



Fédération des chambres  
de commerce du Québec

CFP-020M

C.P. PL 62

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

## Projet de loi n°62

# Un gouvernement plus agile dans l'octroi des contrats publics

Commission des Finances publiques

Mémoire sur le projet de loi n°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

## Table des matières

Sommaire exécutif .....	2
<b>1. Les modes collaboratifs, une voie privilégiée .....</b>	<b>3</b>
Des modèles à privilégier .....	5
<b>2. Latitude des organismes publics.....</b>	<b>8</b>
L’avis d’intention, un couteau à double tranchant.....	9
Impacts réels sur le modèle d’octroi de contrats.....	11
<b>3. Les donneurs d’ouvrages visés par le projet de loi n°62 .....</b>	<b>12</b>
La Société québécoise des infrastructures (SQI) .....	12
Les sociétés de transports, grandes oubliées ?.....	13
<b>4. La règle du plus bas soumissionnaire demeure l’obstacle principal aux contrats publics durables et innovants .....</b>	<b>14</b>
Miser sur des critères de qualité, d’innovation, d’expertise, de durabilité innovants, de durabilité et de performance environnementale.....	16
Conclusion.....	18
Résumé des recommandations .....	19



## Sommaire exécutif

Grâce à son vaste réseau de 120 chambres de commerce et plus de 1 000 membres corporatifs, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 45 000 entreprises exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises du Québec, la FCCQ est à la fois une fédération de chambres de commerce et une chambre de commerce provinciale. Ses membres, qu'ils soient chambres ou entreprises, poursuivent tous le même but : favoriser un environnement d'affaires innovant, concurrentiel et durable.

Le projet de loi n°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*, a été déposé le 9 mai à l'Assemblée nationale du Québec, par le ministre responsable des Infrastructures, Jonatan Julien. Ce fut également l'occasion de dévoiler la Stratégie québécoise en infrastructures publiques (SQIP) intitulée « Des infrastructures de qualité, réalisées plus rapidement et à meilleur coût. »

Le gouvernement est le plus grand donneur d'ouvrage pour les projets d'infrastructures. En tant que propriétaire d'un parc d'infrastructures dont la valeur de remplacement est évaluée à plus de 350 milliards de dollars et finance d'autres infrastructures dont la valeur de remplacement est de plus de 300 milliards, pour un total de plus de 650 milliards de dollars<sup>1</sup>, le gouvernement était dans l'obligation de se donner les coudées franches pour réaliser les projets d'envergure. Avec plusieurs infrastructures bâties dans les années 60 et 70, l'ajout, ainsi que le remplacement de nombreuses d'entre elles, souligne la nécessité de penser à « l'extérieur de la boîte » et de permettre à l'industrie de collaborer avec les organismes publics.

En somme, l'objectif central de la SQIP vise à réduire jusqu'à 15% les coûts des grands projets d'infrastructures et jusqu'à 25% des délais. Québec définit quatre grands axes afin de changer notamment le mode d'attribution des contrats pour miser davantage sur des partenariats avec l'industrie :

- Une planification optimisée, globale et par projet, un environnement d'affaires plus compétitif, un État plus agile et un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc<sup>2</sup>

Dans son ensemble, la FCCQ salue le projet de loi 62 et la *Stratégie québécoise en infrastructures publiques* qui souligne une initiative concertée du gouvernement, de pair avec la volonté de la communauté d'affaires qui souhaitait depuis longtemps donner plus de place aux modes de réalisation de projets collaboratifs et, par le fait même, collaborer davantage avec les donneurs d'ouvrages.

Depuis plusieurs années, le portefeuille de projets du gouvernement ne fait que croître ainsi que les dépenses associées à celui-ci.

---

<sup>1</sup>[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures\\_publicques/strategie\\_infrastructures.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/strategie_infrastructures.pdf)

<sup>2</sup> Ibid



Bien sûr, le Plan québécois des infrastructures (PQI) a connu une forte croissance entre 2018 et 2024, qui a bondi de 52,6 G\$ à 153 G\$. Cependant, le gouvernement, en plus d'ouvrir les valves du côté des marchés publics, devrait accompagner cette démarche de plusieurs actions et investissements s'il souhaite augmenter substantiellement la productivité du Québec en matière de construction.

Outre les enjeux liés à l'inflation ou encore à la pénurie de main-d'œuvre, pour ne nommer que ceux-là, les projets d'infrastructures devront, dans les prochaines années, être appuyés par une gestion efficace et efficiente des finances, qui passe entre autres par une agilité au niveau bureaucratique.

Cependant, bien que nous réitérions notre appui au PL 62, la FCCQ souligne que ce projet de loi est destiné aux donneurs d'ouvrage, mais ne répond pas entièrement à la question qui touche l'accès aux modes d'octroi des contrats publics. Le gouvernement doit repenser son processus pour attirer les soumissionnaires à participer davantage aux marchés publics et ultimement à construire des infrastructures au bénéfice de tous les Québécois, et ce au sein de l'appareil actuel d'appel d'offres.

## 1. Les modes collaboratifs, une voie privilégiée

L'un des principaux défis auquel le gouvernement fait face est la déconnexion entre les besoins initiaux présentés par les donneurs d'ouvrage et la capacité des entreprises à répondre à ceux-ci dans les délais et les coûts impartis. Cette baisse d'intérêt de l'industrie de la construction envers les contrats publics, notamment à cause des modes de réalisation de projets traditionnels qui impliquent plus de risques financiers, des délais de paiement, de clauses abusives, sans compter les aléas du marché actuel qui complexifie la présentation d'une soumission compétitive, a ralenti considérablement la cadence de la construction de grands projets d'infrastructures dans les dernières années.

