



HammerSmith

Services - Conseils Inc.

Projet de loi n° 62

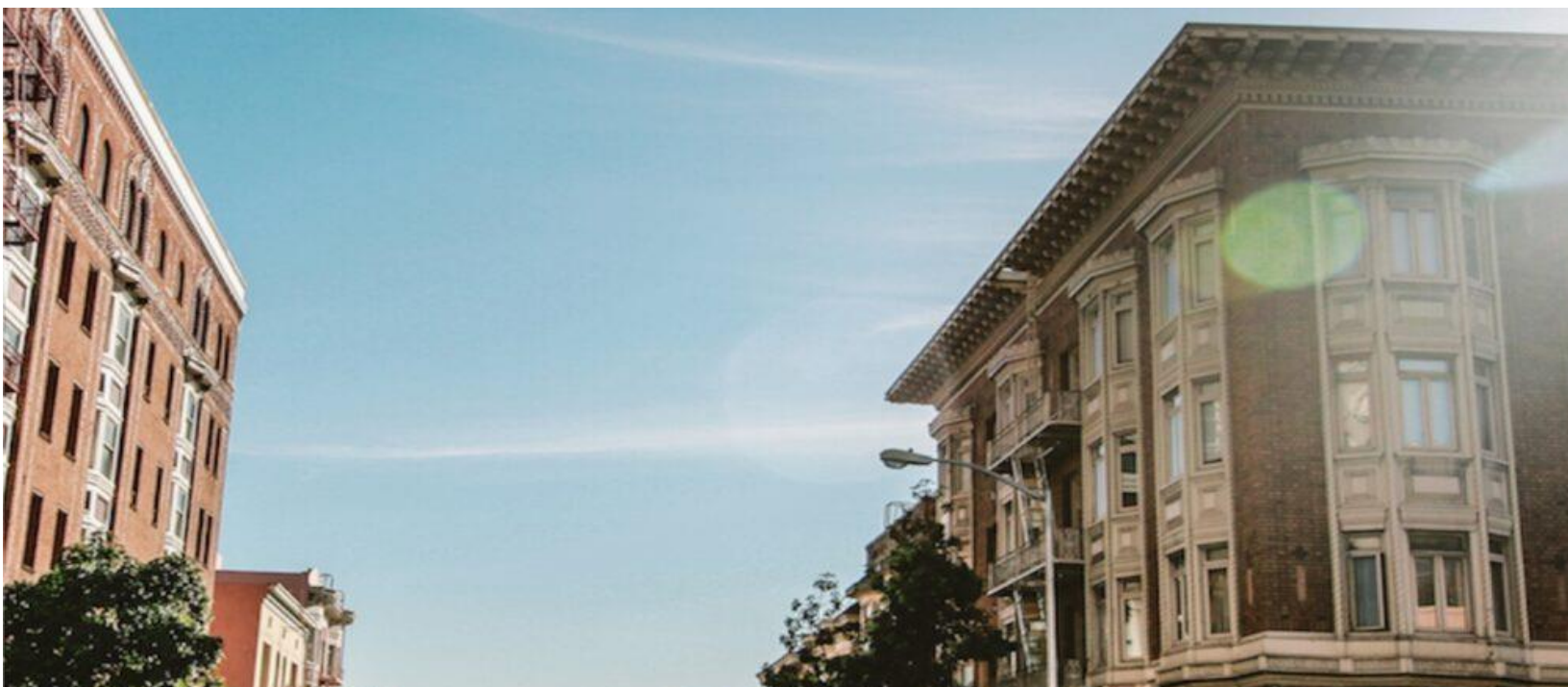
Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation des projets d'infrastructure

CFP-024M

C.P. PL 62

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

À l'attention de: **La Commission des finances publiques**



Présenté par :

