

CFP-006M
C.P. PL 62
Loi stratégies d'acquisition
des organismes publics
réalisation projets d'infrastructure



Projet de loi 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**

Mémoire présenté à la Commission des finances
publiques de l'Assemblée nationale du Québec

27 mai 2024

SOMMAIRE

Les infrastructures publiques jouent un rôle essentiel dans la vie des Québécoises et des Québécois. Malgré cela, l'état global des infrastructures au Québec est préoccupant. S'attaquer au déficit de maintien d'actifs tout en continuant de se développer comme collectivité requiert des investissements importants, mais également des modifications significatives à nos façons de faire.

C'est pourquoi l'Ordre accueille favorablement le projet de loi et estime que celui-ci permettra le recours à une plus grande variété de modes de réalisation de projets d'infrastructures publiques. Bien que le mode traditionnel de réalisation ait toujours sa place, il n'est pas nécessairement le plus approprié pour tous les projets.

L'Ordre appuie notamment l'idée de permettre aux organismes publics de conclure des contrats de partenariat, ainsi que l'obligation de prévoir un mécanisme de règlement des différends pour ce type de contrat. L'Ordre accueille aussi favorablement les modifications touchant la Société québécoise des infrastructures et certains assouplissements apportés au régime d'adjudication et de gestion des contrats publics.

Des améliorations pourraient toutefois être apportées au projet de loi :

- Il y aurait lieu de séparer les contrats de partenariat en plusieurs catégories et de préciser davantage, pour certaines, la nature de l'approche collaborative envisagée;
- L'Ordre s'inquiète aussi d'un élargissement trop important du pouvoir de délégation concernant l'approbation des dépenses supplémentaires (les « extras ») et recommande qu'il soit mieux encadré;
- Afin de favoriser la concurrence entre les soumissionnaires et de respecter les principes d'intérêt public, il y aurait lieu de clarifier les règles applicables aux discussions avec les concurrents retenus dans les processus d'appels d'offres;
- Finalement, l'Ordre s'inquiète du fait que certaines dispositions forcent la levée du secret professionnel, lequel est une des pierres d'assise du système professionnel et sert à assurer la confiance du public, en plus d'être protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Bien qu'il soit justifié de le lever dans des cas précis, les situations prévues au projet de loi ne justifient pas, aux yeux de l'Ordre, sa violation.

L'Ordre rappelle que les modes collaboratifs ne sont pas une panacée : ils devraient être réservés aux situations qui le justifient, comme les projets complexes. La réduction des coûts et des délais d'exécution ne peuvent, non plus, être les seuls objectifs de cette modernisation : les organismes publics doivent miser prioritairement sur la qualité de conception et d'exécution des travaux (incluant une surveillance adéquate des travaux) afin de répondre aux défis actuels et futurs : durabilité, résilience face aux changements climatiques, etc. Il est aussi essentiel de choisir les bons projets en fondant les décisions sur des études préalables solides et des analyses rigoureuses.

La modernisation du cadre normatif des marchés publics apparaît essentielle pour assurer à la fois la réalisation efficace de projets et la confiance du public en l'État. L'Ordre espère que ses commentaires contribueront à améliorer le projet de loi.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Modifier l'article 3 de la Loi sur les contrats des organismes publics afin de diviser clairement les contrats de partenariat en catégories et préciser la nature de l'approche collaborative qui les caractérisent.

Recommandation n° 2

Modifier l'article 17 de la Loi sur les contrats des organismes publics afin d'y ajouter l'adoption de directives appropriées comme condition à la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses supplémentaires.

Recommandation n° 3

Clarifier les règles applicables aux discussions avec les concurrents retenus en remplaçant, au sein du paragraphe 1° de l'article 21, « selon le cas, un ou chacun des concurrents retenus » par « le ou les concurrents retenus ».

