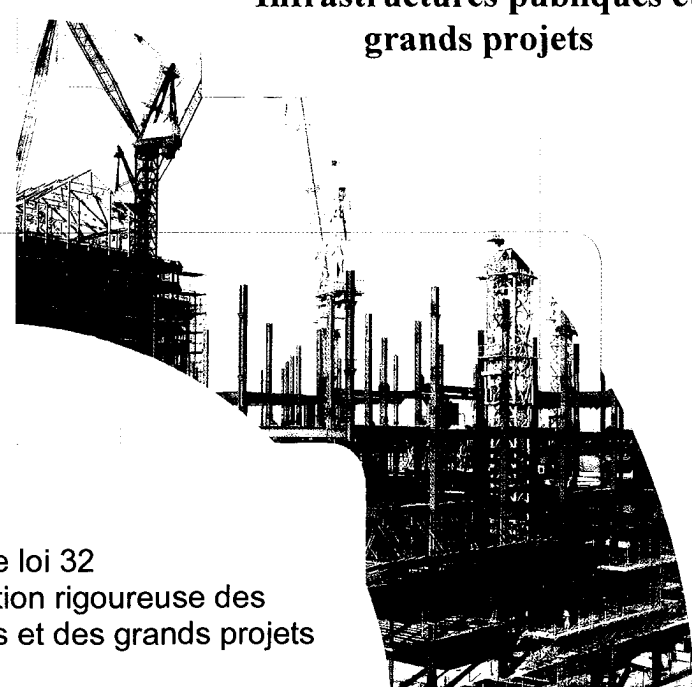

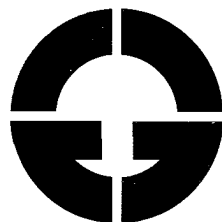
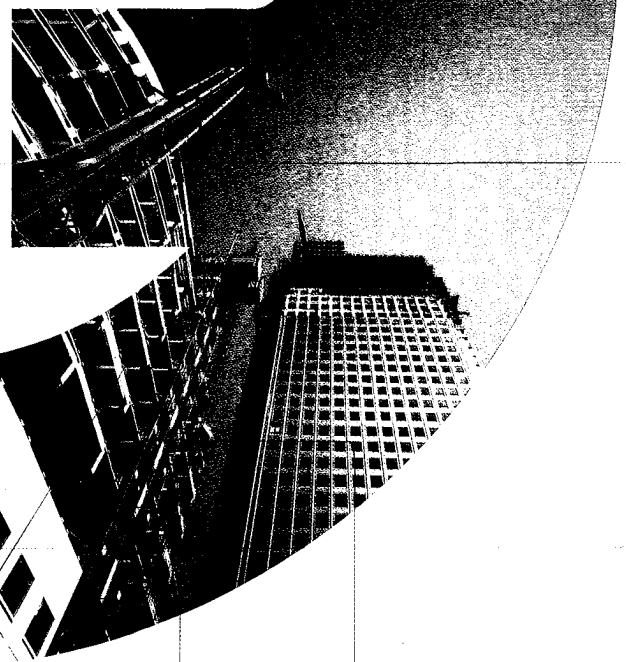
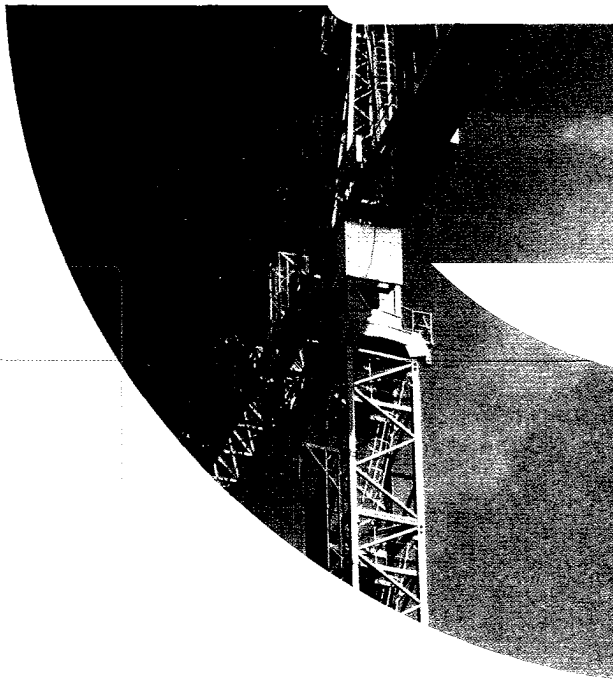


**CFP - 011M
C.P. - P.L. 32
Infrastructures publiques et
grands projets**



**Projet de loi 32
Loi favorisant la gestion rigoureuse des
infrastructures publiques et des grands projets**



**CORPORATION DES
ENTREPRENEURS
GÉNÉRAUX DU
QUÉBEC**

Projet de loi 32
Loi favorisant la gestion rigoureuse des
infrastructures publiques et des grands projets



CORPORATION DES
ENTREPRENEURS
GÉNÉRAUX DU
QUÉBEC

Mémoire de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec
sur le projet de loi 32 présenté à la Commission des finances
publiques

Loi favorisant la gestion rigoureuse
des infrastructures publiques
et des grands projets

21 novembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	3
RÉSUMÉ DU MÉMOIRE.....	3
CHAPITRE I : POUR UNE GESTION EFFICIENTE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES.....	8
1.1 Les principaux constats – Situation actuelle.....	8
1.1.1 Les principaux constats des entrepreneurs généraux	8
1.1.1.1 Constats des entrepreneurs avant la construction.	9
1.1.1.2. Constats des entrepreneurs durant la construction.....	10
1.1.2. Les principaux constats du CIRANO et du Vérificateur général	12
1.1.2.1. Constats du CIRANO.	12
1.1.2.2. Constats du Vérificateur général pour les projets du MSSS et de la CHQ gérés entre 2005-2006.....	13
1.1.3. Synthèse	14
1.2. Les conséquences.....	15
1.2.1. Les conséquences pour les contribuables.	15
1.2.2. Les conséquences pour les entrepreneurs.	16
1.3 Les recommandations	17
1.3.1 Les recommandations du CIRANO.....	17
1.3.2 Les recommandations du Vérificateur général	17
1.3.3 Les recommandations de la Corporation des Entrepreneurs généraux du Québec	18
1.3.4 Des modifications à apporter pour bonifier ce projet de loi	20
1.4 Conclusion de ce chapitre	21
CHAPITRE II : L'IMPACT DU BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC.....	22
2.1 Comment le BSDQ est-il obligatoire pour les entrepreneurs ?.....	22
2.1.1 Portée de la Loi des maîtres électriciens et de la Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie.....	22
2.1.2 Comment les Corporations s'y prennent-elles pour régir plus de 40 spécialités qui ne relèvent pas de leur juridiction.....	23
2.1.3 Le pouvoir réglementaire extraordinaire que détiennent ces corporations.....	24
2.2 Impacts du BSDQ sur l'Industrie.....	25
2.3 Le Code du BSDQ et l'intérêt public.....	27
2.4 Éléments majeurs et essentiels à régler au BSDQ dans l'intérêt de l'Industrie, des donneurs d'ouvrage et dans l'intérêt public.....	29
2.5 Court historique des démarches des entrepreneurs généraux pour corriger cette situation.....	31
2.6 Recommandation	32
CHAPITRE III : MÉCANISME DE CONCERTATION AVEC L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION.....	34

