



## **Présentation sur le projet de loi 65 Loi sur Infrastructure Québec**

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

Notre corporation (CEGQ) 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 généraux en bâtiment vouée exclusivement au service de leurs intérêts collectifs et dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'entrepreneurs généraux.

### **1- Introduction**

La rareté des ressources financières, les récents scandales reliés à la corruption et aux dépassements de coûts, le besoin constant de nouveaux espaces et le vieillissement des immeubles sont autant de raisons pour le gouvernement du Québec de revoir en profondeur ses façons de faire et sa volonté de contrôler davantage ces importants postes de dépenses que constituent ses investissements en immobilisation.

A la suite des rapports du Vérificateur général sur le métro de Laval, le Conseil du trésor a donné le coup d'envoi d'une importante réforme des règles de gouvernance des marchés publics de construction en confiant au CIRANO le mandat de revoir le cadre de gouvernance des grands projets. Cette semaine, la présidente du Conseil du trésor, Monique Gagnon-Tremblay en a rajouté par l'implantation de nouvelles règles en matière d'appel d'offres public. Au niveau législatif, le gouvernement a créé l'Agence des partenariats public-privé, adopté le projet de Loi 17 intitulée « *Loi sur les contrats des organismes publics* », lequel a été suivi par l'adoption de trois importants règlements, dont celui qui porte sur les contrats de construction des organismes publics. Il a également adopté une politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique. Il y a quelques jours, le gouvernement a déposé le projet de loi qui crée Infrastructure Québec dont le mandat est de doter le gouvernement d'une expertise en matière de réalisation de grands projets de construction et mettre en place de bonnes pratiques de gestion de ses importants projets.

Il y a environ un an, le ministère de la Santé a également revu ses pratiques en matière de gestion des marchés publics de construction. En vertu d'une entente-cadre, le ministère a confié à la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) la gestion de la quasi-totalité de ses projets de construction. La CHQ a elle aussi revu ses pratiques. Elle a de plus adopté la méthode de gestion 3C (Contenu, Coût, Calendrier) et publié un Guide pour améliorer la qualité des programmes fonctionnels et techniques (PFT). Le ministère de la Santé a également adopté un cadre de gestion des immobilisations qui inclut ses grandes orientations, le partage des responsabilités entre ses différentes instances et les étapes de réalisation des projets d'importance.

La CEGQ reconnaît les efforts faits par le gouvernement du Québec dans la réflexion qu'il apporte sur l'industrie de la construction au Québec. La CEGQ reconnaît aussi que les gestes concrets mis en place par le gouvernement vont dans le sens de recommandations de la CEGQ. En créant Infrastructure Québec, le gouvernement réalise l'importance de se doter d'un organisme centralisé afin d'y développer une expertise dans la gouvernance et les meilleures pratiques pour la réalisation de ses projets de construction d'infrastructures publiques. En plus d'accompagner les organismes publics dans la préparation, la planification et le financement de leurs projets de construction, Infrastructure Québec développera également une expertise de pointe dans les différents modes de réalisation des projets de construction.

Malgré ces avancements majeurs, il reste encore des améliorations à apporter. Nous comprenons que ce projet de loi vise les projets majeurs d'une valeur de plus de 40 M\$. Toutefois, nous portons à votre attention que la valeur totale des projets de moindre envergure totalise des sommes supérieures à la valeur totale des projets majeurs. Par ailleurs, ils interpellent un nombre beaucoup plus important d'intervenants devant également être sensibilisé à la saine gestion des fonds publics. À ce titre, ils méritent aussi votre attention au niveau des bonnes pratiques et des règles de gouvernance. En d'autres termes, nous croyons que tous les projets réalisés à l'aide de fonds publics méritent attention.

## **2- La situation actuelle**

- a) Au Québec, un très grand nombre de ministères, d'organismes publics et organismes sans but lucratif ainsi que des municipalités octroient annuellement d'importants contrats de construction, alors que ce n'est pas leur mission.
- b) Dans le secteur du bâtiment, à l'exception de la Société Immobilière du Québec et la Corporation d'Hébergement du Québec, les donneurs d'ouvrage qui investissent des fonds publics ne disposent pas toujours des ressources appropriées pour préparer des programmes fonctionnels et techniques bien ficelés et assez précis pour produire des évaluations justes de la valeur des travaux.

