



Projet de Loi 76 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux.

Commentaires de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec

Nous vous remercions de l'opportunité qui nous est offerte de vous exprimer nos commentaires sur ce projet de loi.

Notre corporation regroupe les principaux entrepreneurs généraux qui œuvrent en bâtiment dans les secteurs commercial, industriel et institutionnel. Avec plus de 280 membres dans toutes les régions du Québec réalisant la quasi-totalité des ouvrages publics au Québec, la CEGQ est la seule association patronale d'entrepreneurs en bâtiment qui bénéficie d'un conseil d'administration formé majoritairement d'entrepreneurs généraux, laquelle est vouée au service de leurs intérêts collectifs.

## INTRODUCTION

La Corporation des entrepreneurs généraux a toujours encouragé le gouvernement, les ministères et les organismes à adopter des règles de gouvernance et les meilleures pratiques qui favorisent la concurrence et la saine gestion des fonds publics. Dans ce contexte, nous avons salué l'adoption du Règlement sur les travaux de construction des organismes publics, le Cadre de gouvernance des projets d'infrastructures publiques ainsi que la création d'Infrastructure Québec. Nous intervenons d'ailleurs régulièrement auprès des organismes publics où les processus et façons de faire font en sorte de limiter la concurrence.

Nous accueillons favorablement l'implication du gouvernement dans la gouvernance des projets de construction des municipalités. En effet, trop souvent hélas, les entrepreneurs généraux se voient évincés du processus d'appel d'offres de plusieurs projets d'infrastructures municipales par toutes sortes de stratagèmes mis en place par des organismes municipaux qui ont pour effet de limiter la concurrence. Parmi les plus répandus, nous retrouvons ceux-ci :

- La municipalité confie à un organisme sans but lucratif le mandat de construire une infrastructure aux fins municipales, aréna, piscine, centre sportif, etc. Pour assurer la viabilité du projet, la ville s'est préalablement engagée à louer ces installations avec un bail à long terme. La plupart du temps, ces projets ne font pas l'objet d'appel d'offres public ou s'ils le font, les critères d'admissibilité ne font pas l'objet d'une rigueur assurant une saine concurrence.
- La publication d'un important appel d'offres quelques jours à peine avant le dépôt des soumissions, ce qui laisse peu de temps aux entrepreneurs pour préparer leurs soumissions à part bien sûr l'entreprise déjà sélectionnée qui dispose de ces documents plusieurs jours auparavant.
- La mise en place d'un système de qualification avec des pointages établis pour favoriser une entreprise en particulier et bien souvent l'octroi du contrat à un prix beaucoup plus élevé que le plus bas soumissionnaire.
- Certains organismes, tels des offices d'habitation ou des organismes sans but lucratif qui reçoivent d'importantes subventions provenant de fonds publics croient qu'ils peuvent procéder à des appels d'offres sur invitation pour leurs projets de construction de plusieurs millions de dollars.

Nous désirons profiter de notre présence pour vous faire part de nos commentaires et préoccupations face à ce projet de loi. Faute de temps pour en faire l'analyse article par article, nous nous limiterons aux grands principes.

## 1- RÈGLES DE TRANSPARENCE

Nous accueillons favorablement la plupart des éléments mentionnés dans ce chapitre. Toutefois, nous vous demandons de retirer de ce projet de loi les dispositions qui ont pour effet de ne pas payer les entrepreneurs en l'absence de publication de données sur le site Internet de la municipalité. L'entrepreneur n'a aucun contrôle sur cette publication, alors qu'il pourrait ne pas être payé malgré que des travaux soient réalisés. Pour éviter cette problématique potentielle, l'organisme municipal devrait publier ces données sur son site internet préalablement à l'octroi de contrat. D'ailleurs, ne devrait-il pas y avoir un portail internet commun à toutes les municipalités lorsqu'il s'agit d'investissement de fonds publics ?

Par ailleurs, nous croyons que vous avez trouvé la clef pour contrer les truquages des appels d'offres des municipalités. De fait, quiconque connaît l'industrie de la construction sait, par expérience, que la seule façon de se prémunir contre les propositions hors prix est l'établissement d'une évaluation des travaux la plus juste possible avant d'enclencher le processus d'appel d'offres. En connaissant parfaitement l'évaluation du projet, il devient très facile de démasquer les propositions dont le prix est augmenté. Avec ces estimations

bien établies, il deviendra plus facile pour les élus municipaux de questionner si des soumissions, nettement à la hausse, leur étaient recommandées.

Toutefois, il y a lieu de se questionner à savoir si les donneurs d'ouvrage disposent à l'interne des ressources et compétences pour procéder à ces évaluations. Une façon de pallier ce manque d'expertise serait d'obliger les municipalités, n'ayant pas les ressources ou la compétence, à recourir à une expertise gouvernementale où se développeraient l'expertise et les bonnes pratiques en matière de gestion des projets d'infrastructures. Ce mandat pourrait possiblement être confié à Infrastructure Québec que le gouvernement vient de créer.