PRÉAMBULE

Nous vous remercions de l'opportunité qui nous est offerte aujourd'hui de vous exprimer sur le projet de Loi 32 la vision des entrepreneurs généraux qui oeuvrent dans le bâtiment des secteurs institutionnel, commercial et Industriel.

En 1977 les entrepreneurs généraux en bâtiment se sont dotés d'une association à adhésion directe et volontaire qui a pour mission :

- d'assurer la représentativité des entrepreneurs généraux auprès des différentes instances;
- de défendre les intérêts des entrepreneurs généraux en bâtiments;
- d'améliorer leur compétence par la formation continue;
- de promouvoir l'allégement réglementaire pour permettre aux entrepreneurs généraux d'être plus compétitifs et productifs dans l'intérêt du Québec.

Aujourd'hui, la CEGQ est fière de regrouper les entrepreneurs généraux les plus actifs au Québec. Nos membres se voient d'ailleurs confier la majeure partie des travaux en entreprise générale des secteurs institutionnel, commercial et Industriel.

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

La Corporation des entrepreneurs généraux du Québec salue ce projet de loi puisqu'en plus de générer du travail pour les entrepreneurs en construction du Québec, il vise à améliorer la gouvernance des marchés de construction des plus importants projets en vue de réduire les dépassements de coûts et d'échéanciers. Notre intervention d'aujourd'hui traite de trois éléments dont le gouvernement doit tenir compte pour atteindre cet objectif :

1. Pour une gestion efficiente des projets d'infrastructures publiques;
2. L'impact du Bureau des soumissions déposées du Québec sur les marchés publics;
3. Établir un mécanisme de concertation avec l'Industrie.

a) Pour une gestion efficiente des projets d'infrastructures publiques

Nous dénonçons depuis plusieurs années le manque de rigueur avec lequel sont annoncés et lancés d'importants projets de construction. Avec raison d'ailleurs, puisque les élus se préoccupent des centaines voire même quelques fois plus de mille changements apportés aux plans et devis durant la construction. Cette situation inacceptable dénote le manque d'expertise sinon le manque de compétence de plusieurs organismes publics à gérer de telles acquisitions. Nous avons répertorié plus de 3000 autorités contractantes qui ont le pouvoir d'octroyer des contrats de construction de bâtiments avec des fonds publics qui émanent du gouvernement du Québec. Peuvent-elles toutes apprécier la qualité des évaluations et des plans et devis qu'on leur fait valoir ? Nous en doutons fortement. D'ailleurs, elles ont plutôt tendance à gérer les structures

hiérarchiques plutôt que les projets, ce qui provoque des délais et des dépassements de coûts importants. Faute de moyens et d'expertise, elles produisent des programmes fonctionnels et techniques incomplets et ont tendance à sous-évaluer leurs projets pour en faciliter l'acceptation. Comme elles ne font aucune analyse de risques, elles ne peuvent prévoir un budget de contingences approprié. La plupart des donneurs d'ouvrage publics mandatent des professionnels pour la préparation des plans et devis en leur imposant des délais et des budgets insuffisants pour produire des plans et devis complets. Ils lancent ensuite en toute hâte l'appel d'offres public. Dans les jours qui suivent, ils émettent en moyenne 45 pages sous forme d'addenda pour apporter des corrections ou des éclaircissements aux documents de soumission. Pour les universités, cette moyenne est plutôt de 110 pages.

Ils reçoivent par la suite les soumissions des entrepreneurs généraux. Comme la plus basse soumission dépasse souvent le budget prévu, soit parce qu'il a été sous-évalué ou à cause des règles du BSDQ (que nous verrons plus loin) elles amputent déjà une partie du budget des contingences pour réussir à octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire conforme.

Les travaux commencent, la petite réserve de contingences qui reste (habituellement moins de 7 %) est vite entamée s'il y a des conditions de sol imprévues et des modifications à apporter aux plans de structure. Par le biais de conditions contractuelles, l'organisme public oblige alors l'entrepreneur général à exécuter les changements sans qu'il y ait d'abord ententes sur les coûts et les délais. Les entrepreneurs voient leur fonds de roulement et leur marge de crédit bancaire utilisés à financer des suppléments. Ils se font promettre que ces changements seront bientôt réglés. Lorsqu'ils réalisent qu'il n'en est rien, et que l'organisme public cherche d'abord à terminer son projet et à connaître le montant final de ces changements non réglés qui ne cessent de s'accumuler, les relations deviennent tendues puis se judiciaient. Si l'entrepreneur menace de se retirer du projet parce qu'il n'est pas payé, l'organisme public fait alors appel à sa caution. Il y a publication d'hypothèques légales, dépôt de réclamations et les communications sont alors rompues.

Lorsque les montants des changements ainsi non réglés sont substantiels et dépassent largement le budget de contingences ou que la responsabilité des professionnels peut être mise en cause, les entrepreneurs généraux et spécialisés n'ont que le recours au système judiciaire pour faire valoir leurs prétentions et finalement se faire payer.

Ce scénario ne se produit heureusement pas sur tous les projets puisque pour certains, les montants en jeu ne sont pas équivalents. Toutefois, ce que nous signalons ici c'est cette dynamique qui s'avère un frein important à travailler en bons termes avec les donneurs d'ouvrage publics à réaliser leurs projets.