Recommandation n° 4

Préserver le droit au secret professionnel en retirant les 2^e et 3^e alinéas du nouvel article 21.48.9.1 de la Loi sur les contrats des organismes publics.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
RECOMMANDATIONS.....	2
L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC	4
INTRODUCTION	5
MESURES MISES EN PLACE POUR ASSURER L'INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS	6
PRINCIPAUX ÉLÉMENTS POSITIFS DU PROJET DE LOI	7
PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION AU PROJET DE LOI	7
1. Notion de contrat de partenariat.....	7
2. Délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses supplémentaires	8
3. Discussions avec les soumissionnaires	9
4. Levée du secret professionnel	10
CONCLUSION	10
ANNEXE – LA RÉALISATION DE PROJETS INTÉGRÉE	12

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour mission d'encadrer la pratique de l'ingénierie et de soutenir le développement de la profession afin d'assurer la protection du public. Dans cette optique, en misant sur la prévention et l'accompagnement, l'Ordre vise à ce que les ingénieurs répondent aux plus hauts standards de compétence.

Ses quelque 72 000 membres et candidats et candidates à la profession d'ingénieur contribuent à la sécurité, à la fiabilité et à la durabilité des ouvrages d'ingénierie, du logiciel au pont, en proposant des solutions innovantes alliant la protection de l'environnement et l'efficacité économique.

Les ingénieures et ingénieurs sont présents à toutes les phases du cycle de vie d'une infrastructure, notamment en aidant leur client à cerner ses besoins, en concevant cet ouvrage et en s'assurant que la réalisation de celui-ci soit conforme à la conception. Les membres de l'Ordre contribuent également à l'exploitation de l'infrastructure et, à la fin de la vie de celle-ci, en assurent le démantèlement de façon sécuritaire.

Cela dit, la responsabilité des ingénieurs et des ingénieures ne se limite pas à la performance fonctionnelle d'une infrastructure. Leur code de déontologie leur impose de tenir compte des conséquences de leurs activités sur l'environnement, ainsi que la vie, la santé et la propriété de toute personne¹.

De son côté, l'Ordre s'assure que les ingénieurs et les ingénieures ont les compétences et l'intégrité requises pour servir la population québécoise, notamment :

- en vérifiant que les candidats et les candidates ont les compétences et le professionnalisme requis pour servir l'intérêt public;
- en s'assurant que les ingénieurs et ingénieures maintiennent leur professionnalisme et améliorent leurs compétences tout au long de leur vie professionnelle, notamment en leur offrant de la formation;
- en sanctionnant les inconduites professionnelles.

Le rôle de l'Ordre ne se limite pas à l'encadrement de la pratique de ses membres, il a notamment publié à l'attention du public des guides, dont un qui porte sur les meilleures pratiques en matière de gestion de projets de construction².

¹ [Code de déontologie des ingénieurs](#), RLRQ c. I-9, r. 6, article 2.01.

² Ordre des ingénieurs du Québec. [Favoriser les meilleures conditions d'exécution des projets de construction](#), 2023.

INTRODUCTION

Les infrastructures publiques jouent un rôle essentiel dans la vie des Québécoises et des Québécois en contribuant à la croissance économique, à la réduction des inégalités, à la santé et à l'éducation de la population ainsi qu'à la protection de l'environnement³. De ce fait, elles sont essentielles pour assurer l'atteinte de nos objectifs en matière de développement durable⁴.

En effet, il est difficile d'imaginer notre vie sans école, sans hôpital, sans aqueduc, sans route et sans transport collectif.

Malgré cela, l'état global des infrastructures au Québec est préoccupant. Le déficit de maintien d'actifs dépasse maintenant les 37 milliards de dollars⁵, alors que plusieurs infrastructures, notamment des écoles, atteignent leur fin de vie utile⁶. Bien que ce problème ne soit pas propre au Québec⁷, ce dernier était, selon Statistique Canada, la province qui comptait la plus grande proportion d'infrastructures en mauvais ou en très mauvais état en 2020⁸.

S'attaquer à ce problème – tout en poursuivant notre développement collectif – requiert des investissements importants, mais également des modifications significatives à nos façons de faire.

Ces dernières années, plusieurs ont constaté une nette diminution de l'intérêt des entrepreneurs et des professionnels pour les projets d'infrastructure publics. Par exemple, une grande firme d'ingénierie a renoncé à exécuter des contrats de type conception-réalisation⁹ tandis qu'aucune soumission n'a été reçue pour la construction du tramway dans la Capitale nationale¹⁰.

Ce désintérêt envers les contrats publics majeurs se conjugue aux dépassements de coûts et aux retards qui caractérisent la majorité des grands projets de réalisation d'infrastructures publiques. Ces problèmes sont susceptibles de contribuer au cynisme envers la capacité de l'État de réaliser de grandes œuvres.