Sur ce front, la Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi n°62 tendent à répondre à cet enjeu qui nous a privés depuis trop longtemps d'une expertise entrepreneuriale innovante, prête à faire le saut dans un nouveau cadre réglementaire.

L'un des objectifs du Conseil du trésor est de simplifier l'utilisation de modes de réalisation qui s'appuie sur la collaboration entre les parties prenantes, en proposant aux organismes publics la possibilité de conclure des contrats de partenariats qui permettront, au final, de livrer des infrastructures de qualité plus rapidement et à meilleur coût.

Par définition, selon le projet de loi 62, une approche collaborative « *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.* »<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 1 – Projet de loi 62

Bien que cette définition explique bien le cadre d'un mode collaboratif, elle demeure assez évasive, ce qui permettrait à plusieurs projets de se qualifier au sens de loi, en tant que modèle de partenariat. Vraisemblablement, le gouvernement se donne une capacité accrue pour innover dans la réalisation de ses projets d'infrastructures.

En plus des documents relatifs à l'appel d'offres que devront prévoir les parties prenantes qui soumissionnent pour un projet, il faudra, entre autres, « *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.* » <sup>4</sup>

Les « conditions et des modalités de ces partages » applicables aux différentes parties prenantes œuvrant dans le secteur de la construction ont leur utilité selon nous, car les partenaires se doivent de négocier au préalable et s'entendre sur le partage des bénéfices et des risques dans le but d'arriver à un terrain d'entente.

Cependant, qu'en est-il de la flexibilité du gouvernement dans le cadre de ce type de contrat ? Évidemment, contrairement au modèle traditionnel, les modes collaboratifs vont inviter le gouvernement à collaborer avec les entreprises à travers la négociation des coûts et les délais, ce qui peut être une bonne approche pour réduire ces deux facteurs.

Néanmoins, l'implication du gouvernement à travers les risques du projet, qui seraient précisés seulement au terme du contrat de partenariat, pose-t-il les bases d'une favorisation vis-à-vis certains projets au détriment d'autres ? Quels projets seront priorisés et nécessiteront une flexibilité plus importante de la part du gouvernement ?

Pour éviter que les contrats dits gré à gré donnent une impression de partialité et de favoritisme démographique ou politique, la flexibilité du gouvernement doit être établie selon un cadre de priorisation de projets déjà établi. La FCCQ considère que le gouvernement doit être en mesure de justifier les coûts et les délais pour chaque projet selon des critères clairs.

**Recommandation #1** : En accord avec la Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi n°62, le gouvernement devrait établir une liste des critères neutres et objectifs pour la sélection des projets publics, ainsi qu'une liste à jour des projets d'infrastructures prioritaires.

---

<sup>4</sup> Art. 6 – Projet de loi 62

## Des modèles à privilégier

### **Modes Conception-Construction-Financement (CCF) et Conception-Construction-Progressive (CCP)**

Il existe différents modes de réalisation de projets s'appuyant sur la collaboration. Le mode Conception-Construction-Financement (CCF) et le type Conception-Construction-Progressive (CCP) font partie des types de réalisations qui ont été choisis par le gouvernement pour des projets-pilotes, gérés par la Société québécoise des infrastructures (SQI).

En avril 2024, le Centre de services scolaire des Grandes-Seigneuries (CSSDGS) a débuté la construction de la nouvelle école secondaire Jacques-Leber, à Saint-Constant. La gestion du projet a été confiée à la SQI, qui a choisi le mode de réalisation CCP. Conséquemment, le CSSDGS prévoit que le projet devrait voir le jour plus rapidement qu'à l'habitude, soit à la rentrée scolaire 2026.

L'un des avantages les plus importants du CCP est la possibilité de démarrer plus tôt la collaboration avec les entrepreneurs, les sous-traitants et les fournisseurs spécialisés. Dans le cas de l'école, l'identification du consortium pour planifier et réaliser le projet a assuré un démarrage rapide du projet.

Sur 12 écoles en réalisation, dont quatre en mode conception-construction-financement (CCF), l'analyse du gouvernement, énoncé dans sa nouvelle stratégie, a démontré que le mode de réalisation en CCF dans le cadre de ces projets a permis de :

- Réduire les coûts moyens des projets par mètre carré, pour une économie de 18,2%.
- Réduire la durée des projets de 9,6 mois en moyenne, soit un gain de 24,6% dans l'échéancier.<sup>5</sup>

Comme dans le cas des écoles construites en mode conception-construction-financement (CCF), dans sa nouvelle stratégie, le gouvernement réitère son désir de poursuivre une gestion par programmes de projets.

Cette gestion « s'applique notamment au regroupement d'activités (par exemple appels d'offres ou achats de terrain), à la mutualisation des enveloppes de risques, à la mutualisation des actions et des décisions, à la décomposition d'un projet complexe en plusieurs projets de petite envergure, au besoin d'une vision globale ou à la définition de critères de conception et de construction applicables à plusieurs projets. »<sup>6</sup>

La FCCQ soutient cette approche, considérant la commande importante qui attend le gouvernement dans les prochaines années pour combler les besoins en plus de maintenir le déficit en maintien d'actifs.

---

<sup>5</sup> *Stratégie québécoise en infrastructures publiques*, p.32

<sup>6</sup> *Société québécoise en infrastructures publiques*, p. 18





## Réalisation de projet intégrée (RPI)

Selon la FCCQ, la réalisation de projet intégrée (RPI) représente également une avenue de plus en plus favorisée dans le secteur de la construction ailleurs au Canada et qui comporte son lot d'avantages.