Le présent mémoire dénote plusieurs lacunes dans la gestion des projets publics :

1. Le manque d'expertise en construction de la plupart des organismes publics qui octroient et gèrent d'importants contrats de construction.
2. La mauvaise qualité des programmes fonctionnels et techniques et des plans et devis incomplets.
3. Des évaluations déficientes des travaux et l'incapacité des organismes publics d'évaluer la qualité des évaluations et des plans et devis qu'on leur fait valoir.
4. L'absence d'analyse de risque et gestion des structures plutôt que la gestion de projet.
5. L'empressement à débiter les travaux sans planification adéquate des travaux et des lots et en l'absence de coordination des plans et devis.
6. L'absence de processus de règlement des différends entre les organismes publics et les entrepreneurs.
7. Un manque de transparence de certains organismes publics qui forcent les entrepreneurs généraux à exécuter des travaux imprévus aux plans et devis et à en financer les coûts, sachant très bien qu'ils n'ont ni l'argent ni les autorisations pour payer l'entrepreneur.

Comme vous le savez, nous recommandons depuis déjà quelques années au gouvernement de regrouper au sein d'un seul organisme la gestion de ses projets de bâtiments publics. D'ailleurs, nous avons déjà présenté un mémoire dans ce sens au Conseil du trésor ainsi qu'à plusieurs élus.

Nous reconnaissons toutefois que les meilleures pratiques en matière de gouvernance proposées dans ce projet de loi amélioreront la gestion des projets de plus de 40 millions \$. Mais que faisons-nous de tous les autres projets ? Nous reconnaissons qu'ils seront beaucoup plus nombreux et leur valeur totale également supérieure à celle des grands projets. Nous croyons que tous les projets de construction devraient également être assujettis à un processus de planification et d'approbation. Un tel processus devrait toutefois être plus léger que celui prévu au présent projet de loi. Tous les projets de construction de bâtiments publics devraient être bien planifiés avec une analyse de risque et des contingences appropriées pour le type de projet, les plans et devis de bonne qualité et enfin assujettis à un processus de règlement des différends sous la gouverne du ministère concerné.

À ce propos, nous comprenons que le règlement spécifique à la construction, présentement en préparation, inclura un processus de règlement des différends entre les organismes publics et les entrepreneurs sous l'égide du ministère responsable de l'organisme public ou du Conseil du trésor. Nous en avons longuement discuté avec le Conseil du trésor et en avons informé la présidente.

Il en est de l'intérêt public puisque les litiges à répétition sont très coûteux pour les organismes publics et les entrepreneurs de sorte que de moins en moins

d'entrepreneurs s'intéressent aux marchés publics en plus de fragiliser l'Industrie de la construction.

En marge de ces importants investissements publics déjà annoncés, il est impératif de rendre les marchés publics compétitifs et attrayants pour les entrepreneurs généraux et spécialisés. Pour ce faire, il faut améliorer la qualité des plans et devis remis aux entrepreneurs, introduire un processus de règlement des différends à un niveau supérieur du donneur d'ouvrage et intervenir dans les instances du Bureau des soumissions déposées du Québec.

b) L'impact du Bureau des soumissions déposées du Québec

Ce projet de loi vise à prévenir les dépassements de coûts des marchés publics. Une partie importante des coûts repose dans les soumissions déposées par les entrepreneurs généraux. En bâtiment où il y a beaucoup de sous-traitance, les entrepreneurs généraux doivent faire affaire avec plusieurs sous-traitants, souvent près de vingt par projet. Pour déposer une soumission compétitive à un organisme public, l'entrepreneur général doit avoir accès à un nombre significatif de soumissionnaires potentiels de sous-traitants, analyser leurs soumissions et, le cas échéant, écarter celles qui sont hors marchés. C'est ce qui se passe ailleurs dans le monde, sauf au Québec.

En effet, les règles du BSDQ, qui sont sous l'autorité du ministère du Travail, font en sorte que les entrepreneurs généraux n'ont accès qu'à une petite partie des sous-traitants pourtant qualifiés par la Régie du bâtiment. En effet, moins de 15 % d'entre eux y déposent quelquefois leurs soumissions, de sorte qu'il est fréquent que non seulement les entrepreneurs généraux ne reçoivent qu'une, deux ou trois soumissions dans plusieurs spécialités, mais ce sont toujours les mêmes sous-traitants d'un projet à l'autre.

Les entrepreneurs généraux sont forcés par la Corporation des maîtres électriciens et la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie à adhérer à leur système de soumission sous menace de boycottage des soumissions de leurs membres. Lorsqu'ils adhèrent à leur système, les entrepreneurs généraux s'engagent également pour près de 40 autres spécialités à ne considérer que les soumissions qui transitent par leur système.

Les entrepreneurs généraux s'engagent également à octroyer leurs sous-contrats aux plus bas soumissionnaires conformes qui ont déposé leurs soumissions au BSDQ, peu importe le niveau de compétition, le prix de leurs soumissions et en absence et tout prix de réserve. Ce système fonctionne bien lorsqu'il y a plusieurs soumissions par spécialités, mais a des effets pervers importants lorsqu'il y a peu de soumissionnaires et que celui qui a déposé la plus basse soumission a quand même droit au contrat, peu importe son prix. En conséquence, les entrepreneurs généraux reçoivent régulièrement des prix hors marchés qu'ils ont l'obligation d'inclure dans leurs propres soumissions aux

organismes publics, sous peine d'amendes et de poursuites et soupçonnent souvent des situations de collusion bien organisées.

Ce système, unique au monde, a un effet non négligeable sur les coûts de construction des bâtiments publics, puisqu'il vise d'abord ces projets. À titre d'exemple, le budget de l'architecte pour la maçonnerie d'une école est de 400 000 \$. Ce budget est également validé par l'entrepreneur général lors de la période d'appel d'offres. Deux soumissions en maçonnerie sont déposées au BSDQ aux entrepreneurs généraux. Une première au montant de 600 000 \$ et l'autre à 650 000 \$. Les entrepreneurs généraux reçoivent également une troisième soumission par télécopieur au montant de 385 000 \$. Tous les entrepreneurs généraux qui ont reçu ces soumissions s'exposent à devoir payer l'amende à l'ACQ et à une poursuite au civil de la part du plus bas soumissionnaire, s'il n'incluent pas dans leurs propres soumissions à l'organisme public la soumission au montant de 600 000 \$ et écarter celle de 385 000 \$ reçue par télécopieur.

c) Établir un mécanisme de concertation avec l'Industrie de la construction

À la veille des importants investissements publics déjà annoncés, que ce soient la construction des Centres hospitaliers universitaires de Montréal, les importants projets de routes, de viaducs d'hydro-électricité, les investissements de 30 milliards \$ en maintien des actifs annoncés par la ministre des Finances, l'Industrie de la construction sera mise à contribution de façon exceptionnelle. Dans ce contexte il serait approprié de réunir les représentants des parties prenantes aux grands marchés publics dans un mécanisme de concertation dans le but de partager nos connaissances du marché et nos préoccupations. Plusieurs de ces sujets sont cités dans notre mémoire.