HSCG Services-Conseils

Le 29 mai 2024



Table des matières

Objectif de ce document.....	3
Introduction	4
Le Projet de loi no 62: dispositions saillantes	4
Points de vigilance	6
Cadre de gouvernance de la gestion des projets majeurs	6
Se préparer et être prêt	6
Approche collaborative, des enjeux de gestion des risques	7
Aligner les pratiques de gestion de projets publics-privés	8
Simplifier, expliquer, responsabiliser les processus	8
Standardiser, une recette éprouvée et durable	9
ePMO Infrastrucure (« Bureau de projet digital »)	9
Conclusion	10
ANNEXE – RECOMMANDATIONS	11



Objectif de ce document

Ce document mémoire se veut une lecture positive du 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 (le « Projet de loi »). Un texte législatif majeur qui se veut un cadre normalisant les différents enjeux du secteur de l’infrastructure et de la construction. Par l’entremise de ce mémoire, nous revenons sur les dispositions saillantes du Projet de loi, les points de vigilance que nous souhaitons porter à l’attention du gouvernement notre lecture, et des recommandations que nous souhaitons utiles au secteur de l’infrastructure et son écosystème.

Hammersmith Services-conseils Inc. (« HSCG ») œuvre dans le secteur de livraison de projets et transformation technologique, conformité et réglementation, et gestion des risques. HSCG, comptant plus de 34 consultant.e.s affilié.é.s, a pour mission de mettre à profit de son expertise notamment sur des dossiers qui ont une teneur de gestion de projets¹, gestion des risques projets et risques technologiques et qui sont régis par des cadres réglementaires.

Mariama Zhouri, **M.Sc, PMP, RPM, CISM, CRISC, CAMS**

Associée-directrice, Services-conseils

Leader Gestion des risques et projets majeures

514-240 9567

mzhouri@hscg.ca



HammerSmith

Services - Conseils Inc.

¹ : La gestion de projets dans le document réfère aussi à la gestion de programmes et portefeuilles de façon interchangeables pour convenance du lecteur même si leur portée, envergure n’est pas la même au sens de la définition de ces trois termes par « Project Management Institute ».



Introduction

Le secteur de l'infrastructure et la construction au Québec est en plein essor, mais comme partout dans le monde, ce domaine rencontre des difficultés notables. La réalisation des projets publics structurants est semée de complexité, dépassement de coûts et des délais et les appels d'offres publiques attirent peu les entrepreneurs. Vous n'êtes pas sans savoir que qu'une modernisation législative s'imposait. Plusieurs consultations salutaires sur invitation du Ministère de tutelle du secteur de l'infrastructure ont alimenté la réflexion du gouvernement. Cette volonté du gouvernement de moderniser ce secteur a permis le dépôt du 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. Ce qui implique la mobilisation des moyens de suivi, de gestion et de contrôle de projets, le 9 mai 2024 dernier, par le ministre responsable des Infrastructures, M. Jonatan Julien.

Le Projet de loi no 62: dispositions saillantes

Ce Projet de loi est jugé historique. Bien qu'il s'inscrive dans une volonté de modernisation des lois et règlements du gouvernement, il explicite une nécessité sinon une urgence de **réduire les coûts importants et les délais de construction des projets majeurs et structurants**. Notamment **en révisant le processus d'attribution des contrats publics**, et ce, dans un contexte d'inflation, de déséquilibre budgétaire important, de rareté des ressources et une moindre attraction des marchés publics par les contracteurs et entrepreneurs québécois.

Tant attendu, ce Projet de loi apporte des modifications significatives à plusieurs lois et règlements et annonce des efforts louables dans les **misés à jour du processus d'acquisition et la gestion de projets** majeurs d'infrastructure publique au Québec. Il est accueilli avec optimisme par la communauté d'affaires du secteur de l'infrastructure et de la construction.