Par contre, le retard du Québec est frappant sur cet aspect. En décembre 2023, on dénombrait 106 projets en RPI au Canada, alors qu'il n'y en avait que deux en 2012.<sup>7</sup> L'Alberta (45), l'Ontario (31) et la Colombie-Britannique (24) sont les chefs de file en la matière en 2023. Le Québec, quant à lui, n'a toujours pas emboité le pas. Pourtant, plusieurs entreprises sur le territoire seraient prêtes à le faire.

Ce type de contrat inclut une pratique selon laquelle le donneur d'ouvrage réunit une équipe composée d'entrepreneurs et de professionnels pour élaborer le projet dès l'étape de la conception. Le milieu de la construction s'entend alors pour affirmer que l'étape entourant la sélection de l'équipe est importante pour assurer une collaboration entre les différentes parties prenantes d'un projet. Sur cet aspect, le donneur d'ouvrage doit donner la latitude nécessaire à l'entrepreneur pour réunir les meilleurs partenaires, afin d'optimiser la réalisation du projet.

Une pratique à « livre ouvert » est souvent privilégiée dans le but de considérer chaque embûche en coopération constante.

En Ontario, après avoir constaté l'explosion généralisée des délais et des coûts il y a déjà quelques années, le gouvernement ontarien a décidé de sauter à pieds joints dans les modes de construction alternatifs. Les constats sont clairs : un meilleur alignement des intérêts de toutes les parties prenantes, une réduction des risques de réclamations et un respect plus adéquat des coûts et des délais.

Par exemple, la Ville de Kingston, qui a choisi un modèle de réalisation de projet intégré (RPI) pour la réalisation du pont Waaban qui traverse la rivière Cataraqui. Dans ce modèle, un budget de 180 millions de dollars est fixé et la ville, l'entrepreneur et le concepteur travaillent ensemble pour réaliser le projet dans les limites de ce budget. Ensemble, tous les partenaires ont partagé le risque et les bénéfices dans le but de réaliser le meilleur projet possible. Cette méthode a permis d'intégrer de manière transparente les aspects techniques, la conception détaillée et la construction dans un seul modèle de projet, tout en réduisant considérablement la confrontation entre les parties prenantes.<sup>8</sup>

Une étude réalisée en 2022 par l'Alliance de la réalisation de projet intégrée (IPDA), l'École de technologie supérieure (ÉTS) et l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) a également mis en lumière les avantages des projets en mode alternatif de construction. Il y avait trois cas étudiés dont la complexité était singulière à chacun et dont les modèles traditionnels auraient eu de la difficulté à répondre adéquatement. Le cas en Ontario fait état de plusieurs partenaires. Le cas du Nouveau-

---

<sup>7</sup> *Integrated Project Delivery Industry Summary 2023*  
[https://ipda.ca/site/assets/files/5921/touching\\_base\\_dec\\_2022.pdf](https://ipda.ca/site/assets/files/5921/touching_base_dec_2022.pdf)

<sup>8</sup> *Third Crossing, Integrated Project Delivery model*, <https://thirdcrossing.cityofkingston.ca/the-bridge/ipdm>



Brunswick fait part d'une très grande infrastructure en plein cœur de Saint John et celui de l'Alberta concerne deux infrastructures sous le même contrat.

**Ontario** - Le Campus des services d'urgence de Barrie-Simcoe (BSESC) était un projet collaboratif entre la ville de Barrie, propriétaire principal, et le comté de Simcoe, copropriétaire. Le concept du projet était de réunir la police de Barrie, les services d'incendie et d'urgence de Barrie et le service paramédical du comté de Simcoe au sein d'un seul campus partagé dans une structure de collaboration mutuellement avantageuse.

**Nouveau-Brunswick** - Le projet du Canada Game Aquatic Center (CGAC) consistait à rénover et améliorer la piscine principale de la ville de Saint John, dont l'infrastructure arrivait à sa fin de vie. Les principaux objectifs du projet étaient de moderniser l'installation, d'augmenter la durabilité globale du bâtiment des solutions innovantes, réduire la consommation d'énergie et réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

**Alberta** - Construction de l'école Thelma Chalifoux et de l'école Soraya Hafez (TCSH). Le défi de cette approche était de construire deux écoles avec les mêmes critères, sous le même contrat.

Dans les trois cas de projets d'infrastructures étudiés, les résultats ont démontré une meilleure collaboration entre les parties prenantes, une meilleure transparence au niveau des coûts engendrés et une efficacité augmentée, au bénéfice de tous.<sup>9</sup>

Dans la section sur l'Espace d'innovation des marchés publics, l'article 14.10 de la LCOP « a pour objet de faire évoluer les règles contractuelles pour permettre aux organismes publics de mieux contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux suivants » :

- 1° accroître les acquisitions ayant un caractère responsable par les organismes publics;
- 2° réduire les impacts environnementaux négatifs, réels et potentiels, des biens, des services et des travaux de construction acquis par les organismes publics, notamment au niveau de l'empreinte carbone et des émissions de gaz à effet de serre, et accroître la durabilité de ces acquisitions;
- 3° utiliser les marchés publics comme vecteur d'influence en matière de lutte contre les changements climatiques;
- 4° améliorer la représentativité des entreprises autochtones et des entreprises d'économie sociale au sens de la Loi sur l'économie sociale (chapitre E-1.1.1) dans les marchés publics;
- 5° favoriser la participation des personnes éloignées du marché du travail à l'exécution des contrats publics;
- 6° soutenir le développement de biens, de services et de travaux de construction innovants.