CHAPITRE I : POUR UNE GESTION EFFICIENTE DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

Le présent chapitre vise deux objectifs. Dans un premier temps, nous expliquerons pourquoi le gouvernement devrait faire le ménage dans la gouvernance de la construction de ses infrastructures publiques. Pour ce faire, nous proposons de regrouper la fonction de construction des bâtiments publics au sein d'un seul et unique organisme. Toutefois, pour l'immédiat, tel que nous l'avons exprimé lors de la préparation du règlement spécifique aux projets de construction, il est impératif que les ministères se dotent d'un mécanisme de règlement des différends entre leurs autorités contractantes et les entrepreneurs. Ceci devrait se faire dans les plus brefs délais, et ce, indépendamment de la valeur du projet.

Notre argumentaire porte sur ces trois parties :

Première partie : nous présentons des constats de la situation actuelle dans les projets publics de construction (dans le bâtiment) (PPC). Nous articulons les constats des entrepreneurs généraux. Nous présentons également d'autres études indépendantes et sérieuses réalisées lors des deux dernières années et qui arrivent à des constats équivalents. Dans cette partie, nous constatons surtout deux faits à l'origine de nos inquiétudes : la multiplicité des intervenants et le manque d'expertise en construction de la plupart des donneurs d'ouvrage publics (DOP) pour gérer la complexité de ce type de projet.

Deuxième partie : Nous expliquons les conséquences de la situation actuelle. Nous analysons les conséquences pour les entrepreneurs et les contribuables québécois. Cette deuxième partie nous permet de démontrer que les deux points (éléments) constatés dans la première partie du présent chapitre constituent des sources inquiétantes de problèmes économiques et structurels que vivent actuellement les entrepreneurs généraux au Québec.

Troisième partie : Vous y retrouverez nos recommandations. Nous recommandons essentiellement deux éléments : un seul organisme regroupant la gestion des projets des bâtiments publics et la mise en place immédiate dans les ministères de qui relèvent ces projets de construction d'un mécanisme de règlement de différends entre leurs autorités contractantes et les entrepreneurs. Comme c'est d'ailleurs le cas au ministère des Transports pour régler les différends avec les entrepreneurs.

1.1 Les principaux constats – Situation actuelle

1.1.1 Les principaux constats des entrepreneurs généraux

Au Québec, nous dénombrons près de 3000 organismes qui peuvent octroyer des contrats de construction avec des fonds publics provenant du gouvernement du Québec. En effet, n'importe quelle structure publique peut initier et gérer un

projet de bâtiment. Les ministères, la SIQ, la RAAQ, la SAAQ, les OMHM, les agences régionales de santé, les établissements de la santé, la CHQ, les CPE, les Commissions scolaires, les Cégeps, les universités, HQ, la SAQ, la Caisse de dépôt, les municipalités, les villes, etc. La multiplicité des DOP ne permet pas de responsabiliser les gestionnaires publics puisqu'il est difficile d'identifier qui est le responsable ultime. L'entrepreneur devient une entité perdue dans le labyrinthe gouvernemental et une fois le projet terminé, il ne retrouve plus d'interlocuteur crédible et qui peut au moins le renseigner sur les nombreux changements demeurés impayés et les frais inhérents à ces multiples changements¹. En plus, nous constatons que puisqu'aucun lien n'est en place entre tous ces organismes donneurs d'ouvrage, aucune acquisition ni capitalisation de connaissances ou de compétences n'est à espérer du moins pour profiter des erreurs des uns et la réussite des autres².

Selon notre expérience avec ces donneurs d'ouvrage, nos constats seront résumés par rapport à la réalisation du projet et le choix de l'entrepreneur : avant la construction et après la construction. Comme les entrepreneurs n'interviennent pas avant la construction pour la plupart des projets, sauf pour les projets en gérance et dont un entrepreneur général est sélectionné pour la gérance de la construction, notre apport consiste à soulever des failles dans les étapes de la planification.

1.1.1.1 Constats des entrepreneurs avant la construction.

Nos principaux constats se résument comme suit :

- Les programmes fonctionnels et techniques (PFT) sont incomplets ou inexistants pour plusieurs projets publics. Ceci laisse une place importante aux nouvelles demandes des clients donneurs d'ouvrage au cours de la réalisation du projet. En plus, cette absence de programme ne donne pas au projet une ligne directrice de la fonctionnalité que le client voudra donner à son projet.
- Même si le programme fonctionnel existe, il est souvent d'une qualité piètre puisque le budget qui y est consacré n'est pas en relation avec les coûts de la construction. Ceci s'explique par le fait que l'organisme public (le client final) doit engager des dépenses de ses budgets de fonctionnement, pour pouvoir faire la demande au niveau ministériel à intégrer son projet dans la machine gouvernementale de planification. Par exemple, les établissements de la santé ne peuvent engager des frais importants nécessaires pour produire des Programmes fonctionnels et techniques (PFT) complets avec des coûts assez précis. Alors, ils mandatent des professionnels à forfait, avec le mandat de produire des PFT pour des honoraires ne dépassant pas 25 k\$ (la limite pour ne pas engager un appel d'offres public procédure évitée parce que c'est long et risqué).

¹ Le projet Honoré Mercier est un exemple très éloquent pour illustrer cette problématique qui mine la crédibilité du gouvernement comme un donneur d'ouvrage équitable et responsable.

² Plusieurs projets reprennent des mêmes difficultés et problématiques. .