L'amélioration de la qualité de ses infrastructures requiert de revoir les processus de planification, d'adjudication et de réalisation des contrats publics.

La méthode traditionnelle de réalisation des projets d'infrastructure, mode dominant à l'heure actuelle, est un processus séquentiel qui cloisonne les intervenants et dans lequel le donneur d'ouvrage tend à vouloir transférer le risque aux autres parties prenantes, tandis que ces dernières tentent de faire de même. Cette approche est critiquée pour les inefficiences qu'elle

³ Gerd Schwart et al., [*Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*](#), Washington, Fonds monétaire international, 2020, p. 1.

⁴ Sarah Murray et al., [*Le rôle essentiel des infrastructures pour la réalisation des objectifs de développement durable*](#), The Economist Intelligence Unit, 2019.

⁵ Gouvernement du Québec, [*Plan québécois des infrastructures 2024 – 2034*](#), p. A.23.

⁶ Quant aux cégeps, plus de 2/3 d'entre eux sont dans un état préoccupant. Vérificateur général du Québec, [*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*](#), Québec, 2024, chapitre 2.

⁷ The White House. [*Modernizing U.S. Infrastructure: the Bipartisan Infrastructure Law*](#), 15 novembre 2021.

⁸ Statistique Canada, [*Enquête sur les infrastructures publiques essentielles du Canada : valeurs de remplacement*](#), 2020, publié le 20 mars 2023.

⁹ Stéphane Rolland. [*« AtkinsRéalis toutes voiles dehors pour 2024 »*](#) dans La Presse, 1^{er} mars 2023.

¹⁰ Stéphanie Martin et al. [*« Aucun soumissionnaire pour le tramway: Bruno Marchand lance son plan B à 8,4 G\\$ »*](#) dans *Le Journal de Québec*, 1^{er} novembre 2023.

entraîne et par sa contribution à l'instauration d'une culture de méfiance et d'opposition entre les différents intervenants, laquelle se traduit souvent par une judiciarisation des mésententes¹¹.

Il apparaît donc nécessaire d'ouvrir un nouveau chapitre en matière de contrats publics.

MESURES MISES EN PLACE POUR ASSURER L'INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Dans le cadre de toute discussion sur l'encadrement des contrats publics, il est difficile de faire abstraction des problèmes qui ont été constatés au cours des années 2000 et exposés dans le rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats de l'industrie de la construction¹² ou qui ont été révélés par les médias. Ces préoccupations sont justifiées puisque les cas de collusion, de corruption et de malversation ont mis à mal la confiance du public envers les institutions.

Cela dit, force est de constater que de nombreuses mesures ont été prises depuis 2010 afin d'assainir l'octroi et la gestion des contrats de construction, dont les suivantes :

- la création de l'Autorité des marchés publics (AMP), chargée de la surveillance des contrats publics et de la vérification de l'intégrité des entreprises désirant faire affaire avec les organismes publics;
- la création d'un registre des entreprises inadmissibles aux contrats publics;
- l'ajout de mesures de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles;
- le resserrement des conditions pour l'obtention d'une licence d'entrepreneur.

De son côté, l'Ordre a mis les bouchées doubles pour assurer la protection du public :

- Plus de 80 ingénieurs ont été condamnés par le Conseil de discipline pour avoir commis des infractions liées à la corruption ou à la collusion, dont 13 anciens présidents de firmes de génie-conseil;
- La durée moyenne des enquêtes menées par le Bureau du syndic de l'Ordre est passée de 24 à 5 mois entre 2012 et 2024;
- Le nombre d'inspections professionnelles réalisées annuellement a presque doublé, passant de 1 537 en 2011 à 2 861 en 2024;
- Une formation sur le professionnalisme a été imposée aux membres, qui doivent obligatoirement la suivre pour obtenir leur permis d'exercice;

¹¹ David C. Kent et al. «[Understanding Construction Industry Experience and Attitudes toward Integrated Project Delivery](#)» dans *J. Constr. Eng. Manage*, 2010 no 136, p. 815.

