'échéancier du projet en réalisant de manière anticipée certaines activités sur le chemin critique.



Conclusion

Avec l'inflation qui fait grimper en flèche les coûts de construction et une pénurie de main-d'œuvre qui constitue un enjeu non négligeable, le cadre contractuel mis en place doit permettre de faire beaucoup, mais surtout de le faire bien.

Il s'agit donc de réunir les conditions de réussite qui permettront de réaliser les meilleurs projets possibles, dans les meilleurs délais, sans affecter la qualité et la durabilité à plus long terme.

Le génie-conseil est prêt à entamer une nouvelle ère de collaboration, dans un cadre plus flexible, mais bien structuré, où tous les efforts seront mis en commun au bénéfice des projets d'infrastructures publiques.