- Sur la base de ce type de PFT réalisé dans le contexte ci-haut mentionné, une fois le projet retenu, le montant du projet sera alors annoncé et gelé avant même que les plans et devis soient complétés et que les prix des entrepreneurs soient connus.
- À l'annonce de ce projet, potentiellement risqué, les professionnels seront sélectionnés et devront produire des plans et devis très souvent incomplets, faute de temps, car il faut construire le plus rapidement possible. Cette situation s'explique par deux faits. Politiquement, la construction de l'édifice est payante, car les citoyens verront concrètement l'effort gouvernemental, surtout à l'approche d'une élection. Fonctionnellement, le client pousse également pour que son édifice lui soit transféré le plus rapidement possible, puisque dans la plupart des cas, il lui aura fallu des années avant que son projet passe à travers la machine gouvernementale et que les fonds lui soient accordés. Des années d'attente, des solutions momentanées et des rêves d'un avenir meilleur. À moins d'être lassé et épuisé, le client souhaite donc voir ses efforts sur plusieurs années couronnés de succès et pouvoir, enfin, offrir un service public adéquat.
- Puisque les professionnels ont été pressés de produire leurs plans et devis rapidement, lors de la période des soumissions auprès des entrepreneurs, ces derniers constatent souvent des incohérences dans les plans et des éléments manquants. Leurs questions font alors l'objet d'addenda. En 2006, la CEGQ dénombre en moyenne :
 - 37 pages d'addenda pour les projets initiés par les commissions scolaires
 - 111 pages pour les projets initiés par les établissements post-secondaires
 - 51 pages pour les projets issus du secteur de la santé
 - 29 pages pour les projets de la SIQ

1.1.1.2. Constats des entrepreneurs durant la construction.

Nos principaux constats se résument comme suit :

- Lors de la construction, nous constatons fréquemment que les phases de construction ne sont pas coordonnées suffisamment pour que nous puissions construire selon les plans. Ceci s'explique par la multiplication de lots de construction sans aucune planification des travaux inter lots. Pour rendre les plans constructibles, des échanges interminables entre les professionnels et les entrepreneurs se mettent en place ce qui induit, en partant, des retards et des coûts supplémentaires. Les contingences fondent alors que le projet est encore aux étapes préliminaires.
- Les contingences sont la plupart du temps incompatibles avec la complexité de ce type d'acquisitions puisqu'aucune analyse de risques n'a été produite. Par conséquent, dès les budgets de contingences épuisés, les organismes

publics changent d'attitude. Les situations suivantes engendrent alors des négociations interminables et un refus catégorique des professionnels et des organismes de régler les changements :

- une interprétation différente d'une condition contractuelle qui peut occasionner des coûts importants;
 - La séquence des travaux (phases, lots) prévue par l'organisme public ne tient pas la route et des coûts supplémentaires sont à prévoir.
 - L'entrepreneur avise le donneur d'ouvrage qu'il lui imputera des coûts pour les délais liés à une multitude de changements ou aux délais pour les reconnaître et les approuver.
 - La nature des changements ou leur nombre important peut impliquer la responsabilité des professionnels.
- Ce changement d'attitude prend la forme de report des rencontres pour négocier les changements, coalition entre professionnels et donneur d'ouvrage contre toute demande des entrepreneurs, dynamique agressive, refus de reconnaître les changements, fins de non-recevoir non motivées et d'autres formes de mauvaise foi.
 - Le donneur d'ouvrage et ses professionnels appliquent alors une « clause exécutoire » en vertu de laquelle l'entrepreneur a l'obligation contractuelle d'exécuter des travaux supplémentaires en l'absence d'entente sur les prix et sur l'impact sur les échéances. Cette disposition n'est pas assujettie à une évaluation des travaux en régie contrôlée pour rembourser l'entrepreneur, au moins, les frais réels des travaux. Il peut arriver dans certains cas que des donneurs d'ouvrage acceptent de payer une partie de ces travaux à l'entrepreneur. Toutefois, ils tiendront toujours compte de leur budget de contingences souvent insuffisant pour établir ces montants. Par conséquent, l'entrepreneur devra financer ces travaux jusqu'à ce qu'une entente intervienne sur leur coût. Puisque ces ententes surviennent après la fin des travaux donc après plusieurs mois, voire des années, les donneurs d'ouvrage forcent donc les entrepreneurs à financer une partie de leurs projets à même le fonds de roulement des entrepreneurs et leur marge de crédit bancaire. Dans la plupart de ces situations, les entrepreneurs doivent avoir recours au processus judiciaire pour réussir à se faire entendre et se faire payer.
 - Mais qui est appelé à juger de la pertinence et du bien-fondé de ces changements ? Ce sont les mêmes professionnels qui ont produit les plans et les devis. Ces professionnels sont donc appelés à juger de la pertinence de leur propre travail. De la sorte, celui qui a fait l'erreur, non seulement doit admettre son erreur pour que le donneur d'ouvrage puisse reconnaître le changement, mais il doit également établir les coûts associés à ce changement pour que son client puisse payer les frais encourus à l'entrepreneur. Les professionnels se retrouvent ici dans un conflit d'intérêts

puisqu'en plus d'être responsables de la contingence vis-à-vis du client, ils sont, également, contraints par leur assureur de ne pas reconnaître leurs erreurs, surtout si le donneur d'ouvrage menace de les poursuivre dans le cas où ces erreurs leur seraient attribuées.

- Face à cette situation de conflit d'intérêts et de l'application systématique des clauses exécutoires, nous croyons fermement qu'un processus de règlement des différends sous l'autorité du ministère concerné est impératif pour la réussite des projets et fasse en sorte que les organismes gouvernementaux se comportent comme des citoyens corporatifs responsables et équitables. Or, les contrats de construction des organismes publics ne prévoient pas de dispositions pour régler les différends. Par conséquent, dans le cas d'un désaccord, le recours au système judiciaire demeure la seule façon pour les entrepreneurs de se faire entendre par une entité neutre et équitable. Or, cette unique porte de sortie pour les entrepreneurs demeure un processus conflictuel appelé à durer plusieurs années³. Ce ne sont pas tous les entrepreneurs qui peuvent se permettre ce type de situation et plusieurs finissent par disparaître⁴. C'est une situation très inconfortable pour toutes les parties, puisqu'elle provoque un climat de suspicion entre les cocontractants, la mise en place de processus de suivi administratif très coûteux qui ne permettent aucun apprentissage technique, lié aux processus construction.
- La plupart des donneurs d'ouvrage publics et privés en Amérique du Nord et en Europe ont très vite compris les conséquences néfastes de cette procédure sur l'industrie de la construction et proposent des mécanismes plus efficaces, équitables et, surtout, moins coûteux.

1.1.2. Les principaux constats du CIRANO et du Vérificateur général

1.1.2.1. Constats du CIRANO⁵.

L'étude de CIRANO a été réalisée à la demande du Secrétariat du Conseil du trésor en mai 2006. Le mandat de l'équipe de recherche de CIRANO était de proposer des mécanismes de gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques. L'équipe de CIRANO a relevé des constatations équivalentes à ce que nous avons indiqué précédemment.