---

<sup>9</sup> *Investigating factors leading to IPD project success in Canada, May 2022,*  
[https://ipda.ca/site/assets/files/4374/ipda\\_canadian\\_ipd\\_case\\_studies\\_final\\_28.pdf](https://ipda.ca/site/assets/files/4374/ipda_canadian_ipd_case_studies_final_28.pdf)



Selon la FCCQ, le recours aux modes collaboratifs répond à plusieurs de ces objectifs. Nous croyons qu'un amendement pourrait être déposé pour que le paragraphe identifie clairement les possibilités pour les organismes publics de recourir à ces différents modes bien précis. Ainsi, le paragraphe 6° de l'article 14.10 de la LCOP, pourrait désormais se lire ainsi.

6° soutenir le développement de biens, de services et de travaux de construction innovants, **notamment, en recourant à différentes approches collaboratives dans les contrats des organismes publics réalisés avec les entreprises, comme la Conception-construction-financement (CCF), la Conception-construction-progressive (CCP) et le mode de réalisation de projet intégrée (RPI).**

**Recommandation #2 :** Amender l'article 14.10 pour spécifier au paragraphe 6° la possibilité pour les organismes publics d'avoir recours à différents modes collaboratifs dans les contrats des organismes publics.

## 2. Latitude des organismes publics

La FCCQ considère que le projet de loi n°62 donne les moyens appropriés aux organismes publics de réaliser les projets d'infrastructures à travers de nouveaux modes collaboratifs, en plus de donner une capacité aux ministères de se transférer leurs actifs entre eux.

***Art 29 :** Le gouvernement peut sur recommandation du président du Conseil du trésor, transférer la propriété d'un immeuble d'un organisme public à un autre, y compris tout passif grevant cet immeuble, et ce, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine.*

De pair avec la présentation du projet de loi n°61, qui vient créer la nouvelle agence de transport, Mobilité Infra Québec, le gouvernement affirme se doter d'outils qui pourraient permettre à cette agence et aux autres, Santé Québec par exemple, de combler les besoins actuels et futurs en infrastructures.

Selon les modalités prévues dans le projet de loi n°62, un contrat de partenariat pourrait être conclu par le ministre des Transports et de la Mobilité durable, par la Société québécoise des infrastructures ou par tout autre organisme public, dans la mesure où le ministre responsable de ce dernier l'y autorise.

Le projet de loi n°62 augmente la latitude dont bénéficient les organismes publics dans le cadre d'un contrat de partenariat. Plus particulièrement, l'article 21 de la Loi sur l'octroi des contrats des organismes publics indique :

*Sous réserve des conditions de l'appel d'offres et conformément aux dispositions qui y sont expressément prévues quant aux modalités des modifications qui peuvent y être apportées, un organisme public peut:*

- a) après la première étape du processus de sélection et au cours de toute étape subséquente, entreprendre des discussions avec, selon le cas, le ou chacun des concurrents retenus afin de préciser le projet sur le plan technique, financier ou contractuel et, le cas échéant, permettre à chacun d'eux de soumettre une proposition pour cette étape.*
- b) au cours du processus de sélection de même qu'au terme de ce processus, négocier avec, selon le cas, le ou les concurrents retenus toute disposition requise pour en arriver à conclure le contrat tout en préservant les éléments fondamentaux des documents d'appel d'offres et de la proposition.*

Présentement, la LCOP ne permet des discussions qu'avec chacun des concurrents retenus. Selon ce qui est ajouté à la LCOP, les organismes publics pourraient donc collaborer avec tous les concurrents et à toutes les étapes du processus de sélection, ainsi qu'au terme de celui-ci.

La FCCQ salue la volonté du gouvernement d'accorder la capacité à tout organisme public de négocier ce nouveau type de contrat. Encore faudrait-il qu'il soit capable de fournir les ressources nécessaires pour accompagner les entrepreneurs tout au long des projets de partenariats, car les modes collaboratifs requièrent un suivi régulier aux différentes étapes des projets et une capacité à fournir des ressources pour outrepasser les embûches techniques et financières.

**Recommandation #3 :** le gouvernement doit se doter des ressources humaines nécessaires et formées pour être en mesure de collaborer adéquatement avec les soumissionnaires retenus sous ce type de contrats de partenariat (Réalisation de projet intégrée (RPI), conception-construction-financement (CCF), Conception-Construction-Progressive (CCP) )

## L'avis d'intention, un couteau à double tranchant

D'ores et déjà, la FCCQ considère que la volonté du gouvernement d'être un appareil plus souple et agile dans l'octroi de ces contrats est un pas significatif vers l'avant. Un organisme public pourrait dorénavant 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 (art. 2, PL 62), selon certaines conditions :

**2. « Malgré le premier alinéa, la publication d'un avis d'intention n'est pas requise lorsque les conditions suivantes sont satisfaites :**

- *1° l'objet du contrat vise uniquement à répondre au besoin exprimé dans le cadre d'un appel d'offres public pour lequel aucune soumission conforme n'a été présentée;*
- *2° l'attributaire satisfait aux exigences que les documents de l'appel d'offres visé au paragraphe 1° imposaient aux entreprises intéressées;*
- *3° les conditions que le contrat impose à l'attributaire sont les mêmes que celles énoncées dans les documents de l'appel d'offres visé au paragraphe 1°, à l'exception du délai de réalisation, lequel peut être reporté d'une période ne dépassant pas celle écoulée entre la date limite de réception des soumissions fixée pour l'appel d'offres et la date de conclusion du contrat;*
- *4° l'attributaire a transmis sa proposition à l'organisme public dans les 90 jours suivant la date limite de réception des soumissions fixée pour l'appel d'offres visé au paragraphe 1°;*
- *5° le contrat est conclu dans les 90 jours suivant la date de réception de la proposition de l'attributaire. ».*

Bien que ce projet de loi soit en accord avec la Stratégie québécoise en infrastructures publiques, la FCCQ constate que cette modification ouvre la porte à l'ensemble des contrats sur les marchés publics, et pas seulement aux contrats d'infrastructures.