Voici quelques axes sur lesquels notre mémoire reviendra en analyse et recommandations:

1. Faire place au concept du **Contrat de partenariat**: le Projet de loi 62 propose un nouveau type de contrat appelé « contrat de partenariat » permettant aux instances publiques de **déléguer** totalement ou partiellement, à des partenaires privés, les responsabilités de la conception, de la construction et, potentiellement, du financement, de l'exploitation ou de l'entretien de l'infrastructure publique. Ceci implique, par le fait même, une « **Approche collaborative** » qui est un autre fait saillant de cette loi. Ces deux concepts laissent déjà présager une volonté de proximité, d'ouverture et de travailler ensemble avec les partenaires privés, chose qui se faisait dans le passé, mais sous d'autres conditions.
2. Dans le cadre des dispositions couvrants les partenariats, il n'y aucune mention des partenariats entre les trois paliers du gouvernement. Le Projet de loi vise les partenaires du secteur privé.



3. Le Projet de loi 62 semble porter son attention sur les actions en amont de la réalisation (processus d'attribution des contrats) d'un projet ou d'une série de projets (Programmes. On ne peut éliminer l'importance de la gouvernance des programmes et des projets dans un contexte à plusieurs parties prenantes (gouvernement, secteurs privés) autant au gouvernement qu'aux secteurs privés. Rehausser le niveau de gouvernance est un prérequis pour que la mise en œuvre de la loi soit un succès.
4. Il y a aussi mention de la possibilité de donner des **contrats gré à gré**. Bien que les critères ne soient pas encore définis, ce type de contrat a été largement critiqué par le passé notamment en temps du Covid 19.
5. Insuffler une certaine **flexibilité dans la gestion des appels d'offres publics**. Ainsi, les organismes publics auront la souplesse de définir les critères et les conditions des appels d'offres publics en vertu de ces contrats de partenariat. Plus particulièrement sur la possibilité de négocier pendant le processus de sélection.
6. **Simplifier le cadre législatif et réglementaire** afin de permettre une agilité et rapidité d'exécution de cette dynamique de **partenariat public-privé**.
7. **Élargir les pouvoirs** des entités étatiques à savoir l'Autorité des marchés publics (« AMP »), Société québécoise des infrastructures (« SQI ») et agrandir le comité de gouvernance du Centre d'acquisitions gouvernementales (« CAG »).
8. **Accélérer le processus de règlement extrajudiciaire des différends**.

Nous nous proposons dans la suite du mémoire de revenir sur les points de vigilance notés et les recommandations en lien avec les axes présentés ci-haut. Ces recommandations se veulent des pistes de réflexion, des opportunités d'amélioration ou encore des accélérateurs de la mise en œuvre du Projet de loi.



Points de vigilance

Les points de vigilance que nous avons choisi de porter à votre attention suivront avec les recommandations correspondantes. Mais avant cela, nous voulons commencer par vous partager un point de rehaussement de la gouvernance générale et de la cohérence de l'œuvre collective du gouvernement. Nous pensons fermement que sa mise en place permettra des économies substantielles pour le secteur de l'infrastructure et les différents portefeuilles du gouvernement. Il s'agit du Cadre de gouvernance de la gestion des projets majeurs. Nous saisissons l'opportunité de vous le partager ici en introduction de cette section.

Cadre de gouvernance de la gestion des projets majeurs

À la lumière des objectifs ambitieux de ce Projet de loi, que nous partageons d'ailleurs, nous voulons positionner ce Projet de loi dans son écosystème législatif. Nous pensons que cette initiative salubre a besoin d'un appui de base qui est un Cadre de gouvernance plus large de gestion de projets publics. Ce dernier inclut une politique globale de gestion des projets, des directives et des procédures détaillées, des rôles et des responsabilités documentés, ainsi que des processus simples et rationalisés soutenus par des formations, et des guides adaptés pour les parties prenantes internes et les partenaires privés externes.