Selon l'équipe de recherche, l'organisme public gère le projet dans une perspective hiérarchique et administrative plutôt que dans une perspective de gouvernance menant à la création de la valeur. De la sorte, il assure le suivi administratif des contrats plutôt que de favoriser la création de la valeur via le livrable du projet selon une perspective stratégique et de long terme qui encourage le développement de nouvelles compétences et connaissances. Pour les donneurs d'ouvrage publics, l'apprentissage le plus important est celui de

³ De 5 à 10 ans.

⁴ Le projet du Centre hospitalier Honoré-Mercier à Saint-Hyacinthe est un exemple vivant.

⁵ Féthi Chebil, Joanne Castonguay et Roger Miller, 2006. Chantier 4.

gérer les institutions publiques et leur hiérarchie administrative et politique. Ceci s'explique par la multitude de structures politiques et réglementaires qui rendent le montage des projets de construction complexe et inefficace. En conséquence, l'imputabilité des DOP se mesure sur la base de leur respect des éléments du contrat ne laissant que peu de place à la flexibilité lorsque les événements ne se déroulent pas comme prévu.

Concernant l'étape de planification, CIRANO arrive également aux mêmes constats : les DOP initient des projets publics avec des analyses d'avant projet incomplètes ou absentes. Ils annoncent le budget octroyé au projet, avant même d'en connaître l'envergure ni les conditions de succès. De ce fait, ils gèrent les risques à leur émergence sans aucune analyse dans les étapes préliminaires. Leurs principales préoccupations demeurent, toutefois, les risques administratifs qu'ils gèrent à travers des procédures administratives bien ancrées dans toute la dynamique inter-joueurs. En conséquence, la principale préoccupation de plusieurs donneurs d'ouvrage publics tout au long du projet est le respect impératif et obsessionnel des coûts, sans égard aux coûts d'exploitation, aux règlements finaux de leurs projets avec les entrepreneurs et aux procédures judiciaires.

L'équipe de CIRANO a analysé 12 projets publics. Voici les principaux constats chiffrés qu'elle présente :

- 59 % de ces projets ont dépassé les échéances.
- 50 % ont dépassé les coûts.
- 42 % ont dépassé l'échéance et les coûts.
- 10 ont été réalisés en fast-track.
- Uniquement deux projets ont respecté le budget et l'échéance : ces deux projets ont été réalisés selon un mode conventionnel

1.1.2.2. Constats du Vérificateur général pour les projets du MSSS et de la CHQ gérés entre 2005-2006

Le vérificateur général arrive également à des constatations similaires, même s'il n'a fait l'analyse que des projets gérés par ces organismes du secteur de la santé. Il a examiné neuf (9) projets. Aucun projet n'a respecté les coûts planifiés. Le dépassement des coûts de ces projets est de 19 à 204 %. Ces dépassements de coûts s'expliquent par des changements importants initiés par les DOP dans la portée et la constructibilité de ces projets durant les étapes de la planification et de l'exécution. En plus, la définition des contingences pour les dépenses imprévues ne repose pas sur une analyse des risques que comporte le projet ni sur les données de projets antérieurs similaires. Elle se base sur un historique administratif qui ne considère même pas l'évolution de l'Industrie.

La procédure de gestion des changements est lourde et inefficace. Elle n'est pas, non plus, équitable puisque le donneur d'ouvrage ne voulait même pas convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux

supplémentaires de façon à essayer de « contrôler son projet ». L'organisme public préfère accumuler les changements non réglés à la fin, plutôt que de s'en occuper au fur et à mesure qu'ils surviennent. Le Vérificateur général dénonce également cette pratique des donneurs d'ouvrage publics, d'initier des « changements exécutoires ». Il explique que cette façon de faire entraîne des litiges ou donne lieu à des poursuites judiciaires. Il recommande que, pour des travaux supplémentaires, la CHQ ou les établissements s'entendent préalablement avec les entrepreneurs sur un prix avant le début de ces travaux.

Il signale qu'ailleurs au Canada ou dans le secteur privé, les parties doivent s'entendre sur un prix avant la réalisation des travaux, sinon l'intervention d'un médiateur est demandée; le cas échéant, le désaccord peut même être réglé par arbitrage. »

1.1.3. Synthèse

La présente partie vise à présenter une synthèse des constatations relevées dans les parties précédentes. Nous passerons en revue les principales problématiques que vivent les entrepreneurs qui font affaire aujourd'hui avec les donneurs d'ouvrage publics qui réalisent d'importants projets de bâtiments.

Voici nos principaux constats :

- L'expertise en construction ou rénovation de bâtiments est manquante pour faire face à la complexité des projets.
- Les mécanismes de gouvernance mis en place dans le secteur public pour les importants projets ne permettent aucun apprentissage favorisant la réussite des projets de construction des bâtiments. Au contraire, ces projets se retrouvent de plus en plus souvent devant le processus judiciaire, selon un processus coûteux et non efficace.
- Les donneurs d'ouvrage publics sont pressés de commencer la réalisation de leurs projets sans prendre le temps requis pour réaliser convenablement les étapes de planification. De la sorte, à l'arrivée des entrepreneurs, les plans et devis sont difficilement constructibles et les contingences prévues sont nulles ou très au-dessous du niveau requis pour la complexité du projet. Les budgets sont donc sous-évalués.
- La structure des organismes publics et leur cheminement administratif rendent difficile leur imputabilité. Les personnes ressources sont souvent mutées et n'ont pas à rendre compte, après la fin des travaux, de leur décision. Qui plus est, même si leur projet se judiciaire et occasionne des dépenses énormes qui dépassent largement les coûts des changements ou l'objet du conflit, qui paye cette facture ? Les contribuables !

En plus, nous constatons que les différends dans les projets de bâtiments publics proviennent principalement de trois sources :

- Lorsque les budgets sont épuisés et que de ce fait, plusieurs changements ne sont pas reconnus ou commandés en mode « exécutoire » sans ententes sur le prix ; et/ou
- Lorsqu'il y a des erreurs ou omissions importantes aux plans et devis qui peuvent occasionner des montants importants et / ou mettre en cause la responsabilité des professionnels ; et/ou
- Lorsque l'entrepreneur demande des frais de prolongation de son échéancier suite à un nombre important de changements ou des retards à obtenir des réponses.

Le chapitre suivant s'attarde justement sur les conséquences de cette situation qui, selon nous, est fortement déplorable.