C'est-à-dire que les contrats d'approvisionnements et de services, par exemple, ne seraient également pas assujettis à la publication d'un avis d'intention sur le service électronique d'appel d'offres si aucune soumission conforme n'a été présentée.

En l'absence de ce « garde-fou » qui nous permet de détailler les ententes, des questionnements émergent dans notre réseau. Quels seront les critères prédominants pour les différents contrats? Est-ce le prix, la qualité, l'échéancier?

Évidemment, la FCCQ soutient cette modification dans sa portée, car elle ouvre la porte à des ententes avec un tissu entrepreneurial québécois qui n'arrivaient pas pour le moment à se tailler une place au sein de processus d'appels d'offres ainsi qu'au consortium de négociier directement avec le donneur d'ouvrage.

L'article 13.1 de la LCOP, qui indique que l'organisme public doit invoquer les motifs pour conclure le contrat de gré à gré malgré le fait qu'il comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, est nécessaire et utile pour maintenir un climat compétitif, sain et impartial. La possibilité de voir une trace tangible des raisons qui expliqueraient un coût plus élevé ou un délai supplémentaire est essentielle en ce sens.

Le fait d'amener la possibilité d'établir des contrats de gré à gré, à tous les contrats publics qui n'ont pas trouvé preneur via le SEAO pourrait amener des situations indésirables et problématiques. Nous redoutons que le libellé rédigé tel quel amène trop de pouvoirs aux organismes publics et que ceux-ci puissent de manière discrétionnaire, prioriser des entreprises au détriment d'autres, sur des critères non établis et qui ne sont pas publics.

La FCCQ comprend que le gouvernement entame une simplification de ses processus, mais nous craignons que cette ouverture totale aux ententes de gré à gré pour les contrats qui n'ont pas trouvé preneurs via le système électronique d'appels d'offres cause un enjeu de transparence. Quels seront les critères que les organismes publics favoriseront lors de ces ententes ? Y aura-t-il des critères établis et paramétrés pour encourager une saine compétition entre les entreprises, mais surtout pour encourager la transparence du côté gouvernemental.

**Recommandation #4 :** au détriment de l'avis d'intention, la FCCQ recommande que le gouvernement modifie l'article 2 du projet de loi n°62, afin de prévoir un mécanisme pour que les organismes publics soient tenus d'indiquer les modalités entourant l'entente contractuelle entre le donneur d'ouvrage et l'entreprise retenue.

## Impacts réels sur le modèle d'octroi de contrats

Bien que la FCCQ voit d'un bon œil l'ouverture aux contrats de gré à gré, sous condition qu'aucune soumission n'ait été présentée dans le SEAO, certaines entreprises de notre réseau se questionnent sur les impacts qu'aura le projet de loi n°62 sur le processus officiel d'appels d'offres. Bien sûr, certaines d'entre elles l'utilisent, mais d'autres non. La communauté d'affaires peine à faire état des effets positifs ou négatifs de ce changement sur le marché et l'analyse d'impact réglementaire du projet de loi n°62 laisse très peu de données quantitatives sur l'effet du projet de loi sur l'intérêt et l'utilisation du système électronique d'appel d'offres.

Conséquemment, nous croyons que le gouvernement est quant à lui en mesure de présenter un bilan des impacts possibles sur le SEAO, de part et d'autre. C'est-à-dire de démontrer les métriques qui suggèrent pourquoi le système actuel ne fonctionne pas à son plein potentiel et celles qui suggèrent les possibles retombés du changement proposé par le projet de loi n°62.

**Recommandation #5 :** que le gouvernement précise les modifications et l'impact de l'utilisation des contrats signés de gré à gré sur son processus d'appels d'offres ainsi que sur l'utilisation du SEAO, au bénéfice de la compréhension des entreprises.

### 3. Les donneurs d'ouvrages visés par le projet de loi n°62

#### La Société québécoise des infrastructures (SQI)

Les organismes publics auraient plus de latitude pour l'aliénation de leurs actifs. Par décret et aux conditions qu'il détermine, le gouvernement pourrait transférer la propriété d'immeubles d'un organisme public à un autre afin d'accélérer la prise de possession d'un terrain requis pour un projet prioritaire pour le gouvernement.

Bien que le projet de loi n°62 accorde plus de pouvoirs à la SQI, son rôle sera-t-il affecté par cette nouvelle permission de transferts entre les organismes publics, qui font souvent appel à la SQI pour la réalisation de leurs projets respectifs?

En gardant en tête que la SQI gère déjà 150 des 646 projets de 20 M\$ et plus, il va de soi d'affirmer qu'elle joue un rôle de premier plan dans la gestion du parc immobilier.

Afin de commencer les travaux des projets prioritaires plus rapidement, le gouvernement souhaite en plus faciliter les acquisitions que fait la Société québécoise des infrastructures pour le compte d'un autre organisme public, de même que les transferts de propriété d'immeubles entre organismes publics. La SQI pourrait dorénavant obtenir par expropriation, pour son compte ou celui d'un organisme public, tout immeuble, partie d'immeuble ou droit réel. Ce pouvoir consenti à la nouvelle agence en transports, Mobilité Infra Québec, lui permettrait également de s'associer à la SQI pour réaliser un projet majeur d'infrastructure de transport, selon ce qui est rapporté par le gouvernement.

