



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre
des consultations particulières et auditions publiques 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*

Le 28 mai 2024

Table des matières

Introduction.....	4
Une approche innovante qui doit bénéficier à la métropole.....	5
Des investissements à venir dans les infrastructures stratégiques.....	6
Conclusion	9

Introduction

La Ville de Montréal accueille avec beaucoup d'intérêt le dépôt du 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*. Ce projet de loi s'inscrit dans la foulée du projet de règlement modifiant le *Règlement sur les contrats de travaux des organismes publics* et poursuit l'allègement de l'encadrement applicable aux contrats de travaux de construction des organismes publics pour la réalisation de leurs projets d'infrastructures publiques. Les changements proposés par le projet de loi permettront aux ministères et aux organismes publics québécois de bénéficier de la possibilité de conclure un nouveau type de contrat, le contrat de partenariat, lequel offre une nouvelle flexibilité contractuelle, notamment en offrant la possibilité de réaliser, en collaboration avec le contractant, des ajustements nécessaires en cours de réalisation.

Cette approche témoigne de la volonté du gouvernement québécois de développer une approche réellement innovante en matière de gestion des contrats publics, tout en offrant une nouvelle voie pour répondre aux enjeux posés par les marchés publics. Bien que non assujettie aux dispositions législatives et réglementaires concernées, la Ville de Montréal, grand donneur d'ouvrages, salue cette initiative, de même que le dépôt de la Stratégie québécoise en infrastructures publiques qui l'accompagne.

Une approche innovante qui doit bénéficier à la métropole

Par le dépôt du projet de loi n° 62 et de la stratégie afférente, le gouvernement du Québec vient reconnaître les défis importants auxquels font face les administrations publiques dans la réalisation de leurs projets d'infrastructures : marchés saturés, manque de concurrence, hausse des prix et des coûts de toutes sortes, dépassements des enveloppes prévues, pénurie de main-d'œuvre, etc. Le recours à des modes de réalisation qui s'appuient sur la collaboration témoigne de la nécessaire évolution des pratiques d'affaires en matière d'octroi et de gestion des contrats publics. Par ces mesures, l'État québécois se dote de moyens éprouvés pour permettre à la fois d'accélérer la réalisation de grands projets, d'optimiser les coûts et d'améliorer l'état général des infrastructures publiques, tout en maintenant les plus hauts standards d'intégrité éthique.

À l'instar des organismes publics visés par le projet de loi n° 62, la Ville de Montréal est aux prises avec des défis similaires, sinon identiques. La métropole poursuit également les mêmes objectifs d'accroître la concurrence, de réduire les délais de livraison des projets et de diminuer les coûts afin que chaque dollar qu'elle investit dans des projets d'infrastructures produise le plus possible de bénéfices pour ses citoyens.

La modernisation des façons de faire ne peut en effet être réservée à certaines administrations publiques. Alors que la Stratégie québécoise en infrastructures publiques insiste sur le fait que « les mesures [de révision du cadre réglementaire et législatif] sont essentielles pour favoriser la concurrence et obtenir des prix compétitifs », la Ville de Montréal entrevoit avec appréhension la possibilité d'être exclue de ce nouveau cadre. Ceci aurait notamment pour impact de créer un marché parallèle où les fournisseurs auraient accès à des environnements contractuels différents selon la nature municipale ou étatique du donneur d'ordres. Les effets délétères d'une telle décision seraient importants et viendraient plomber encore davantage le climat contractuel déjà complexe dans lequel la métropole évolue, en réduisant le bassin de fournisseurs potentiels et accroissant les coûts des contrats municipaux. De plus, la participation du milieu municipal est requise, voire incontournable, dans l'atteinte des objectifs poursuivis par l'État en matière de capacités régionales de réalisation des projets inscrits au Plan québécois des infrastructures (PQI). La coordination des chantiers d'envergure nécessite la collaboration de tous les gouvernements et, pour ce faire, tous doivent pouvoir évoluer selon les mêmes règles.

