



Mémoire déposé à la Commission des finances publiques dans le cadre
des consultations particulières et auditions publiques

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	Page 3
Présentation du Conseil des Infrastructures	Page 5
Mise en contexte du mémoire	Page 6
Une réponse cohérente et nécessaire	Page 9
Des pistes d'amélioration	Page 13
L'infrastructure, la colonne vertébrale d'une collectivité	Page 16

Sommaire exécutif

Le 9 mai 2024, le ministre responsable des Infrastructures, Jonatan Julien, déposait le projet de loi n° 62 intitulé *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'infrastructures* (le « PL 62 »).

Ce projet de loi s'inscrit dans la démarche du gouvernement du Québec visant à moderniser le cadre normatif des modes de réalisation des projets d'infrastructures publics, en introduisant une approche collaborative.

Selon le ministre Julien lui-même, l'objectif recherché « *est de construire 20 % à 25 % plus vite, et payer de 15 % à 20 % moins cher* »¹.

Le Conseil des Infrastructures accueille favorablement cette démarche. Parce que le secteur des projets majeurs d'infrastructures publiques au Québec subit beaucoup de pression depuis les dernières années, le Conseil des Infrastructures croit que le PL 62 permettra, ultimement, de participer à l'atteinte d'un meilleur rendement sur le plan de la qualité des infrastructures et des services aux citoyens, et ce, dans toutes les régions du Québec. Le Conseil des Infrastructures considère toutefois que la démarche du gouvernement avec les aménagements que comporte le PL 62, ne devrait être qu'une première étape de la réflexion nécessaire à l'égard des infrastructures publiques. L'approche à l'égard de ces dernières ne devrait pas être réduite au mode de réalisation se rapportant à leur conception et à leur construction. L'infrastructure publique est un outil et un actif répondant au premier chef à la prestation d'un service public ou comportant des caractéristiques d'intérêt public. Bien que l'objectif de « construire plus vite et moins cher » soit louable, il pourrait toutefois en compter plus cher à moyen et long terme, voire créer des enjeux au titre de la performance.

L'objectif est de réaliser mieux et de manière adaptée et pérenne en allant chercher, grâce au mode collaboratif, une valeur ajoutée et une expertise auprès des contractants susceptibles de mieux définir les objectifs recherchés par le gouvernement en tenant compte aussi de ses

¹ [Contrats publics | Plus vite, moins cher : Québec veut devenir « sexy » | La Presse](#)

contraintes. Cet objectif pourra aussi être atteint en mettant à contribution les ressources provenant des financiers et des entreprises de services en maintenance et cycle de vie, imposant une discipline et un cadre de réalisation, non pas seulement jusqu'à la fin de la construction de l'infrastructure, mais aussi dans une perspective à long terme (cycle de vie).

Il est vrai que les méthodes traditionnelles d'adjudication des contrats ont récemment démontrées leurs limites en raison des perturbations constatées du marché au chapitre de la chaîne d'approvisionnement et de l'inflation créant ainsi une tension induite dans le cadre de la mise en œuvre des projets. Le partage des risques entre les parties impliquées s'est souvent avéré inadapté et disproportionné.

S'inscrivant comme un chef de file dans cette nouvelle ère du développement visant à faire avancer les projets d'infrastructure qui assureront un futur prospère et meilleur pour tous, le Conseil des Infrastructures est confiant qu'à terme, cette nouvelle vision qu'offre le PL 62 participera à la modernisation des façons de faire afin d'assurer un cadre d'intervention gouvernemental efficace et adapté à chaque projet.

Nous sommes convaincus que le Québec pourra alors se doter d'infrastructures de qualité à meilleurs coûts, et qu'il puisse aussi poursuivre son évolution dans le développement et le maintien de ses infrastructures.



Présentation du Conseil des infrastructures

Établi depuis 1995, le Conseil des Infrastructures est un organisme à but non-lucratif (OBNL) qui regroupe des membres experts dans le domaine des infrastructures issus des divers secteurs d'affaires, et qui sont tous et chacun des pionniers dans l'écosystème des infrastructures privilégiant des modèles novateurs d'approvisionnement et de réalisation, de financement et de maintien des actifs à long terme.

Avec pour mission de contribuer pleinement à optimiser la réalisation, le déploiement et le rayonnement de projets d'infrastructure au Canada et ailleurs dans le monde, les membres du Conseil sont impliqués dans plus de 90 % des grands projets d'infrastructure au Canada et sont les acteurs incontournables du domaine des infrastructures au Québec.