Bloc 1 de recommandations

- Élaborer une politique-cadre transversale de Gestion de projets
- Définir ou rattacher des directives et procédures détaillant les éléments génériques et peu étayés dans la politique
- Documenter les rôles et les responsabilités de sorte que la reddition des comptes se fasse de façon la plus efficace et opportune possible entre les parties prenantes internes et externes
- Définir des processus de mise en œuvre simplifiés et supportés par un programme de formation interne, de gestion de changement et des guides sur-mesure visant les acteurs externes

Se préparer et être prêt

Les projets de collaboration exigent un niveau de préparation très important avant même de publier l'avis d'appel d'offres. Voici ce que nous recommandons dans ce bloc:

Bloc 2 de recommandations

- Procéder à une campagne de préqualification et catégorisation des partenaires potentiels selon une revue diligente déterminée et raisonnable
- Bâtir une banque de données des partenaires préqualifiés pour garantir une rapidité d'agir

Nous proposons, dans la mesure où le Projet de loi prône une volonté de rapidité d'agir, de procéder à des préqualifications des partenaires privés. Nous suggérons même d'établir une base de données des partenaires privés préqualifiés selon une revue diligente bien détaillée la première fois et qui est



mise à jour selon des changements, et des déclencheurs à définir. Le processus d'octroi se verra simplifié et basé sur des données qui seront disponibles en tout temps. Les partenaires n'auront pas à se qualifier à chaque projet majeur, surtout si les mêmes éléments administratifs, financiers ou techniques sont demandés. Une déclaration d'exactitude pourra être demandée à chaque appel d'offres avec une date limite à laquelle une nouvelle revue diligente pourra être demandée (durée raisonnable de 5 ans par exemple sur les nouvelles soumissions).

Approche collaborative, des enjeux de gestion des risques

En attendant les détails sur l'Approche collaborative qui seront formulés par un règlement du Conseil du Trésor, nous aimerions vous partager quelques enjeux auxquels nous souhaitons attirer votre attention.

En général qui dit approche collaborative vient avec le partage des solutions, des risques et du budget lié aux risques. Le volet gestion des risques a été mentionné brièvement dans le Projet de loi. Selon notre lecture, un partenariat est une forme préliminaire de partage de risques. Selon le niveau de prise en charge du projet et le degré d'implication en ressources financières, humaines et techniques, le niveau de risque est différent.

Dans le cas d'une délégation totale du projet majeur à un tiers partenaire, il lui incombe le risque total. Il est important qu'il doive disposer de toute l'information, les détails du projet et des besoins pour pouvoir apprécier son risque et proposer les mesures de mitigation pour le suivre, avant, pendant et après le projet majeur. L'appétit au risque est différent quand il s'agit de travailler ensemble en mode collaboration. Il faudrait définir l'appétit du risque de chacun, quel risque appartient à qui et comment cela va être géré et suivi. C'est une composante importante du système de prise de décisions, car le secteur d'infrastructure et de construction est touché par les aléas climatiques, géopolitiques (approvisionnement en matières premières et matériaux).

Bloc 3 de recommandations

- Définir les catégories de partenaires, l'appétit de risques et les mesures de mitigation préconisées pour chacune des catégories
- Définir les rôles et responsabilités de la conception à la réalisation
- Définir les requis, la cadence et le format de suivi des risques et comment la réalisation des plans de mitigation se fera lors de projets en forme de partenariat

L'exemple le plus édifiant qui nous vient à l'esprit est la création du « Global express » il y a 25 ans par Bombardier avec un Partenariat unique au monde à l'époque: Partenaires à partage de risques, un partenariat international pour lequel un logiciel « Catia » a été créé pour permettre à tous les partenaires canadiens et du monde de travailler avec les mêmes outils, la même langue et un risque connu d'avance et accepté par chacun pour la portion qu'il doit exécuter.



Aligner les pratiques de gestion de projets publics-privés

Travailler avec des partenaires privés quand il s'agit d'organismes représente un défi de taille. L'harmonisation des façons de faire est parmi les facteurs clés de succès des projets majeurs sans équivoque.