En tant que membre du comité des grands donneurs d'ouvrage en infrastructures et sixième plus grand donneur d'ordres au Québec, la Ville de Montréal doit pouvoir bénéficier de toutes les solutions contractuelles disponibles pour répondre aux enjeux qu'elle contribue elle-même à documenter et à résoudre. Les travaux du comité visent justement à répondre collectivement aux principaux défis de réalisation de projets d'infrastructures : en y prenant part, la métropole s'est engagée à développer des stratégies innovantes d'approches des marchés pour la réalisation de ses projets d'infrastructures. C'est pourquoi elle prend part à la Feuille de route BIM (Building Information Modeling), avec les partenaires de la Société québécoise des infrastructures publiques, du ministère des Transports et de la Mobilité durable, de la Société d'habitation du Québec, d'Hydro-Québec et de la Ville de Québec, afin de modéliser les données de

bâtiment et ainsi favoriser l'optimisation des processus de construction, notamment la préfabrication et la construction hors site. Dans la même perspective, la métropole souhaite diversifier ses modalités d'appels d'offres et développer un cadre plus flexible et adapté aux spécificités des projets et du contexte de marché. Les possibilités offertes par le projet de loi n° 62 s'inscrivent en parfaite continuité des travaux du comité.

L'adoption de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité, le 13 décembre 2023, a jeté les bases d'une relation renouvelée, basée sur les optimisations de coûts et l'efficacité des processus communs. En outre, cette dernière a permis la création de la Table Québec-municipalités en habitation laquelle a pour objectif d'accélérer la construction de logements abordables au Québec. La Ville de Montréal considère que les aménagements contractuels permettant d'inclure les modes collaboratifs prévus au projet de loi n° 62 sont essentiels au succès des engagements liés à la déclaration et à la feuille de route qui l'accompagne.

Il importe également de rappeler que les modes de réalisation collaboratifs ou de partenariat identifiés dans le projet de loi n° 62 sont employés depuis plusieurs années par des municipalités canadiennes. Par exemple, la ville ontarienne de Barrie-Simcoe a réalisé en mode collaboratif son projet de « complexe d'urgence » regroupant la caserne de pompiers, le poste de police et les services paramédicaux afin d'accueillir sous un même toit l'ensemble des services de premiers répondants de la municipalité. En Colombie-Britannique, la ville de Kamloops a réalisé la mise aux normes de son centre aquatique selon le même mode¹. Un groupe d'experts indépendants affirme d'ailleurs que ces exemples « *did deliver on the expected benefits of IPD. For instance, (...) the owner's expectations were largely met and even exceeded in certain regards. (...). Moreover, quality of design was generally seen as excellent or very high* »². Ils soulignent également que les projets étudiés ont été livrés dans les temps. Dans tous les cas, « *projets participants largely attributed this to IPD and indicated that these challenges would have been significantly harder to overcome with traditional project delivery modes* »³.

Des investissements à venir dans les infrastructures stratégiques

Depuis 2015, la Ville de Montréal a consacré une attention soutenue à l'entretien et au maintien des infrastructures, notamment celles de l'eau et du réseau routier. Maintenant dotée d'une meilleure connaissance de l'état réel de ses infrastructures, elle est en mesure de mieux cibler les investissements et d'en optimiser les coûts. Parce que les besoins demeurent importants, la Ville compte investir 12 496 M\$ au cours de la prochaine décennie dans les infrastructures de l'eau et du réseau routier, soit 52 % des investissements prévus dans le programme décennal d'immobilisations 2024-2033 (PDI).

Des sommes importantes sont ainsi prévues pour le maintien de la station d'épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte et de son réseau d'intercepteurs. À eux seuls, la poursuite

¹ ETS, UBC et IPDA, Investigating Factors Leading to IPD Project Success in Canada, Final Report, Mai 2022.

² Ibid., p. 26.

³ Ibid., p. 27.

de la construction de l'usine de désinfection des eaux usées à l'ozone et le remplacement des incinérateurs totalisent près de 2 G\$ en investissements. Près de 528 M\$ sont également prévus afin d'assurer le maintien des actifs d'eau potable (usines de traitement, réservoirs et stations de pompage), notamment afin de poursuivre la mise à niveau complète du réservoir et de la station de pompage McTavish et ainsi sécuriser l'alimentation en eau potable de 1,2 million de personnes, tout en fiabilisant l'alimentation en eau des réseaux de l'ouest de l'agglomération. À cela s'ajoutent des interventions significatives sur le réseau routier en lien avec les grands projets des partenaires gouvernementaux, tels que le complexe Turcot et l'autoroute Métropolitaine pour lesquels la Ville de Montréal prévoit investir près de 200 M\$.