La SQI pourrait également, aux conditions déterminées par le gouvernement, constituer une réserve foncière pour la réalisation d'éventuels projets d'infrastructures publiques. Par ailleurs, le gouvernement pourrait dorénavant, sur recommandation du Conseil du trésor, confier à la Société tout mandat lié à la revalorisation d'espaces excédentaires de son parc immobilier, dont celui de développer un projet immobilier et, le cas échéant, celui de le réaliser.

À vrai dire, le projet de loi n°62 porte à croire que la SQI jouera un rôle encore plus central dans la gestion du parc immobilier, mais est-il trop prononcé ? En y incluant les dispositions législatives permettant le transfert de propriété d'immeubles entre organismes publics et en favorisant le regroupement des projets, la SQI aura vraisemblablement d'énormes pouvoirs en tant que donneur d'ouvrage.

La FCCQ craint que ces nouveaux pouvoirs favorisent les plus gros joueurs de l'industrie au détriment des plus petits. Considérant que la SQI pourra signer des contrats de gré à gré et communiquer directement avec les entrepreneurs, quels seront les critères de sélection favorisés par la société d'État ?

**Recommandation #6 :** Que la SQI précise les critères qui seront favorisés dans la sélection des soumissionnaires lors de contrats signés de gré à gré.

## Les sociétés de transports, grandes oubliées ?

La réputation entachée du Québec sur sa capacité à respecter les délais et les coûts a trop souvent été portée par les projets de transport, notamment lorsqu'il est question des infrastructures de mobilité durable.

En ce sens, à la lecture du projet de loi n°61, nous constatons que celui-ci ouvre la porte à des modes collaboratifs pour la réalisation de ces grands projets. Cependant, les sociétés de transports sont chapeautées par la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et ne reçoivent pas les mêmes allègements que les autres organismes publics.

En mentionnant qu'une part très importante des projets d'infrastructure publique au Québec est réalisée par les sociétés de transport en commun, la STM notamment, figure parmi les 5 plus gros donneurs d'ouvrage au Québec, avec le ministère des Transports et de la Mobilité durable.

Or, le projet de loi n°62 écarte les sociétés de transport en commun, dans un contexte où on leur demande constamment d'optimiser leurs dépenses. Plusieurs projets complexes d'infrastructures de transport collectif sont déjà réalisés avec des modes collaboratifs dans le reste du Canada, dont l'agrandissement d'une station de métro à Toronto.

Ne pas élargir l'accès aux modes collaboratifs pourrait avoir pour effet de se doter d'un système à deux vitesses où les projets des sociétés de transport en commun seraient rendus encore moins attrayants pour soumissionner chez les entreprises, et nécessairement plus coûteux, car le donneur d'ouvrage n'a souvent pas beaucoup de marge de manoeuvre pour négocier une réduction des coûts d'un seul soumissionnaire en lice pour l'obtention du contrat.

Dans ce contexte, la modification de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour y élargir les leviers offerts par le projet de loi n°62 devient une question de cohérence et d'équité.

**Recommandation #7:** Modifier la Loi sur les sociétés de transport en commun pour accorder à celles-ci un accès aux modes collaboratifs et aux assouplissements prévus du projet de loi n°62.



## 4. La règle du plus bas soumissionnaire demeure l'obstacle principal aux contrats publics durables et innovants

Comme indiqué dans le projet de loi n°62, un organisme public pourrait conclure, à la suite d'un appel d'offres infructueux et sous certaines conditions, un contrat de gré à gré sans qu'il soit nécessaire de publier un avis d'intention au système électronique d'appel d'offres. Cependant, les appels d'offres qui contiennent une soumission ou plus sont encore soumis aux mêmes règles.

En octroyant un levier pour passer outre le processus d'appel d'offres, la Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi n°62 répondent partiellement à la problématique causée entre autres pas la règle du plus bas soumissionnaire conforme, encore trop souvent utilisée dans nos modes d'octroi pour des contrats publics d'envergure. Cette méthode décourage encore plusieurs entreprises québécoises à soumettre leur candidature pour l'obtention de contrats publics. La FCCQ craint que le gouvernement passe à côté d'une opportunité pour réellement revampier son modèle actuel d'octroi des contrats publics.

Certains membres de la FCCQ sont d'avis que les contrats les moins intéressants à la conception, les moins payants également pour les entreprises au Canada se trouvent au Québec. Cette situation a inévitablement un impact sur la qualité et le niveau d'expertise des soumissionnaires, alors que ces entreprises d'ici pourraient pourtant être grandement bénéfiques à l'État québécois.<sup>10</sup>

Force est de constater que les entreprises québécoises ne soumissionnent pas suffisamment sur des contrats vitaux pour notre société et notre économie. Pendant ce temps, les autres juridictions autour de nous bénéficient de notre expertise et de nos innovations, dans bon nombre de leurs projets publics.

L'État québécois pourrait pourtant bénéficier davantage de l'expertise retrouvée dans notre écosystème entrepreneurial, pour les biens et services, sans compromettre ses ententes commerciales. L'État peut se trouver à faire des économies parfois de bouts de chandelles avec le plus bas soumissionnaire conforme, nos services publics se privent de l'expertise retrouvée dans nos entreprises ainsi qu'aux retombées pour notre économie, et ce, au bénéfice de compétiteurs étrangers.

Des exemples récents dans plusieurs secteurs économiques différents démontrent les dérives observées par la notion du plus bas soumissionnaire conforme. Nous avons fait le choix d'énumérer deux brefs exemples au sein de notre mémoire, un du côté des services en transport et l'autre, du côté des approvisionnements dans le milieu de l'éducation.

---

<sup>10</sup> FCCQ, *Projet de loi 12, Marchés publics : une stratégie qui devra aller beaucoup plus loin pour soutenir l'économie québécoise*, 2022

**Transport aérien régional :** la division AéroNolissement de l'Association québécoise du transport aérien (AQTA) a perdu en avril 2021 après 15 ans, le contrat des déplacements gouvernementaux, ainsi que ceux d'Héma-Québec et de Transplant Québec, aux mains d'une entreprise de Toronto, Air Charter Service.