¹² France Charbonneau et al. [Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction](#), Québec, 2015,

- Une ligne 1-877-ÉTHIQUE a été mise en fonction et sert de guichet unique pour les demandes liées aux obligations déontologiques des membres de l'Ordre. Cette ligne peut être utilisée autant par des membres du public que par des ingénieurs et ingénieures.

Il va sans dire que la lutte contre les malversations doit être continue. Cela dit, l'Ordre estime, comme le gouvernement, qu'il est temps de s'attaquer à un autre volet de l'encadrement de la réalisation des infrastructures.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS POSITIFS DU PROJET DE LOI

L'Ordre accueille favorablement le projet de loi et estime que celui-ci permettra le recours à une plus grande variété de modes de réalisation de projets d'infrastructures publiques. Bien que le mode traditionnel de réalisation ait toujours sa place, il n'est pas le plus approprié pour tous les projets.

Les dispositions sur les contrats de partenariat sont d'un grand intérêt. Selon l'Ordre, plusieurs projets gagneraient à être réalisés en réalisation de projets intégrée (RPI). Cette approche est décrite en annexe. Par conséquent, l'Ordre appuie l'idée de permettre aux organismes publics d'en bénéficier par la modification de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP).

L'Ordre accueille aussi favorablement l'obligation de prévoir un mécanisme de règlement des différends dans les contrats de partenariat. Cela devrait permettre de réduire les coûts et les délais, tout en permettant le maintien d'une saine relation d'affaires¹³.

L'Ordre est également favorable aux modifications touchant la Société québécoise des infrastructures, notamment en ce qui concerne la revalorisation des espaces excédentaires. Cela pourrait notamment contribuer à mitiger la crise du logement qui affecte actuellement le Québec.

Finalement, le projet de loi apporte certains assouplissements au régime d'adjudication et de gestion des contrats publics. La plupart d'entre eux ne devrait pas poser de risque significatif de malversation. Cependant, certaines propositions devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part des parlementaires. Elles sont commentées dans la section suivante.

PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION AU PROJET DE LOI

1. Notion de contrat de partenariat

Le projet de loi introduit à l'article 3 de la LCOP la notion de contrat de partenariat, caractérisée par une approche collaborative.

Il est précisé que cette 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 ».

¹³ Ordre des ingénieurs du Québec, [Favoriser les meilleures conditions d'exécution des projets de construction](#), 2023, p. 68.

L'usage du verbe « peut » suscite des questions. Tel que le souligne l'annexe, une RPI repose sur la mise en commun de ressources et d'informations, de même que le partage des risques, des économies, des gains et des pertes. Ce ne sont pas des modalités optionnelles dans le cadre d'une véritable approche collaborative.

L'Ordre craint que le libellé proposé entraîne de la confusion au sein des organismes publics quant aux tenants et aboutissants d'une véritable approche collaborative. Cette dernière requiert un véritable changement de culture chez les parties prenantes, en privilégiant notamment un partage des risques plutôt que la tentative de le transférer aux autres parties¹⁴.

C'est d'autant plus le cas qu'il n'y a pas nécessairement d'unanimité sur ce qui fait qu'une approche peut être qualifiée de collaborative. Certains peuvent estimer que la présence de discussions entre les parties suffit pour parler d'approche collaborative, tandis que d'autres estiment que d'autres sujets doivent être discutés. Par exemple, les auteurs ne s'entendent pas pour caractériser un partenariat public-privé comme une approche collaborative¹⁵.

Bien que l'Ordre comprenne la nécessité d'adopter des définitions assez larges afin que les organismes publics disposent d'une souplesse dans le choix du mode de réalisation du projet, il estime qu'un libellé portant à interprétation risque de mettre en échec la volonté du législateur de privilégier des nouvelles façons de réaliser les grands projets d'infrastructures publiques.

L'Ordre suggère donc de revoir l'article 3 afin de séparer les contrats de partenariat en plusieurs catégories¹⁶ et de préciser davantage, pour certaines, la nature de l'approche collaborative qui est envisagée.

Recommandation n° 1

Modifier l'article 3 de la Loi sur les contrats des organismes publics afin de diviser clairement les contrats de partenariat en catégories et préciser la nature de l'approche collaborative qui les caractérisent.

Des modifications de concordance seraient alors requises à l'article 20 de la LCOP.

2. Délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses supplémentaires

L'article 17 de la LCOP prévoit que le dirigeant de l'organisme public doit approuver les modifications aux contrats assujettis à l'exigence de procéder à un appel d'offres lorsqu'une dépense supplémentaire (communément appelée « extra ») est requise. Ce pouvoir peut être délégué, mais, dans ce cas, le montant de dépenses supplémentaires pouvant être autorisé ne peut excéder 10% du montant initial du contrat.

¹⁴ Voir la section précédente et International Federation of Consulting Engineers, [Partnering, how it works, its risks and its benefits](#), juin 2019, p. 3.

¹⁵ Pour deux positions complètement différentes, on peut consulter Pierre-André Hudon, « [La dynamique des relations dans les partenariats public-privé : le cas du modèle anglo-saxon](#) » dans *Revue française d'administration publique*, 2016 no 4, pp. 1271-1278 et Jennifer Brinkerhoff, « Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework » dans *Public Administration and Development*, 2002, vol. 22 no 1, pp. 19-30. D'ailleurs, l'ancienne *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec* ne qualifiait pas ce type de contrat de « collaboratif ».

¹⁶ Par exemple, la RPI, qui est basée sur une approche collaborative, par opposition au partenariat public-privé et au contrat de conception-construction, qui ne le sont pas.

Le projet de loi élimine cette limite. Il serait donc possible pour le délégataire d'approuver une dépense supplémentaire excédant même le montant initial du contrat.

Bien que l'Ordre comprenne la nécessité d'assouplir les processus de gestion de contrats au sein des organismes publics, il semble hasardeux de confier un aussi grand pouvoir discrétionnaire sans aucune balise. En effet, rappelons que des cas problématiques d'approbation de dépenses supplémentaires ont déjà été rapportés¹⁷.

Afin de réduire les risques de malversations, l'Ordre estime essentiel de mieux encadrer une délégation aussi large. Au minimum, l'organisme public devrait, avant de déléguer un tel pouvoir, se doter de règles internes claires et rigoureuses sur l'évaluation et l'approbation des dépenses supplémentaires.

Recommandation n° 2

Modifier l'article 17 de la Loi sur les contrats des organismes publics afin d'y ajouter l'adoption de directives appropriées comme condition à la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses supplémentaires.

3. Discussions avec les soumissionnaires

Dans le cadre d'un processus d'appel d'offres, l'article 21 de la LCOP autorise l'organisme public à entreprendre des discussions avec les concurrents sur des précisions à apporter au projet, et ce, afin qu'ils puissent soumettre une proposition.

Le projet de loi propose une modification au libellé du paragraphe 1° de cet article qui permettra à l'organisme public de discuter avec « selon le cas, un ou chacun des concurrents retenus ».

De l'avis de l'Ordre, ce libellé pose un problème puisqu'il permettrait à un organisme public de n'entreprendre des discussions qu'avec un seul des concurrents retenus, ce qui est contraire au principe de chance égale à tous de contracter avec eux afin de favoriser la concurrence et dans le respect des principes d'intérêt public¹⁸.

En effet, dans une loi, le déterminant « un » est généralement utilisé pour faire référence à l'un des membres d'un ensemble déterminé.

Il semble que l'objectif de la modification soit plutôt de disposer du cas où il n'y aurait qu'un seul concurrent retenu, c'est du moins ce que laisse entendre le paragraphe 2° de l'article.

Si cette compréhension est adéquate, l'Ordre recommande la modification du texte du paragraphe 1° afin d'en assurer la concordance avec le paragraphe 2° de cet article.

Recommandation n° 3

Clarifier les règles applicables aux discussions avec les concurrents retenus en remplaçant, au sein du paragraphe 1° de l'article 21, « selon le cas, un ou chacun des concurrents retenus » par « le ou les concurrents retenus ».

¹⁷ Par exemple : Kathleen Lévesque, « [Commission Charbonneau – Les « extras » : un exemple probant à Laval](#) » dans *Le Devoir*, 20 juin 2012.

¹⁸ *Montréal (Ville) c. Octane Stratégie inc.*, 2019 CSC 57, par. 63.