1.2. Les conséquences

Le premier chapitre nous décrivait la situation actuelle. Le présent chapitre présente les conséquences. Selon nous, ce ne sont pas uniquement les entrepreneurs qui subissent des conséquences très néfastes, les contribuables en subissent également. Nous relevons les conséquences selon une perspective globale qui vise le bien-être de toute l'industrie et non uniquement à la plus value de l'apport des entrepreneurs pour la réussite des projets publics.

1.2.1. Les conséquences pour les contribuables.

Les principales conséquences que nous soulevons ici sont les suivantes :

- Les différentes histoires d'horreur documentées par la presse, par exemple, le Métro Laval, la Caisse de dépôt, la Gaspésia et plus récemment l'UQAM, minent la crédibilité des organismes publics à réaliser d'importants projets de construction. La population perd la confiance dans l'appareil public. Cette perte de confiance ne laisse aucune marge à la population pour réfléchir au bien-fondé des nouveaux projets initiés par les gouvernements puisqu'il y aura des dépassements des coûts et des échéances. Ce climat de suspicion prive les contribuables parfois de projets forts intéressants avec des retours sur investissement captivants. Il offre également une place importante à des groupes de contestation et de pression pour contester ce type de projets.
- La judiciarisation du règlement des projets de construction est très coûteuse pour toutes les parties : les organismes publics et les entrepreneurs. Ces coûts peuvent être jusqu'à 10 fois plus élevés que les coûts du conflit en tant que tel. Par exemple, le conflit du Cégep de Lanaudière s'est finalement chiffré à 115 854 \$ d'écart entre la valeur de l'entrepreneur et celle du Cégep pour les changements non résolus. Autrement dit, si le Cégep avait réglé les changements tout de suite dans ce projet il aurait payé ce montant. Or aujourd'hui, faute d'une tierce partie qui se serait impliquée en temps opportun dans ce litige, ce conflit se règle dans les couloirs des palais de justice et les frais légaux engagés aujourd'hui sont de

l'ordre du 1,3 M (12 fois plus cher). Présentement, plus de 10 firmes d'avocats sont impliquées dans ce dossier. Ce sont les contribuables qui assumeront cette facture. Nous pensons que cette situation est aberrante pour les contribuables québécois.

- Puisque les coûts des projets publics sont souvent sous-estimés, les organismes doivent, pour respecter ces coûts, réduire la qualité de l'ouvrage préférant ainsi prendre des décisions avec une portée de court terme (respect des coûts à la livraison) plutôt que de considérer la qualité de l'ouvrage sur le long terme (l'entretien et le maintien de l'actif).
- De moins en moins d'entrepreneurs s'intéressent aux projets publics. La plupart d'entre eux s'intéressent aux projets publics lorsqu'il n'y a pas d'autres projets à réaliser pour le secteur privé. Le gouvernement et les contribuables se privent donc de travailler avec de nombreux entrepreneurs pourtant très compétents, mais qui cherchent des clients avec qui ils pourront terminer leurs projets sans avoir recours aux avocats. Il y a donc moins de compétition et par conséquent, une pression à la hausse sur les coûts de construction.

1.2.2. Les conséquences pour les entrepreneurs.

La situation actuelle est fortement déplorable. Plusieurs entrepreneurs subissent des conséquences néfastes. Voici comment :

- Plusieurs entrepreneurs ont fait faillite en contractant avec les donneurs d'ouvrage publics qui ont mis en œuvre des « clauses exécutoires » avant même de se faire entendre auprès d'une personne neutre pour faire valoir leurs prétentions. En cas de divergence sur le coût de ces changements ou leur bien-fondé, ou s'il y a insuffisance de budgets pour les payer, les entrepreneurs doivent utiliser leur fonds de roulement et leur marge de crédit bancaire pour financer leur exécution et les coûts judiciaires afférents. Cette situation fragilise, naturellement, l'Industrie de la construction puisque 85 % des entrepreneurs au Québec sont des PME, qui ne peuvent pas supporter ce type de projets. En conséquence, cette situation n'encourage pas les générations suivantes à prendre en charge ces PME lorsque la relève est requise. Elle n'encourage pas non plus des investisseurs potentiels à investir dans des entreprises de construction si celles-ci veulent travailler avec les organismes publics.
- Les démarches administratives et bureaucratiques sont lourdes et très coûteuses. Nous n'avons pas le choix d'opter pour un suivi administratif lourd et coûteux, car nous devons, d'une part, faire supporter nos gestes par des documents officiels signés par les parties concernées et, d'autre part, se prémunir contre le non-paiement par les organismes publics des changements qu'eux-mêmes initient⁶. Pour se prémunir contre ces

⁶ Pour l'hôpital Honoré Mercier, plusieurs demandes de changements initiées par l'établissement et signées par lui-même et ses professionnels n'ont pas été payées à ce jour.

éventualités, les entrepreneurs n'ont pas le choix : ils doivent dépenser de l'argent pour instaurer une structure administrative lourde qui supporte toute démarche technique.

- En plus de ne jamais encourager les entrepreneurs (ainsi que les autres partenaires) à être innovateurs et à investir dans des programmes de Recherche et de Développement (R&D)⁷ dans l'objectif d'être encore plus productif et efficace, les DOP forcent les entrepreneurs à officialiser la mise en place d'un climat de tension continue et de suspicion généralisée. En conséquence, aucun apprentissage n'est possible et aucune compétence ne peut être développée. Nous pensons que cette situation porte préjudice à toute l'industrie et à son développement. L'intérêt à réussir le projet tombe devant l'impératif de ne pas perdre un recours judiciaire.

1.3 Les recommandations

L'objet du présent chapitre est de vous proposer quelques recommandations. Tout d'abord, nous souhaitons passer en revue les principales recommandations de CIRANO et celles du Vérificateur général. Nos recommandations concernent des mécanismes ainsi que des structures de gouvernance.

1.3.1 Les recommandations du CIRANO

Les recommandations de CIRANO se résument en deux points fondamentaux. La présente commission parlementaire constitue justement leur aboutissement législatif. Les deux recommandations de CIRANO sont :

- La mise en place dans l'appareil gouvernemental d'un bureau qui sera responsable de suivre et de rendre compte de l'évolution des grands projets d'infrastructures. L'intérêt de ce bureau réside, justement, dans le développement de nouvelles connaissances et expertises.
- La mise en place d'un processus décisionnel qui obligerait les organismes publics à passer par des portes décisionnelles gérées par un comité d'experts non gouvernemental dans l'objectif de dépolitiser le processus.

1.3.2 Les recommandations du Vérificateur général

Les recommandations du Vérificateur général sont d'ordre plus opérationnelles. Voici fondamentalement deux de ses principales recommandations.