Donc, avec des budgets de travaux justes, des provisions pour le risque et les contingences bien établies le donneur d'ouvrage public mettra toutes les chances de son côté pour assurer le succès de ses projets. Bien entendu, pour être rigoureux, ces budgets ne devront d'aucune façon être préparés par les mêmes personnes qui recommandent les projets aux instances décisionnelles, mais plutôt par une instance indépendante.

En somme, en informant justement les administrations municipales, ces dernières seront davantage critiques et alertes aux irrégularités le cas échéant.

## 2- L'OBLIGATION DE NON-DIVULGATION

Nous constatons que ce projet de loi met beaucoup d'emphasis sur cet élément. Toutefois, nous désirons vous mettre en garde contre les effets néfastes de cette disposition sur le coût des projets de bâtiments et le peu d'impact sur la collusion.

Contrairement au génie civil, l'industrie du bâtiment est un secteur où il y a beaucoup de sous-traitance. Il n'est pas rare qu'un entrepreneur général fasse appel à plus de trente (30) sous-traitants et fournisseurs pour préparer sa soumission et réaliser les travaux. Il est donc important que les sous-traitants et fournisseurs intéressés à un projet de construction puissent faire parvenir leurs soumissions aux entrepreneurs généraux. Par ailleurs, il est normal que l'entrepreneur général qui investit d'importantes sommes d'argent pour préparer une soumission et à qui on demande de présenter la plus basse soumission cherche à obtenir l'ensemble des prix préparés par les sous-traitants et fournisseurs intéressés aux projets en question. Ces dispositions du projet de loi couperont ces liens d'affaires essentiels entre les entrepreneurs généraux, les entrepreneurs spécialisés et les fournisseurs de matériaux. Ceci aura un impact à la hausse sur les coûts des projets des bâtiments publics.

- Présentement, l'entrepreneur général qui présente la plus basse soumission a accès aux plus bas prix disponibles sur le marché. Ce qui ne sera pas le cas lorsque les noms des entrepreneurs généraux ne seront pas connus. Pourquoi priver la municipalité de l'ensemble des meilleurs prix en circulation qui ont été préparés pour son projet ?
- Dans plusieurs spécialités reliées au secteur du bâtiment, il y a déjà très peu de concurrence. Le fait de cacher les noms des entrepreneurs généraux fera en sorte que plusieurs d'entre eux ne recevront très peu et même parfois aucun prix pour d'importantes spécialités. Est-ce à l'avantage du donneur d'ouvrage ?
- Puisque le choix du plus bas soumissionnaire sera davantage l'effet du hasard que la combinaison des meilleurs prix sur le marché, nous avons la conviction que les soumissions déposées seront majorées par cette disposition.
- Comment fera un nouvel entrepreneur pour s'implanter dans ce marché s'il n'est pas connu et que le nom de son entreprise n'est pas publié ? Est à l'avantage de la concurrence ?

Par ailleurs, dans le but de faire circuler les prix des sous-traitants et fournisseurs, des mécanismes et des outils sur le web risquent de se créer pour inviter les entrepreneurs généraux à s'inscrire dans le but de se faire connaître et recevoir le maximum de soumissions en circulation. Il sera également possible pour certains projets de connaître les noms des soumissionnaires en s'adressant directement aux fournisseurs spécifiés dans les devis ou encore en assistant aux visites de chantiers. Cette situation sera d'ailleurs plus facile dans le secteur du génie civil où il y a peu de sous-traitance, de fournisseurs et d'entrepreneurs.

Dans les appels d'offres publics en bâtiments où il y a déjà beaucoup de concurrence des entrepreneurs généraux, nous ne voyons pas davantage à garder confidentiels les noms des entrepreneurs généraux.

Bien que cette disposition ne garantisse aucunement qu'il n'y aura pas de collusion; nous sommes convaincus qu'elle aura un impact à la hausse certain sur le coût de tous les projets de bâtiments puisqu'aucun entrepreneur général n'aura l'assurance de porter les meilleurs prix du marché dans sa propre soumission et par conséquent ne pourra en faire profiter l'organisme public.

Toutefois, nous sommes à l'écoute de vos préoccupations concernant la collusion possible s'il y a peu de soumissionnaires et que leurs noms sont connus. C'est pourquoi vous il faut faciliter l'accès aux marchés publics à tous les entrepreneurs tant généraux que spécialisés. Plutôt que de dissimuler les noms des soumissionnaires, les municipalités devraient s'assurer que cette liste puisse toujours être augmentée en évitant d'inclure dans les documents de

soumissions des dispositions à titre d'exemple d'interdire le dépôt de soumission à quiconque n'a pas assisté à la visite officielle qui précède le dépôt des soumissions.

### 3- ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE GESTION CONTRACTUELLE

Nous saluons les intentions de ces dispositions. Nous croyons toutefois qu'il serait à l'avantage de tous d'harmoniser ces règles de gestion des contrats de construction en assujettissant les municipalités au Règlement sur les travaux construction des organismes publics, lequel prévoit déjà une série de mesures pour encadrer les appels d'offres, la qualification des entreprises, l'octroi des contrats, la gestion des changements, le règlement des différends, ainsi que l'évaluation des entrepreneurs.