Les donneurs d'œuvres doivent être clairs sur leurs attentes quant à l'alignement de la démarche de travail, l'approche de livraison, les ressources requises, les outils de travail et la technologie utilisée, et la définition des lignes directrices. La flexibilité souhaitée par ce Projet de loi ne devrait pas laisser de zone d'interprétation, mais doit définir clairement les besoins si, évidemment, on veut éviter une renonciation des entrepreneurs et contracteurs aux appels d'offres publics.

Bloc 4 de recommandations

- Définir les outils de travail, les technologies requises pour la conception, et la réalisation des projets majeurs requis des partenaires privés en mode délégation totale
- Investir dans les technologies de pointe que les partenaires privés utilisent lorsqu'il s'agit de délégation partielle

Simplifier, expliquer, responsabiliser les processus

Mettre en place de nouvelles dispositions dans un contexte de grande volatilité, multiplicité des acteurs publics et privés constitue un réel défi en plus de vouloir réduire les coûts et les délais de livraison. Dans la simplicité, il peut y avoir une certaine complexité et des angles morts. Le processus d'octroi doit avoir un propriétaire imputable aussi bien du côté des intervenants internes que des partenaires privés externes.

Dans cette simplification du processus d'octroi de contrats de gré à gré, il importe de bien définir les règles de conclusion afin de garantir une certaine transparence et limiter les latitudes pouvant mener à des abus.

Bloc 5 de recommandations

- Définir les rôles et responsabilités en vue d'une imputabilité claire
- Définir les mécanismes de communication d'imprévus, de changements ou de crises avec des plans de mitigation et de continuité des activités
- Afin d'éviter les silos, mécanismes de communication et de reddition intra-organismes publics impliqués dans le même projet et avoir une dynamique d'échange avec les partenaires privés du même niveau d'efficacité de la communication. Ces mécanismes doivent être définis, communiqués et acceptés par tous dès le début



Standardiser, une recette éprouvée et durable

Ce Projet de loi vise la nature lente et coûteuse de la mise en œuvre actuelle d'un projet en introduisant un cadre simplifié concentrant la prise de décisions et la gestion de projets au sein d'une seule entité spécialisée.

Standardiser voudrait dire aussi structurer pour créer une consistance qui aiderait à atteindre une efficacité et une efficience, et cristalliser les bénéfices de ces deux dernières. Les meilleures pratiques de gestion de projet en mode agile ou en cascade sont une référence en la matière, l'automatisation permet aussi d'accélérer l'exécution et créer des opportunités de gains et de réduction de coûts.

Bloc 6 de recommandations

- Tenir des sessions de formation du contenu des dispositions requises par le Projet de loi et des outils de travail populaires dans le secteur de l'infrastructure
- Définir la liste d'établissements de formation recommandés pour réussir les partenariats proposés. D'ailleurs l'implication du ministère de l'Enseignement supérieur et de la formation dans le comité de gouvernance du Centre d'acquisitions gouvernementales peut être un facteur facilitant

ePMO Infrastructure (« Bureau de projet digital »)

La mise en place d'un ePMO n'est pas un exercice facile ni immédiat, mais c'est certainement une pierre angulaire à la réussite de l'ensemble de l'œuvre de ce Projet de loi, sa mise en œuvre avec l'ensemble des règlements connexes et le lien avec les entités étatiques en place.

Cette étape doit suivre la création des processus, outils de travail commun, l'identification des parties prenantes, etc. puis le développement d'un ePMO peut débuter.