Le Conseil des Infrastructures est le carrefour de l'industrie des grands travaux d'infrastructures au Québec. Cet écosystème est formé de *Grands partenaires* qui sont entrepreneurs généraux, de grandes firmes de génie et d'architectes, d'avocats, de grande firme de comptable, de financiers, d'experts en assurance et en cautionnement, experts en maintenance des actifs, fournisseurs de matériaux et même de donneurs d'ouvrages publics dont l'excellence, le savoir-faire et la connaissance des secteurs public et privé confirment leur statut unique de noyau d'expertise du Conseil des Infrastructures.

En intervenant à titre de centre d'expertise, de réflexion et de partage des connaissances à portée internationale, le Conseil des Infrastructures est fier de se positionner comme chef de file dans cette nouvelle ère du développement et d'appuyer ses grands partenaires pour faire avancer les projets d'infrastructure qui assureront un futur prospère et meilleur pour tous.

Mise en contexte du mémoire

Le PL 62 met l'accent sur la diversification des stratégies d'acquisition et l'augmentation de l'agilité dans la réalisation des projets d'infrastructures publiques de divers organismes publics.

Cette initiative représente collectivement un changement très important dans l'approche du Québec pour le développement de son paysage d'infrastructures publiques qui sauront donner un nouveau souffle à une industrie qui en a grand besoin.

Avec l'adoption du PL 62, le Québec se donnerait de nouveaux moyens additionnels qui permettront de répondre de façon adéquate aux défis d'aujourd'hui et aux ambitions de demain pour disposer de milieux de vie qui sont source de fierté des Québécois.

Selon les chiffres avancés dans sa Stratégie québécoise en infrastructures publiques², le gouvernement du Québec est propriétaire d'un parc d'infrastructures dont la valeur de remplacement, à lui seul, est évaluée à plus de 350 milliards \$. Il finance aussi d'autres infrastructures dont la valeur de remplacement est de plus de 300 milliards \$, pour un total de plus de 650 milliards \$.

Le parc comprend notamment :

- plus de 12 800 immeubles, dont des écoles et des centres hospitaliers;
- plus de 31 100 kilomètres de routes ainsi que 9 900 ponts, tunnels et murs de soutènement;
- plus de 100 000 kilomètres de conduites d'eau potable, pluviale et d'eaux usées;

² https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publiques/strategie_infrastructures.pdf

- des infrastructures pour le transport collectif, dont plus de 500 kilomètres de voies réservées, le réseau de trains de banlieue et le métro de Montréal.



Les infrastructures de base du Québec ont été principalement construites du début des années 1960 à la fin des années 1970, soit il y a déjà plus de 50 ans. Toutefois, à compter du début des années 1980, le Québec a réduit ses investissements en infrastructures, ce qui fait qu’une grande partie de celles-ci n’ont pas été entretenues adéquatement et maintenues en bon état, de sorte que le parc s’est dégradé.

« Chaque dollar investi sera optimisé grâce à une gestion de projet rigoureuse et un équilibre optimal entre le maintien en bon état du parc et la construction de nouvelles infrastructures.³ »

Le PL 62 prévoit moderniser les façons de faire au Québec en se concentrant sur trois objectifs :

- ✓ Accélérer la livraison des projets;
- ✓ Obtenir de meilleurs coûts;
- ✓ Améliorer l’état de nos infrastructures publiques.

³ <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/secretariat-conseil-tresor/publications/strategie-infrastructures-publiques>

Dix-sept (17) mesures, articulées autour de quatre axes d'intervention, permettront plus de performance, selon le gouvernement du Québec :

Axe 1 : Une planification optimisée (globale et par projets)

Axe 2 : Un environnement d'affaires plus compétitif

Axe 3 : Un État plus agile

Axe 4 : Un meilleur suivi de la performance des projets majeurs et de l'état du parc.

Une réponse cohérente et nécessaire

Par son rôle de premier plan qu'il joue grâce à la solide expertise de ses membres, qui sont des entreprises et organisations qui oeuvrent à la réalisation de projets d'envergure tant au Québec, au Canada, qu'à l'échelle internationale, le Conseil des Infrastructures accueille favorablement le PL 62.

Il constitue une réponse cohérente et nécessaire attendue par ses partenaires dans le but d'assurer le développement des infrastructures nationales et régionales essentielles dont le Québec a tant besoin.

Par exemple, le nouveau type de contrat présenté, appelé contrat de partenariat, constitue en soi une évolution majeure de la législation québécoise en matière de projets majeurs d'infrastructures publiques.

Dans le cadre proposé par le gouvernement du Québec, un organisme public retient un contractant au moyen d'une approche collaborative pour lui confier diverses responsabilités pour réaliser le projet. Le contrat de conception-construction progressive est assimilé à un contrat de partenariat lorsqu'il adopte une approche collaborative.

Se faisant, le gouvernement du Québec ouvre la porte toute grande à une actualisation des modes de réalisation des projets en s'inspirant des meilleures pratiques internationales.