### 4- LE POUVOIR DE VÉRIFICATION DU MINISTRE

Nous accueillons très bien ce pouvoir de vérification. En matière de gouvernance il est primordial d'exercer des contrôles efficaces et détenir les pouvoirs pour intervenir au besoin. Toutefois, sauf indications contraires, nous remarquons que les municipalités pourront continuer à confier la construction d'importantes infrastructures aux fins publiques à des sociétés sans but lucratif, alors que ces dernières ont la possibilité d'éviter la plupart des obligations dévolues aux organismes publics en matière d'appel d'offres.

Il y a également lieu de resserrer davantage la gestion des contrats de construction des organismes tels les offices et coopératives d'habitation, etc. dont les importants projets de construction sont financés en très grande partie par des fonds publics sous l'égide de la Société d'habitation du Québec ou autres. Présentement, ces projets sont assujettis au Règlement sur la promesse et l'octroi de subvention qui mentionne suite à plusieurs lectures que ces projets doivent faire l'objet d'un appel d'offres public, sans plus. Considérant le caractère nébuleux de ce règlement, plusieurs n'en connaissent même pas l'existence ou préfèrent l'ignorer.

Par ailleurs, les personnes responsables de la surveillance et de la vérification des processus de gestion contractuels devront avoir une bonne expertise et une connaissance approfondie des modes d'attribution des contrats de construction et de leurs impacts sur la concurrence et les coûts. Puisque le gouvernement vient de mettre en place Infrastructure Québec dont le mandat est justement de développer ces expertises, ne croyez-vous pas qu'il serait opportun qu'Infrastructure Québec puisse accompagner les grandes municipalités et les représentants des plus petites dans la préparation et l'application de leur politique en matière de gestion contractuelle ainsi que dans les partenariats que les municipalités feront avec des partenaires privés ?

Les derniers événements nous ont démontré que les municipalités et même les plus importantes ne sont pas toutes structurées et organisées pour réagir aux soupçons de collusion et de truquage d'offres. Comme ceux qui sont tentés par ces pratiques illégales peuvent œuvrer dans différents secteurs d'activités où des fonds publics sont impliqués, nous croyons qu'il serait efficient de centraliser cette vigie de la concurrence au sein d'Infrastructure Québec.

## RECOMMANDATIONS

### RECOMMANDATION NO 1

Retirer de ce projet de loi les dispositions qui font en sorte que les paiements dus aux entrepreneurs soient bloqués suite à une absence de publication d'informations sur le site Internet de la municipalité.

### RECOMMANDATION NO 2

Faciliter l'accès aux marchés publics par tous les entrepreneurs généraux et spécialisés.

### RECOMMANDATION NO 3

Assujettir les municipalités au Règlement sur les travaux de construction des organismes publics.

OU

Introduire dans ce projet de loi des dispositions pour :

- a) Exiger qu'un délai minimum de quinze (15) jours soit prévu entre la date de parution de l'appel d'offres dans le SEAO et le dépôt des soumissions.
- b) Exiger qu'un délai minimum de sept (7) jours soit prévu entre l'émission d'un addenda et la date de dépôt des soumissions.
- d) Encadrer davantage ou même abolir les processus de présélection des entrepreneurs puisqu'ils contribuent à réduire sérieusement la concurrence et ont tendance à orienter l'octroi des contrats à une entreprise déjà sélectionnée.

### RECOMMANDATION NO 4

Assujettir aux mêmes règles ou au Règlement sur les travaux de construction des organismes publics, tous les organismes qui reçoivent des subventions provenant de fonds publics aux fins de construction. Autrement, c'est trop facile de contourner la réglementation des marchés publics en créant une société sans but lucratif, soumise à très peu de réglementation.

### RECOMMANDATION NO 5

Que le gouvernement mette à la disposition des grandes municipalités l'expertise qui sera développée par Infrastructure Québec en matière d'évaluation des coûts, des modes de réalisation de projets de construction et des meilleures pratiques.

### RECOMMANDATION NO 6

Assujettir les projets de partenariats publics-privés des municipalités à Infrastructure Québec, qui dispose de l'expertise en la matière pour les accompagner.

#### RECOMMANDATION NO 7

Que le gouvernement donne le mandat à Infrastructure Québec d'exercer une vigie de la concurrence pour les projets d'infrastructure où des fonds publics sont impliqués.

#### RECOMMANDATION NO 8

La présélection des entrepreneurs joue un rôle négatif sur la concurrence et ces présélections ne visent pas toujours les bonnes fins. Nous recommandons que le gouvernement exige des municipalités qui désirent se prévaloir d'un système de pointage pour qualifier les entrepreneurs, que ces dernières demandent l'autorisation au ministère et que ce dernier approuve les critères d'évaluation, lesquels devraient être totalement objectifs et techniques.