- c) Ces derniers organismes ne disposent pas toujours des ressources à l'interne pour gérer efficacement des projets de construction en utilisant les pratiques les plus efficaces.
- d) Le peu d'expertise gouvernementale en matière de gestion et d'évaluation de projet est dispersé au sein de plusieurs ministères et organismes et certains n'en ont aucune.
- e) Ainsi, la plupart d'entre eux ne peuvent apprécier la qualité des ouvrages, des évaluations et des méthodes de construction qu'on leur fait valoir.
- f) Nous notons également que lorsque l'organisme n'a pas l'expertise nécessaire, certains projets sont lancés avec des budgets de soumission et d'exécution non appropriés (coût de la construction, contingence et honoraires professionnels).
- g) La particularité d'un projet de construction, qui dans chaque cas s'apparente à un prototype, exige des compétences particulières et de l'expertise particulière;
- h) Notons, au surplus, que très souvent le donneur d'ordres public n'a pas l'autorité financière ou l'expertise pour régler les problèmes avec l'entrepreneur général en cours d'exécution et à la fin du projet.
- i) Les clauses administratives des contrats sont souvent laissées à l'entière discrétion des établissements ou de leurs professionnels alors qu'ils engagent l'État pour des sommes très importantes par l'obligation imposée aux entrepreneurs d'exécuter les travaux supplémentaires, sans qu'il n'y ait entente ni sur le prix ni sur le délai d'exécution.
- j) Pour ceux d'entre eux qui n'étaient pas régis par le Règlement sur les contrats des organismes publics, nous remarquons de nombreux et coûteux litiges occasionnés par les différends.
- k) Nous notons également, pour ces derniers, l'absence de dispositions pour régler les différends en dehors des tribunaux, ce qui a pour conséquence non seulement de coûter très cher aux parties impliquées, mais également d'engorger le système de justice avec des litiges qui ne devraient pas s'y retrouver. Sans compter que cette situation fait fuir un grand nombre d'entrepreneurs d'envergure qui refusent carrément de faire affaires avec ces organismes dans ce contexte.

### **3- Les raisons pour lesquelles la CEGQ appuie les principes du projet de loi sur Infrastructure Québec**

Les faits troublants révélés dans les dernières semaines démontrent que les instances de contrôle actuelles n'ont pas réussi à contrer ces situations qui mettent en péril l'intégrité du système d'appel d'offres public en plus de mettre en danger les entreprises de construction et leurs gestionnaires qui répondent à ces appels d'offres.

Bien que les entrepreneurs généraux en bâtiment ne soient pas les principaux visés par cette situation, force est de constater qu'il est possible pour un petit groupe de personnes, par toutes sortes de moyens, de manipuler les processus d'appel d'offres aux fins de s'approprier une part importante des marchés publics.

Suite aux dénonciations provenant de ces entrepreneurs évincés, comment se fait-il que ces organismes publics ne se soient pas inquiétés de toujours voir les mêmes soumissionnaires s'intéresser à leurs projets ? Qu'aucune lumière n'ait été allumée par les hauts dirigeants des organismes concernés ? Qu'aucune analyse de la concurrence n'ait été faite ? Que le coût des travaux ait substantiellement augmenté sans que nos « experts » aient réagi ? Qui, durant toutes ces années alors que cette situation était connue des autorités, s'est soucié de l'intégrité du processus d'appel d'offres public et des coûts supplémentaires refilés aux contribuables ?

Comme d'importants fonds publics sont investis annuellement dans une multitude de projets d'infrastructures et que la mission première des organismes responsables de la construction n'est pas la construction elle-même, nous croyons que des décisions peuvent être prises sans que les réels enjeux et risques liés aux investissements immobiliers soient compris. De ce fait, il n'est pas surprenant dans de telles conditions de constater autant de dépassements de coûts et des problèmes de gestion.