Bloc 7 de recommandations

- Mettre en place d'un ePMO Infrastructure dans une première phase et un ePMO transversal



Conclusion

L'introduction du Projet de loi n° 62 marque une étape historique dans la modernisation du secteur des infrastructures et de la construction. Cette loi répond au besoin urgent de réduire les coûts, de rationaliser les échéances des projets et d'accroître la souplesse des entités publiques dans le développement des infrastructures. En introduisant des concepts novateurs tels que le contrat de partenariat et l'Approche collaborative, le projet de loi vise à favoriser une coopération plus étroite avec les partenaires privés, optimisant ainsi la réalisation des projets. Toutefois, pour garantir le succès de cette initiative ambitieuse, il est essentiel d'établir un cadre de gouvernance solide pour la gestion des grands projets publics. Ce cadre devrait comprendre des politiques globales de gestion de projets, des lignes directrices détaillées, des rôles et responsabilités documentés et des mécanismes de communication clairs. En outre, l'investissement dans les technologies de pointe et la normalisation des pratiques de gestion de projets seront essentiels pour assurer l'efficacité et l'efficacité de l'exécution des projets. En tenant compte de ces recommandations, le Québec pourra se positionner pour un développement durable des infrastructures qui réponde aux besoins de ses parties prenantes et de la communauté dans son ensemble, et ce dans un contexte complexe.



ANNEXE – RECOMMANDATIONS

Bloc 1 de recommandations

Nous recommandons la mise en œuvre d'un cadre global de gestion de projet transversal, de lignes directrices et de procédures détaillées pour approfondir les éléments génériques insuffisamment couverts par la politique. Autrement dit, il sera question d'élaborer une documentation des rôles et des responsabilités pour garantir une responsabilisation efficace et opportune, de mettre en place des processus bien documentés, clairs, communiqués et simplifiés, soutenus par un programme de formation interne, une gestion du changement et enfin d'offrir des guides sur mesure pour les parties prenantes externes.

Bloc 2 de recommandations

Nous recommandons de mener une campagne de préqualification et de catégorisation des partenaires potentiels par le biais d'un examen de diligence raisonnable et déterminé, et de créer une base de données des partenaires préqualifiés afin de garantir une action rapide.

Bloc 3 de recommandations

Nous recommandons de définir les catégories de partenaires, l'appétit de risques et les mesures de mitigation préconisées pour chacune des catégories. Il faudra définir les rôles et les responsabilités de chacun, de la conception jusqu'à la documentation de mise en œuvre en spécifiant les exigences, la fréquence et le format du suivi des risques et préciser comment les plans d'atténuation seront mis en œuvre dans les projets de type partenariat.

Bloc 4 de recommandations

Nous recommandons de définir les outils et les technologies nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des projets majeurs requis par les partenaires privés dans le cadre d'une délégation totale. Nous proposons également d'investir dans les technologies de pointe que les partenaires privés utilisent dans le cadre de la délégation partielle.

Bloc 5 de recommandations

Nous recommandons de définir les rôles et les responsabilités afin de garantir une imputabilité claire en établissant des mécanismes de communication en cas d'événements imprévus, de changements ou de crises, y compris des plans d'atténuation et de continuité des activités. Pour éviter les cloisonnements, il convient d'établir des mécanismes de communication et de compte rendu entre les agences publiques impliquées dans le même projet, avec un niveau d'efficacité d'échange dynamique conforme à celui des partenaires privés. Ces mécanismes doivent être définis, communiqués et acceptés par toutes les parties dès le départ.



Bloc 6 de recommandations

Nous recommandons d'organiser des sessions de formation sur le contenu des dispositions requises par le Projet de loi et sur les outils de travail populaires dans le secteur de l'infrastructure. Nous proposons également de définir une liste d'établissements de formation recommandés pour assurer le succès des partenariats proposés. En outre, l'implication du ministère de l'Enseignement supérieur et de la formation dans le comité de gouvernance du Centre d'acquisition gouvernemental pourrait être un facteur de facilitation.

Bloc 7 de recommandations

Nous recommandons la mise en place d'un ePMO d'infrastructure dans la première phase et d'un ePMO transversal par la suite.