4. Levée du secret professionnel

Le nouvel article 21.48.9.1 de la LCOP permettra à l'Autorité des marchés publics d'exiger, dans le cadre d'une vérification de l'intégrité d'une entreprise, la production de documents et de renseignements couverts par le secret professionnel, sauf celui de l'avocat ou du notaire. Ainsi, l'Autorité pourrait exiger qu'un ingénieur révèle des renseignements confidentiels fournis par un client, même si ce dernier n'est pas l'entreprise qui fait l'objet de la vérification. Cette disposition est préoccupante.

Notons d'abord que l'Ordre estime que la levée du secret professionnel peut être justifiée dans des cas précis, par exemple lorsqu'il existe un risque de préjudice à la personne.

Cela dit, il convient aussi de rappeler que le secret professionnel est une des assises du système professionnel. Les membres de tous les ordres ont l'obligation de le respecter; dans le cas contraire, le public ne pourrait accorder sa confiance aux professionnels et aux professionnelles.

C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il s'agit d'un droit fondamental protégé par l'article 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* : le secret professionnel vise à assurer une relation de confiance entre un client et son professionnel, laquelle est nécessaire à la fourniture d'un service professionnel adéquat¹⁹.

Il convient de préciser que le secret professionnel n'est pas un droit accordé à l'ingénieur, mais bien à son client. Évidemment, ce dernier peut, de façon éclairée, renoncer à ce droit.

La vérification de l'intégrité d'une entreprise est évidemment un objectif louable, mais l'Ordre estime qu'il ne s'agit pas d'une situation qui justifierait de violer le principe du secret professionnel.

Par conséquent, l'Ordre suggère de retirer les 2^e et 3^e alinéas du nouvel article 21.48.9.1 de la LCOP.

Recommandation n° 4

Préserver le droit au secret professionnel en retirant les 2^e et 3^e alinéas du nouvel article 21.48.9.1 de la Loi sur les contrats des organismes publics.

CONCLUSION

Une modernisation du cadre normatif des marchés publics apparaît essentielle pour assurer à la fois la réalisation efficace de projets et la confiance du public en l'État. L'Ordre a souligné plusieurs éléments positifs du projet de loi et a suggéré des modifications visant à le renforcer.

Cependant, de meilleurs lois et règlements ne suffisent pas pour atteindre les objectifs de réalisation efficace des projets. L'Ordre aimerait en effet rappeler que les modes collaboratifs, notamment la RPI, ne sont pas une panacée. Ils devraient être réservés aux projets complexes et de grande envergure ou aux projets répétitifs. Par exemple, recourir à une RPI pour

¹⁹ Nicole VALLIÈRES, *Le secret professionnel inscrit dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, [1985] 26 C. de D. 1019, 1020, cité dans [Procureure générale du Québec c. Association de l'exploration minière du Québec](#), 2018 QCCQ 9475, par. 50.

remplacer la toiture d'une halte routière n'en vaudra vraisemblablement pas le coût. Le mode de réalisation doit être choisi en fonction du projet et non l'inverse.

Dans les cas où le recours à cette formule est justifié, les organismes publics doivent aussi avoir en main des ressources humaines qui possèdent autant une expertise technique que des compétences assurées en gestion de projet – y compris un état d'esprit adéquat – pour agir comme de véritables partenaires. En effet, il ne faut pas sous-estimer le changement de culture qui sera requis dans certains organismes publics.

Bien que les projets collaboratifs puissent permettre une réduction des coûts et des délais, cette formule ne peut en elle-même garantir de tels résultats. Par ailleurs, à une époque où nous devons à la fois réduire l'empreinte environnementale des projets, assurer la résilience des infrastructures aux changements climatiques et rattraper un important déficit de maintien des actifs, les organismes publics doivent miser prioritairement sur la qualité de conception et d'exécution des travaux – ce qui inclut une surveillance adéquate des travaux – et ne pas viser uniquement la réduction des coûts de construction. Il est essentiel d'adopter une vision à long terme fondée sur la qualité du bâti et le cycle de vie complet de l'ouvrage.

Dans cette optique, il est essentiel de bien choisir et de bien planifier les projets, notamment en réalisant de solides études préalables et en estimant correctement les co ts²⁰. Ces éléments prennent du temps, mais ils réduisent le risque de mauvaises surprises et augmentent les chances de réaliser des projets bien ficel s dans les délais et dans les budgets pr vus²¹. Dans cet esprit, l'annonce d'un budget et d'un calendrier de réalisation d'un grand projet d'infrastructure devrait toujours reposer sur des analyses rigoureuses.