Les mesures annoncées permettront ainsi une réalisation plus fluide des projets grâce à cette approche collaborative visant la recherche de solutions adaptées et équilibrées.

Elles permettront également d'utiliser un modèle à travers lequel les délais de réalisation et d'autorisation seraient réduits.

Ce nouveau cadre offrirait ainsi une agilité supplémentaire, réclamée depuis longtemps par l'industrie, pour la conception de grands projets effectués par des entreprises, et ce, au bénéfice de l'ensemble des contribuables. Il favorisera assurément une plus grande collaboration entre les acteurs.

Nous sommes d'accord avec l'approche préconisée par le gouvernement du Québec. Il est bien de permettre une modernisation de ses façons de faire pour s'assurer que le Québec dispose d'un cadre d'intervention efficace et d'outils performants pour mieux répondre aux besoins des citoyens en matière d'infrastructures publiques de qualité et durables, et ce, peu importe les aléas conjoncturels.



Le Conseil des Infrastructures salue donc la volonté du gouvernement du Québec à trouver les moyens pour contribuer à bâtir et à moderniser les infrastructures publiques en tant que mesure de stimulation économique et de croissance à long terme, mais aussi dans l'intérêt public.

Par ce projet de loi, les intentions du gouvernement sont claires et s'inscrivent directement dans l'écosystème où évolue le Conseil, grâce à la solide expertise de ses membres.

S'inscrivant comme un chef de file dans cette nouvelle ère du développement visant à faire avancer les projets d'infrastructure qui assureront un futur prospère et meilleur pour tous, le Conseil des Infrastructures est confiant qu'à terme, le PL 62, quand il deviendra force de loi, modernisera les façons de faire pour s'assurer que le cadre d'intervention gouvernemental demeure efficace et adapté à chaque projet.

Concrètement, les modes qualité-prix et les concours basés sur l'innovation sont des approches intéressantes de sélection de partenaires. La distanciation du concept de plus bas soumissionnaire est un plus pour l'industrie. De plus, la reconnaissance du bien-fondé d'une organisation qui planifie les infrastructures sur le long-terme, et qui est indépendante des pressions politiques, constitue une avancée majeure pour l'industrie.

Enfin, en rafale, d'autres concepts généraux de la Stratégie sont intéressants et pertinents qui méritent certainement d'être soulignés par le Conseil des infrastructures :

- ✓ L'analyse conjoncturelle des besoins en matière d'infrastructure, des défis détaillés, et la comparaison « Québec – Ontario » est assez complète et intéressante
- ✓ Les investissements continuellement en hausse dans le PQI ;
- ✓ Le fait que le gouvernement se soit doté d'un ministre dédié aux infrastructures ;
- ✓ La reconnaissance du BIM comme une avancée ;
- ✓ La reconnaissance du besoin d'un état plus agile et performant, et la nécessité d'implémenter des allègements administratifs de l'appareil gouvernemental pour plus d'efficience ;
- ✓ Une carte interactive des projets du Plan québécois des infrastructures (PQI) sera un outil intéressant à venir.

Des pistes d'amélioration

En dépit des bonnes intentions du gouvernement, le PL 62 comprend néanmoins un certain nombre de pistes d'amélioration qui méritent certainement d'être apportés, et qui peuvent être soumis dans le cadre du présent exercice pour réflexion.

D'abord, chaque type de projet a ses réalités et mérite un mode de réalisation optimal qui lui est propre. Bien qu'être avantageux, les modes collaboratifs ne se prêtent pas à tous les types de projets.

Nous pensons qu'il serait pertinent d'étendre la possibilité de réalisation en modes collaboratifs de grands projets d'infrastructures aux municipalités et aux sociétés de transport.

En effet, le gouvernement maintient son exposition au risque de dépassements de coûts, aux déficiences de fabrication et aux délais. Il ne transfère pas entièrement ces risques au secteur, privé comme c'est le cas dans les modes partenariat-public-privé (PPP). En outre, le financement du projet est susceptible d'être plus difficile à mettre en place dans le cadre d'un contrat de partenariat prévoyant un prix cible.

Par ailleurs, le Conseil comprend que le gouvernement conserve le PPP comme mode de réalisation, le PL 62 évoquant le PPP sous le vocable générique de « contrat de partenariat ».

Le PPP comporte les éléments du mode collaboratif recherché : au cours de la période d'approvisionnement, les parties participent à des ateliers techniques permettant de répondre aux objectifs poursuivis. La participation des financiers et des parties responsables de l'entretien et de la maintenance impose un cadre de discipline. Le Conseil des Infrastructures considère important de souligner ainsi l'apport du financement privé :

- ✓ Transfert d'un certain risque financier important vers le partenaire privé: « *Skin in the game* » du partenaire privé (équité et dette) ;

- ✓ Amoindrissement du fardeau financier sur le gouvernement du fait d'une contribution de capital externe à l'extérieur du périmètre comptable du gouvernement ;
- ✓ Intégration des instruments de financement hybrides innovants à l'aide de conseillers financiers externes.