Considérant cette situation et l'expérience de nos membres, la CEGQ appuie le principe de concentrer et regrouper au sein d'un même organisme l'expertise en matière de gouvernance et de gestion des projets publics.

Le passé nous démontre que, lorsqu'on confie la gestion à une multitude d'organismes, il est difficile d'accroître et de partager les compétences et, de ce fait, les possibilités de dérapage augmentent. Les événements récents témoignent éloquemment d'une nécessité d'encadrer l'industrie.

Par ailleurs, il est reconnu que lorsqu'il y a centralisation des compétences et que le cadre contractuel est établi de concert avec l'industrie, des expertises de pointe se développent, au bénéfice de tous, ce qui génère des projets réussis sous tous leurs aspects.

Nous recommandons donc d'étendre la portée actuelle du projet de loi afin de regrouper au sein d'un même organisme l'accompagnement et la vigie de tous les projets de construction de bâtiment public de petite, moyenne et grande envergure. Ceci permettra aux projets et aux organismes de bénéficier de l'expertise développée ainsi que de l'application des bonnes pratiques en matière de gestion des projets de construction.

Conséquemment, nous recommandons d'étendre la juridiction d'Infrastructure Québec à l'ensemble des projets dans lesquels des fonds publics sont engagés en visant l'ensemble des organismes publics, notamment :

- a. les organismes à but non lucratif – OBNL
- b. les municipalités bénéficiant de subventions provinciales
- c. les coopératives d'habitations
- d. etc...

Ce nouvel organisme pourra aussi accompagner les donneurs d'ouvrage dans le développement de processus afin d'établir les lignes de conduites nécessaires à l'élaboration et la mise en application de processus d'appel d'offres intègre. Il pourra de plus juger de la pertinence de recourir à la pré-qualification assurant ainsi une pleine accessibilité au marché peu importe le mode de réalisation, permettant ainsi de maintenir une saine concurrence.

Une autre expertise qui devrait être développée par Infrastructure Québec est l'accompagnement dans la médiation déjà prévue au Règlement sur les projets de construction des organismes publics des différents donneurs d'ouvrage dans l'utilisation de mode alternatif de règlement des différends. Trop souvent, le seul moyen de régler les litiges est le recours aux tribunaux car l'autorisation de régler ne devient possible que lorsqu'un jugement est rendu. Ces situations que vivent plusieurs entrepreneurs diminuent l'intérêt pour les appels d'offres.

Ce sont les raisons pour lesquelles notre corporation a déposé en 2004 un mémoire à la présidente du Conseil du trésor dans lequel nous faisons le constat des éléments qui contribuent aux dépassements de coûts des projets publics. Nous y recommandons de regrouper un sein d'un même organisme la gouvernance de la gestion de tous les projets de construction de bâtiments publics. Notre principal constat était l'absence d'expertise de pointe dans la gestion, la préparation et l'exécution de ces importants projets de construction.

Depuis ce temps, comme nous l'avons mentionné précédemment, bien des choses ont changé et nous constatons que ce n'est pas fini. Ce projet de loi est donc un autre pas important dans le développement d'une expertise de pointe dans les marchés publics de construction.

#### **4- Commentaires sur certains articles du projet de loi :**

Actuellement, le seuil de juridiction du projet de loi ne permettra pas à Infrastructure Québec d'atteindre les objectifs qui devraient être les siens. C'est pourquoi nous soumettons les commentaires suivants :

##### Article 4

Cet article devrait laisser une porte ouverte à l'intervention d'Infrastructure Québec **dans tous les projets de construction où des fonds publics sont impliqués, nonobstant la valeur des contrats.** Les contribuables qui paient les factures et les entreprises qui œuvrent dans l'industrie de la construction s'attendent à la même rigueur dans la gestion des fonds publics et ce, peu importe l'organisme qui, en bout de course émettra le chèque. Compte tenu de l'expertise qu'elle développera, Infrastructure Québec

devrait, lorsque des problématiques particulières qui peuvent affecter d'importants fonds publics sont portées à son attention, pouvoir intervenir et faire les interventions et recommandations utiles.