La très vaste majorité de ces projets bénéficient de subventions issues de différents programmes de financement, tant fédéraux que provinciaux. Tout délai administratif, en raison, par exemple, de processus d'appel d'offres successifs ou encore annulés faute de soumissionnaires conformes, entraîne non seulement des conséquences néfastes sur la livraison des projets mais également un prolongement des entraves sur le domaine public et, bien évidemment, des coûts supplémentaires qui affectent à la baisse les ratios de subventions effectives.

L'expérience des dernières années à ces égards est manifeste : la Ville de Montréal remarque une hausse importante du nombre d'appels d'offres annulés en raison d'un manque de soumissionnaires. Par exemple, le nombre de soumissions annulées par le Service des infrastructures et du réseau routier, qui était déjà de 8 % en 2021, a atteint 13 % en 2023, malgré une baisse marquée (9 %) du nombre d'appels d'offres lancés sur le marché. Il en va de même pour les contrats dirigés par la Direction de la gestion immobilière et de l'exploitation qui a vu la même tendance s'exercer alors que le nombre d'appels d'offres annulé est passé de 13 %, en 2021, pour atteindre 16 %, en 2022, puis s'établir à 8 %, en 2023. Le Service de l'eau, dont les actifs représentent la moitié de celles de la Ville de Montréal, a pour sa part dû annuler 8 % de ses appels d'offres en 2023, dont trois contrats majeurs en lien avec le projet de désinfection des eaux usées.

Au manque de soumissionnaires, s'ajoute une hausse drastique des coûts des contrats, lesquels sont trop souvent octroyés à des coûts considérablement au-dessus des estimations professionnelles alors que celles-ci sont réalisées par des équipes d'économistes de la construction. Si une conjonction de facteurs contribue à la hausse des coûts, les démarches réalisées auprès des marchés confirment que les entrepreneurs montréalais présentent un intérêt moindre pour les contrats octroyés selon le modèle traditionnel. Dans au moins un exemple récent, le seul soumissionnaire s'étant montré intéressé à réaliser un contrat de grande envergure était prêt à le réaliser dans la mesure où ce dernier serait réalisé en mode partenarial, ce qui a forcé la métropole à annuler le processus.

À l'aube de grands chantiers qui verront le jour dans la métropole (prolongement de la ligne bleue du métro, ozonation et remplacement des incinérateurs de la station d'épuration des eaux usées Jean-R.-Marcotte, développement du secteur Namur-Hippodrome, etc.), l'approche collaborative, qui offre un meilleur partage des risques dans un contexte de grandes pressions sur les marchés, offre davantage de possibilités et un

meilleur équilibre. La possibilité pour la Ville de Montréal de contracter selon un tel modèle serait fort bénéfique pour la métropole en plus de générer une spirale ascendante pour l'ensemble des joueurs.

Recommandation 1

La Ville de Montréal demande d'apporter les adaptations nécessaires à la législation afin de permettre à la métropole du Québec de se prévaloir des modalités contractuelles rendues disponibles par l'adoption du projet de loi n° 62.

Conclusion

Aucune raison logique ne pourrait ainsi expliquer que la métropole québécoise, qui doit composer avec la même réalité que les organismes visés par le projet de loi n° 62, ne pourrait bénéficier des avantages documentés du mode contractuel collaboratif. Les citoyennes et les citoyens montréalais souhaitent tirer avantage d'un tel modèle permettant un rythme de réalisation optimisé et mieux arrimé avec la main-d'œuvre, un cadre normatif plus agile qui favorise la performance des donneurs d'ouvrage ou encore des gains significatifs en termes de coûts et de délais. De plus, la métropole reste tout autant affectée par les perturbations des chaînes d'approvisionnement engendrées par les tensions géopolitiques mondiales ou les pressions inflationnistes.

Dans cette perspective, la modernisation des outils contractuels demeure, pour elle, la meilleure solution. En conséquence, une adaptation des lois municipales s'avère ainsi tout aussi pertinente que nécessaire.