Le MTQ avait confirmé dans les médias que l'entreprise ontarienne avait remporté l'appel d'offres, puisqu'elle était le plus bas soumissionnaire conforme, et ce, pour une mince différence de 4,5%. L'entreprise non seulement provenait du Québec, mais offrait aussi d'excellents services en plus d'avoir la connaissance nécessaire et fine des différentes destinations aéroportuaires. De surcroît, cette perte survenait à un moment fort difficile dans l'industrie québécoise du transport aérien régional, qui a vu chuter elle aussi ses revenus de manière importante.

**Approvisionnement en matériel scolaire :** l'entreprise québécoise Brault & Bouthillier œuvre depuis plusieurs années à l'apprentissage et au développement global des jeunes en proposant et en adaptant des produits éducatifs et pédagogiques, en plus de la formation et du service-conseil aux professionnels de l'éducation.

À l'hiver 2022, l'entreprise a participé à un appel d'offre du CARME (Centre d'achats regroupés de la Montérégie et Estrie) soit un regroupement d'achats qui représente la majorité des centres de service scolaires, pour du matériel d'arts plastiques. Brault & Bouthillier fait affaire depuis bon nombre d'années avec le CARME. Les enveloppes ont été ouvertes il y a quelques jours où il y a eu deux soumissionnaires pour le contrat. Résultat, celui-ci a été octroyé à une entreprise américaine, car étant donné la pratique du plus bas soumissionnaire conforme, la différence de 0,5% dans le prix (soit environ 7 000 \$) a fait pencher le CARME inévitablement du côté de l'entreprise américaine.

Ce résultat nuit également aux enseignants et enseignantes, en les obligeant à acheter d'un fournisseur n'offrant pas de formation ni de magasin sur le territoire desservi et dont l'offre n'est pas adaptée aux besoins pédagogiques du Québec.

Nul besoin d'illustrer qu'il y aura forcément plus de distances à effectuer pour transporter le matériel de peinture en provenance des États-Unis, alors que l'entreprise montréalaise produit elle-même sa peinture en Montérégie. Ce qui signifie que non seulement les principes d'achat québécois, d'expertise, de qualité sont mis de côté, mais aussi la performance environnementale du contrat, étant donné les milliers de km supplémentaires qui devront être effectués pour acheminer les produits, puisque le contrat a été acheminé au plus bas prix tout simplement.

## Miser sur des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale.

Depuis plusieurs années, nous indiquons sur plusieurs tribunes la nécessité de privilégier des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale, plutôt que le plus bas soumissionnaire conforme, pour que les entreprises québécoises soient incitées et intéressées à soumissionner sur les contrats publics de l'État québécois.<sup>11</sup>

La FCCQ l'affirme depuis fort longtemps. L'innovation devrait être davantage valorisée à l'intérieur des processus d'évaluation des appels d'offres, alors qu'elle est présentement trop souvent ignorée. Les entreprises constatent en effet une prudence excessive à l'égard de solutions innovantes en matière de contrats publics. Par exemple, les matériaux non traditionnels sont très souvent écartés. Ce niveau de prudence et de conservatisme conduit les administrateurs à privilégier les matériaux utilisés depuis très longtemps. Pourtant, certains matériaux novateurs, notamment pour les conduites, la construction et le pavage, ont été développés, souvent par des entrepreneurs québécois. Ces matériaux sont davantage vendus et utilisés ailleurs au Canada et aux États-Unis, qu'au Québec.

Pour nous, l'État québécois a la responsabilité de considérer les marchés publics comme une forme de contribution au développement économique et s'en servir comme vitrine pour l'exportation de certaines innovations. En effet, en adoptant un produit innovant, l'acheteur public sert d'agent de démonstration à d'autres acheteurs potentiels. Grâce à cette vitrine technologique, un fournisseur peut solliciter plus facilement des clients en leur démontrant les bénéfices dans une situation « réelle » d'utilisation. En contrepartie, l'organisme public accède aux dernières innovations et stimule la demande intérieure.

On pourrait entre autres avantageusement créer des alliances gouvernement-secteur privées pour favoriser l'exportation de savoir-faire exceptionnels développés lors de la réalisation d'un mandat public. La Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) recommandait d'ailleurs d'accroître la concurrence pour les matériaux et les produits homologués, certifiés, qualifiés ou normés, par la prise en compte obligatoire des produits équivalents et innovants lors de la rédaction et l'évaluation des appels d'offres. Il faut permettre aux innovations de pénétrer la sphère publique si les produits concernés s'avèrent pertinents et à coût concurrentiel.

*« De manière générale, un secteur où l'innovation technologique est lente ou inexistante le rend vulnérable à la collusion. En effet, dans ce type de marché, la possibilité de déstabiliser une entente de collusion par l'arrivée d'une nouvelle technologie développée par un concurrent demeure peu probable »*,<sup>12</sup> pouvait-on lire dans le rapport final.

---

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Rapport final Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, p. 1229

Le rapport final de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) mentionnait également :

*« L'adoption de règles d'adjudication reposant sur une pondération plus variée des critères qualité et prix aurait aussi pour avantage d'inciter les donneurs d'ouvrage publics et les soumissionnaires potentiels à se préoccuper davantage de la qualité des infrastructures dont ils ont la charge, que ce soit en matière de conception, de surveillance ou de construction. Actuellement, le recours presque exclusif à la formule dite « du plus bas soumissionnaire conforme » dans les contrats de construction incite les entreprises à réduire autant que possible leurs coûts, le plus souvent au détriment de la qualité et de l'innovation. »<sup>13</sup>*

Les entreprises québécoises se questionnent à présent si ces grands principes auxquels elles adhèrent seront traduits en actions concrètes sur le terrain et dans les marchés publics québécois.