En terminant, l'Ordre espère que ses commentaires seront utiles aux parlementaires et permettront de bonifier le projet de loi.

²⁰ Bent Flyvbjerg et al., *How Big Things Get Done*, McClelland & Stewart, 2023, 272 pages.

²¹ Ordre des ingénieurs du Québec, [*Favoriser les meilleures conditions d'exécution des projets de construction*](#), 2023, pp. 9-13.

ANNEXE – LA RÉALISATION DE PROJETS INTÉGRÉE

Puisque l'objectif du projet de loi est de permettre d'autres modes de réalisation du projet, l'Ordre croit opportun de fournir certaines explications sur l'un d'eux, la réalisation de projets intégrée.

Description

La RPI tire son origine dans des constats réalisés quant à l'explosion du nombre de litiges en construction et d'un problème de productivité de l'industrie de la construction²². La source de ces problèmes serait la culture antagoniste entre les parties prenantes lors d'un projet²³.

La RPI vise à remplacer cette culture par une collaboration des parties prenantes au projet dans le but d'optimiser les résultats du projet, accroître la valeur pour le donneur d'ouvrage, réduire le gaspillage et maximiser l'efficacité tant lors de la conception que de la construction du projet. La RPI repose sur les principes suivants :

- **Respect et confiance mutuels** : chacune des parties comprend la valeur de la collaboration et s'engage à travailler en équipe pour le meilleur intérêt du projet.
- **Bénéfices et gains mutuels** : la compensation est basée sur l'apport au projet et l'atteinte des objectifs fixés mutuellement. Ce partage de risques est important, et même l'un des aspects fondamentaux.
- **Innovation et processus de décision collaboratifs** : les parties discutent et échangent sur des idées, lesquelles sont jugées selon leur mérite et non sur le rôle ou le statut de leur proposeur. Autant que possible, les décisions sont prises à l'unanimité.
- **Implication hâtive des parties** : les parties sont impliquées le plus tôt possible afin de mettre à profit leur expertise et leurs connaissances dans les phases initiales du projet, où le caractère éclairé des décisions est le plus crucial.
- **Détermination rapide des objectifs** : les objectifs sont déterminés et convenus par toutes les parties, lesquelles s'engagent à les atteindre. La contribution de chacun à cet égard est sollicitée et encouragée.
- **Planification intensive** : les ressources consacrées à la planification engendrent une meilleure efficacité et des économies lors de la réalisation. Ainsi, l'effort est mis non pas sur le fait de simplifier la conception, mais plutôt sur l'amélioration des résultats de la conception, ce qui accélère et optimise la construction, beaucoup plus coûteuse.
- **Communication ouverte** : les parties communiquent de façon directe et honnête. Les responsabilités sont définies de façon à faciliter la résolution de problème et non de déterminer qui doit porter le blâme. Les différends sont résolus rapidement afin de préserver le caractère collaboratif du climat de travail.

²² Ce problème avait été constaté dès les années 1980 : Steven G. Allen, « [Why construction industry productivity is declining](#) » dans *The review of economics and statistics*, 67(4), MIT Press, 1985, pp. 661-669.

²³ Jim Ross et al., [Alliance contracting : lessons from the Australian experience](#) dans *Alliance Contracting Electronic Law Journal*, 2009, p. 6.

- **Technologie appropriée** : les outils technologiques à privilégier sont choisis en fonction de leur fonctionnalité et de leur interopérabilité, et ce, de façon à faciliter l'échange de données entre les parties²⁴.
- **Organisation** : l'équipe de projet est considérée comme une organisation à part entière et chacun de ses membres est engagé à atteindre les objectifs du projet et de respecter les valeurs convenues. Le leadership est exercé par la personne la plus compétente sur le sujet particulier. Les rôles de chacun sont clairement définis, sans créer de barrières artificielles à la communication et à la prise de risques²⁵.