#### Article 5

Nous saluons le fait que le rôle de l'organisme consiste notamment à agir comme conseiller pour toutes questions relatives aux projets d'infrastructures publics. Nous croyons toutefois que le gouvernement devrait donner encore plus de place à Infrastructure Québec, notamment dans l'application des dispositions de l'article 5.

En élargissant l'application de l'article 5 de ce projet de loi à tous les projets de construction où des fonds publics sont impliqués, le gouvernement met à la disposition de tous ses organismes publics une expertise de pointe en matière de gestion de projets de construction. Au surplus, Infrastructure Québec pourra exercer une vigie lorsque des situations anormales sont portées à son attention. Ainsi, nous souhaitons vivement qu'Infrastructure Québec dispose d'un pouvoir de conseil, d'enquête et de recommandation suite aux dénonciations qu'elle recevra des parties prenantes des projets de construction où des fonds publics sont impliqués.

#### Article 7

Le champ d'application de cette loi est très important compte tenu de l'importance des sommes en jeu et du nombre significatif d'organismes de toutes sortes qui ont le pouvoir de dépenser des fonds publics aux fins de construction. Comme mentionné précédemment, Infrastructure Québec devrait pouvoir intervenir partout où des fonds publics sont utilisés aux fins de construction d'infrastructures. Ainsi, nous saluons le fait que les Cégeps et les universités sont maintenant assujettis, alors que nous vous l'avions fortement recommandé lors de l'adoption du projet de loi sur l'Agence des PPP en 2004. Peut-être aurions-nous pu éviter le désastre de l'Ilot Voyageur ?

Nous vous recommandons de prévoir des dispositions qui font en sorte qu'Infrastructure Québec puisse également avoir un droit de regard sur les projets des municipalités, des divers organismes sans but lucratif qui exécutent des projets de construction avec des fonds publics.

#### Article 8 – 4<sup>e</sup> alinéa

Cet alinéa devrait être mieux précisé puisque, dans sa forme actuelle, il semble vouloir donner aux ministres de la Santé, de l'Éducation et des Transports une discrétion quant à l'assujettissement de leur projet à la juridiction d'Infrastructure Québec. Si tel était le cas, nous sommes d'opinion que cela aurait pour effet d'enlever tout effet à la loi et au rôle d'Infrastructure Québec. Cet alinéa doit donc être remplacé par une disposition claire permettant à Infrastructure Québec de pouvoir intervenir à l'intérieur de son mandat auprès de tous les organismes publics visés par la loi sans demande préalable du ministre concerné.

## **5- La gouvernance d'Infrastructure Québec**

Les règles de gouvernance nous apparaissent appropriées. Nous recommandons toutefois que le conseil d'administration ait également l'obligation de former un Comité de vérification.

### Article 13

Pour la nomination du président-directeur général, nous recommandons que le gouvernement ait l'obligation de tenir compte des recommandations du conseil d'administration.

## **6- Conclusion**

Nos organismes régulateurs doivent être proactifs et passer en revue leurs approches et leurs stratégies d'interventions. Pour sa part, le gouvernement devrait profiter de cette occasion pour passer en revue certains aspects de sa réglementation, ses pratiques de gestion et l'application des règles de gouvernance qui entourent tous les marchés où des fonds publics sont impliqués. Il devrait aussi assurer de mettre en place des politiques qui favorisent la concurrence et questionner ceux qui cherchent à utiliser certaines dispositions de la réglementation lorsqu'elles ont pour conséquence de restreindre la concurrence. Infrastructure Québec devrait avoir comme préoccupation les coûts de nos infrastructures publiques.

Infrastructure Québec devait aussi être l'outil du gouvernement du Québec pour uniformiser le cadre légal et les pratiques des organismes publics en matière d'appel d'offres et d'exécution de contrat de construction subventionné par le gouvernement du Québec.

Au surplus, elle doit avoir les ressources pour répondre aux demandes des organismes publics, émettre des recommandations appropriées, et encourager les bonnes pratiques de gestion.

La CEGQ assure sa pleine collaboration à Infrastructure Québec et à tous ceux qui ont à cœur la saine gestion des fonds publics.