**Recommandation #8 :** Que le gouvernement présente le plus rapidement possible, les règlements modifiant les modes d'octroi de contrats dans le processus d'appel d'offres, afin que ceux-ci privilégient des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale, plutôt que le plus bas soumissionnaire conforme, pour que les entreprises québécoises soient incitées et intéressées à soumissionner sur les contrats publics de l'État québécois.

---

<sup>13</sup> Rapport final Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, p. 1303



## Conclusion

Nous croyons que le projet de loi n°62 représente un pas vers l'avant pour accorder plus d'agilité aux donneurs d'ouvrage afin qu'ils puissent dorénavant octroyer des contrats de réalisation de projets collaboratifs.

Les dernières années nous ont montré que les grands projets d'infrastructures nécessitent une collaboration de toutes les parties prenantes. En se dotant d'une définition claire de ce cadre, le gouvernement se donne les coudées franches pour réellement former des partenariats prêts à partager les risques et les bénéfices, au bénéfice d'une économie de coût et de temps. Néanmoins, il devrait prioriser certains projets et se doter de ressources pour être en mesure d'effectuer des suivis avec les entrepreneurs lors de la conception et la construction des projets, et ce, tout au long du processus de réalisation.

Par ailleurs, le projet de loi n°62 ouvre la porte aux contrats de gré à gré à tous les appels d'offres infructueux et pas uniquement aux projets de construction. Ce changement a une portée salubre, car il fait appel à l'agilité et à la souplesse de l'appareil gouvernemental. Cependant, cette ouverture soulève un enjeu de transparence. Les organismes publics qui auront recours à ce type d'entente doivent avoir des critères clairs de sélection pour ne pas laisser une impression discrétionnaire qui favoriserait une entreprise au détriment d'une autre. Cet élément est central pour le maintien d'un climat d'affaires compétitif et sain.

En tant que donneur d'ouvrage important, la Société québécoise des infrastructures voit ses pouvoirs être étendus à plusieurs égards. En les combinant à ceux qui sont accordés aux organismes publics, la FCCQ craint que la SQI détienne trop de pouvoirs décisionnels dans l'octroi des contrats dits gré à gré. La société d'État devra selon nous, établir des critères clairs de sélection.

Lorsque l'on aborde la question des grands projets d'infrastructures, on ne peut soustraire la contribution des sociétés de transport en commun à l'équation. Les mêmes allègements législatifs prévus dans le cadre du projet de loi n°62 devraient être également alloués à celles-ci.

Finalement, ce projet de loi est destiné singulièrement aux donneurs d'ouvrage et une certaine partie de la communauté d'affaires pourrait y retrouver des avantages pour faire avancer des projets de grande envergure.

Cependant, la réflexion du gouvernement à l'égard de ses critères d'octroi de contrats publics ne doit pas se faire, sans réviser ultimement la règle du plus bas soumissionnaire conforme dans son modèle actuel pour des biens et services demandant modernisation et longévité, afin de faire place à des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale. L'État ne peut se permettre de se priver de l'expertise québécoise davantage, et devrait par ses actions, stimuler la participation de nos entreprises aux contrats publics, plutôt que de compter uniquement sur les ententes de gré à gré pour les appels d'offres qui ne trouvent pas preneur.

## Résumé des recommandations

**Recommandation #1** : En accord avec la Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi n°62, le gouvernement devrait établir une liste des critères neutres et objectifs pour la sélection des projets publics, ainsi qu'une liste à jour des projets d'infrastructures prioritaires.

**Recommandation #2** : Amender l'article 14.10 pour spécifier au paragraphe 6° la possibilité pour les organismes publics d'avoir recours à différents modes collaboratifs dans les contrats des organismes publics.

**Recommandation #3** : le gouvernement doit se doter des ressources humaines nécessaires et formées pour être en mesure de collaborer adéquatement avec les soumissionnaires retenus sous ce type de contrats de partenariat (Réalisation de projet intégrée (RPI), conception-construction-financement (CCF), Conception-Construction-Progressive (CCP))

**Recommandation #4** : au détriment de l'avis d'intention, la FCCQ recommande que le gouvernement modifie l'article 2 du projet de loi n°62, afin de prévoir un mécanisme pour que les organismes publics soient tenus d'indiquer les modalités entourant l'entente contractuelle entre le donneur d'ouvrage et l'entreprise retenue.

**Recommandation #5** : que le gouvernement précise les modifications et l'impact de l'utilisation des contrats signés de gré à gré sur son processus d'appels d'offres ainsi que sur l'utilisation du SEAO, au bénéfice de la compréhension des entreprises.

**Recommandation #6** : Que la SQI précise les critères qui seront favorisés dans la sélection des soumissionnaires lors de contrats signés de gré à gré.

**Recommandation #7** : Modifier la Loi sur les sociétés de transport en commun pour accorder à celles-ci un accès aux modes collaboratifs et aux assouplissements prévus du projet de loi n°62.

**Recommandation #8** : Que le gouvernement présente le plus rapidement possible, les règlements modifiant les modes d'octroi de contrats dans le processus d'appel d'offres, afin que ceux-ci privilégient des critères de qualité, d'innovation, d'expertise, de durabilité et de performance environnementale, plutôt que le plus bas soumissionnaire conforme, pour que les entreprises québécoises soient incitées et intéressées à soumissionner sur les contrats publics de l'État québécois.