Résultats

Vu son caractère relativement récent, la RPI n'a pas fait l'objet d'autant d'attention par les chercheurs que la méthode traditionnelle de réalisation des projets de construction, cependant certains résultats constatés sont probants :

- Deux bâtiments d'envergure similaire ont été construits par le même entrepreneur au même moment au Canada, l'un en mode traditionnel et l'autre en RPI. Le coût du projet réalisé en RPI a été de 12% inférieur et sa livraison a été de 29% en avance sur la date prévue²⁶.
- Dans une étude américaine réalisée auprès de personnes ayant participé à un projet de RPI, 70% des répondants ont affirmé que cette approche s'était traduite par une réduction du nombre d'avenants, par des économies et un délai de réalisation plus court²⁷.
- La Société québécoise des infrastructures aurait constaté que la construction d'écoles selon le mode RPI se serait traduit par une durée de réalisation plus courte de 24% et une diminution de 15% des coûts par rapport à une construction réalisée selon le mode traditionnel²⁸.

Enjeux

Malgré ses avantages, le nombre de projets réalisés en RPI demeure modeste²⁹, particulièrement au Québec qui accuse un important retard à cet égard par rapport au Royaume-Uni, à l'Australie et même à d'autres provinces³⁰.

Quelques raisons peuvent expliquer cette relative impopularité de la RPI :

²⁴ Par exemple, les professionnels de toute discipline confondue travailleront avec des maquettes numériques créées à partir d'un logiciel de modélisation des informations du bâtiment (BIM).

²⁵ Ces neuf principes sont issus du guide suivant: American Institute of Architects, [Integrated Project Delivery : a guide](#), 2007, pp. 5-6.

²⁶ Chandos, [Proving that we build better together](#), 2007.

²⁷ David C. Kent et al. [«Understanding Construction Industry Experience and Attitudes toward Integrated Project Delivery»](#), précité note 11, 820.

²⁸ Maxime Bergeron. [« Plus vite, moins cher : Québec veut devenir « sexy » »](#) dans La Presse, 12 mars 2024.

²⁹ David C. Kent et al. [«Understanding Construction Industry Experience and Attitudes toward Integrated Project Delivery»](#) précité note 11, 815.

³⁰ Jean Brindamour. [« Les nombreux avantages du collaboratif »](#) dans Magazine Constas, 31 janvier 2024.

- Le mode de réalisation d'un projet est déterminé par le donneur d'ouvrage. Or, ceux-ci sont moins enclins que les professionnels et les constructeurs à croire que la réalisation des projets n'est pas efficiente et ceux qui connaissent le moins la RPI³¹.
- La RPI requiert un important changement de culture, notamment quant à la notion de contrôle du projet et de partage des risques. Une organisation fortement hiérarchisée pourrait avoir de la difficulté à s'adapter à l'approche égalitaire requise pour la RPI.
- La notion de partage des risques, des gains et des pertes peut rebuter certaines personnes. Un participant au projet peut trouver injuste de « perdre en groupe » malgré qu'il estime avoir donné les efforts attendus de lui.
- La réalisation en RPI demande un effort soutenu de tous les participants, particulièrement afin de faire circuler l'information dans un environnement ouvert³².

Dans tous les cas, la RPI n'est pas une panacée. Elle devrait être réservée aux projets complexes, de grande envergure ou répétitifs. Par exemple, recourir à la RPI pour le remplacement d'une toiture d'une halte routière n'en vaudra vraisemblablement pas le coût. Sur ce point, l'Ordre rappelle que le mode de réalisation doit être choisi en fonction du projet et non l'inverse.

Par ailleurs, l'Ordre n'a trouvé aucune indication dans la littérature voulant que la RPI pouvait entraîner davantage de risques de corruption, de malversation ou de collusion. Une seule étude indique que le choix de procéder en RPI peut augmenter le risque d'intervention politique dans le processus d'adjudication du contrat, mais un encadrement approprié permet de mitiger ce risque³³.

³¹ David C. Kent et al., [«Understanding Construction Industry Experience and Attitudes toward Integrated Project Delivery»](#), dans *J. Constr. Eng. Manage*, 2010 no 136, p., 818.

³² Clint Stencil and Stephen Powell, [«The strengths and challenges of integrated project delivery»](#) dans *Construction Dive*, 26 mars 2018.

³³ John P. Davies, [Alliance Contracting and Public Sector Governance](#), thèse de doctorat soumise à Griffith University, 2008, Australie, 372 pages.