- ✓ D'autre part, la Stratégie ne parle pas de processus pour les propositions non-sollicitées de la part du secteur privé. Le gouvernement aurait alors tout intérêt à prendre exemple sur le « *Unsolicited Proposals Framework* » d'Infrastructure Ontario⁴. La mise en place d'un cadre clair pour les propositions non sollicitées du secteur privé peut favoriser l'innovation et l'efficacité.

Cette approche permet aux entités privées de présenter des solutions uniques et de potentiellement accélérer les délais de réalisation des projets, répondant ainsi plus efficacement aux besoins urgents en matière d'infrastructure.



D'autre part, la réalisation des projets d'infrastructure compris dans le Plan québécois d'infrastructures (PQI) et ceux d'Hydro Québec liés à la transition énergétique seront malheureusement tributaires du manque de main d'œuvre qualifiée dans le secteur de la construction dans les années à venir.

⁴ <https://www.ontario.ca/page/unsolicited-proposals>

Dans les documents déposés par le gouvernement, il est indiqué que « *le rythme de réalisation optimal doit ainsi être arrimé avec la disponibilité de la main-d'œuvre* ». Or, au meilleur de notre connaissance, il semblerait qu'il n'y aura tout simplement pas assez d'employés formés dans certains secteurs (ex. grutiers) dans une région administrative donnée pour réaliser l'ensemble des projets importants du Québec dans les décennies à venir. Le gouvernement passe toutefois sous silence les solutions qui seront mises en place pour pallier le manque de main d'œuvre qualifiée.

Enfin, le Conseil des Infrastructures croit qu'une négociation proactive du gouvernement devrait avoir lieu avec les syndicats pour accélérer la formation d'employés dans le secteur de la construction, pour inciter davantage des travailleurs temporaires qualifiés de rejoindre les rangs de nos entreprises de construction.

Selon un article récent⁵, seulement 11% de la main d'œuvre de la construction au Québec est issue de l'immigration versus 29% en Ontario et en Colombie-Britannique.



⁵ <https://www.lapresse.ca/affaires/chroniques/2024-02-27/immigration-et-construction/le-cercle-vicieux-quebecois.php>

L'infrastructure, la colonne vertébrale d'une collectivité

Le Conseil des Infrastructures tient à le rappeler : l'infrastructure est la colonne vertébrale d'une collectivité. Bâtir des infrastructures de classe mondiale est au cœur de notre qualité de vie.

L'approvisionnement en eau, en énergie, en transports, et en infrastructures sociales sous-tend inmanquablement la qualité de notre santé, de notre éducation, de notre agriculture, de nos échanges commerciaux, de nos transports, de notre sécurité personnelle, de notre culture et de nos divertissements.



Pour le Conseil des Infrastructures, quatre défis majeurs doivent être relevés pour assurer le développement des infrastructures nationales et régionales essentielles dont le Québec et le Canada ont tant besoin :

- ✓ Leadership fort et gouvernance efficace au sein des secteurs d'infrastructure ;
- ✓ Mise en place de stratégies coordonnées de développement d'infrastructures nationales durables ;
- ✓ Réforme des processus complexes d'approbation réglementaire et environnementale pour reconnaître l'importance des investissements stratégiques dans les infrastructures ;
- ✓ Utilisation appropriée de modes de financement collaboratifs mettant à contribution les secteurs public et privé.

En somme, parce qu'il est avant tout un centre d'expertise, de réflexion et de partage des connaissances qui lui vaut d'être à l'avant-garde de l'innovation technologique et du développement économique durable, le Conseil des infrastructures croit fermement que le PL 62 doit incarner la modernisation à laquelle le Québec aspire pour qu'il puisse poursuivre son évolution dans le développement et le maintien de ses infrastructures.

À terme, comme mentionné plus haut, l'application du PL 62 modernisera les façons de faire du Québec pour s'assurer que le cadre d'intervention gouvernemental demeure efficace et adapté à chaque projet.

C'est ensemble que nous pouvons contribuer à bâtir et à moderniser infrastructures publiques qui nous servent quotidiennement, et le PL 62 pave la voie à cette importante et nécessaire réforme.

En terminant, le Conseil des Infrastructures est prêt à apporter son expertise et à collaborer avec tous les acteurs impliqués en connectant les acteurs de l'industrie et en fournissant du support aux décideurs publics à travers l'expertise et les ressources de ses membres et partenaires.