- Les programmes fonctionnels et techniques doivent analyser des risques nécessaires à la détermination du mode de réalisation des projets et à l'établissement des sommes réservées aux dépenses imprévues. Également, parmi les risques soulevés, le Vérificateur général soulève l'indexation des coûts selon l'inflation monétaire puisque les projets publics

⁷ Conseil de la science et de la technologie, 2003. Bâtir et Innover. Tendances et Défis dans le secteur du Bâtiment.

s'étalent habituellement sur plusieurs années depuis la définition du budget à l'étape de réalisation.

- Se doter d'une procédure de gestion des changements efficace, qui permet aux donneurs d'ouvrage publics d'autoriser les changements importants avant leur réalisation et de convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux. L'établissement, ou la CHQ, doit convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux de façon à éviter des litiges ultérieurs.

1.3.3 Les recommandations de la Corporation des Entrepreneurs généraux du Québec

La CEGQ met de l'avant trois principales recommandations :

Premièrement, regrouper la fonction construction des bâtiments publics au sein d'un seul organisme.

Deuxièmement, obliger les ministères responsables de projets de construction à mettre en place un processus de règlement de différend en cas de litige entre leurs autorités contractantes et les entrepreneurs.

Troisièmement, instaurer des mécanismes de gouvernance qui forcent les organismes publics à placer leurs projets dans une perspective à long terme qui vise l'entretien et le maintien de l'actif plutôt de voir leur projet comme un bien livrable d'une portée à court terme.

La première recommandation est d'ordre plus structurelle, la deuxième et la troisième sont d'ordre procédural puisqu'elles visent plus des mécanismes de gouvernance.

1.3.3.1 Première recommandation : regrouper la fonction construction des bâtiments publics au sein d'un seul organisme

La principale recommandation de la CEGQ est de regrouper la fonction construction des bâtiments publics au sein d'un seul organisme. Ce regroupement nous semble fondamental puisque la majorité des organismes publics s'improvisent « spécialistes en construction » en prenant en charge la gestion de projets complexes alors que leur mission première est de prodiguer des soins, éduquer ou offrir des services aux citoyens. En plus de ne pas avoir la compétence et l'expertise requises pour gérer ce type de projet, ils ne développeront jamais ce type d'expertise puisque pour la plupart d'entre eux, ce projet pourrait être le seul de toute une décennie. En plus, ces organismes ne disposent pas toujours des ressources à l'interne ni des structures administratives pour gérer efficacement ce type d'acquisition.

Le rôle de l'entité qui regrouperait la fonction construction des bâtiments publics serait de :

- Créer et rendre disponible une expertise gouvernementale en matière de construction et rénovation de bâtiments.

- Mettre en place des procédures efficaces et crédibles d'identification des besoins et de planification des projets.
- Encadrer, financer et évaluer les PFT.
- Mettre en place des outils et des méthodes reconnus de gestion de projets.
- Réfléchir à introduire des méthodes judicieuses d'octroi de contrats, non pas sur la base d'une application simple et automatique des règlements en place, mais plutôt sur la base de la complexité et le contexte du projet.

1.3.3.2 Deuxième recommandation : la mise en place urgente de mécanismes de règlement de différends.

Nous avons expliqué précédemment que, lorsqu'un entrepreneur dépose une demande de compensation additionnelle pour faire valoir ses prétentions face à des changements non reconnus ou impayés en vertu d'une clause « exécutoire » ou des frais de prolongation, il doit fréquemment s'adresser aux tribunaux, faute d'interlocuteur qui a le mandat, le budget et l'autorité de régler les différends. Cette unique possibilité est très néfaste pour notre Industrie.

Il faut également comprendre que la négociation et la médiation ont leurs limites, notamment lorsque la véritable raison d'être du différend est l'insuffisance du budget alloué au projet pour faire face aux importantes demandes de changements et aux réclamations. Par exemple, la CHQ ne peut régler ces situations si le ministère de la Santé ne lui octroie pas le mandat et le budget pour ce faire. Il en est de même lorsque l'organisme public ne dispose pas à l'interne de l'expertise nécessaire pour évaluer le bien-fondé des demandes de l'entrepreneur qui vont à l'encontre des recommandations de ses propres professionnels.

Ainsi, nous recommandons fortement de mettre en place le plus rapidement possible un mécanisme de règlement de différend au niveau des ministères, en dehors des structures en place mandatées pour gérer le projet.

Même si cette recommandation semble évidente, la principale crainte des ministères à ne pas vouloir s'immiscer dans le règlement des différends serait qu'ils ne veulent pas se retrouver avec la facture ! En conséquence, ce sont les entrepreneurs qui se retrouvent souvent à financer les coûts supplémentaires, alors que la Loi 17 prône un traitement intègre et équitable des concurrents dans les marchés publics.

Le règlement des différends fera économiser d'importants frais légaux aux parties et contribuera à préserver des relations d'affaires harmonieuses entre les entrepreneurs et les établissements.

1.3.3.3 Troisième recommandation : la mise en place de mécanismes de gouvernance

Nos principales recommandations à ce sujet joignent celles proposées par le Vérificateur général. Voici en quelques points nos recommandations à ce sujet.

- Encourager la construction durable et l'innovation.

- Réaliser des PFT d'excellente qualité, avec des budgets réalistes et une analyse de risque associée à chaque projet.
- Une meilleure planification des projets d'infrastructures publiques : effectuer les relevés de l'existant pour éviter les surprises, la vérification systématique par les donneurs d'ouvrage des plans et devis pour détecter les erreurs et omissions et confirmer que les plans coïncident avec l'état actuel des infrastructures en place.
- La présence d'un résident sur les chantiers pour permettre aux organismes publics d'être au parfum de l'évolution de leur projet.
- La mise en place de standards de qualité qui obligeraient ces organismes à considérer des solutions qui facilitent l'entretien et le maintien de l'actif, ce qui permettrait de réduire les coûts de l'exploitation des infrastructures publiques, tout en évitant de se retrouver comme actuellement avec un déficit d'entretien important du patrimoine bâti public.

1.3.4 Des modifications à apporter pour bonifier ce projet de loi

Article 9 : Nous recommandons d'ajouter les municipalités comme organismes assujettis au chapitre III de cette loi puisqu'elles peuvent également réaliser d'importants projets de construction. Les municipalités sont aussi dépourvues que la plupart des organismes publics lorsque vient le temps d'entreprendre d'importants travaux de construction. Qui plus est, il doit être rare qu'un important projet de construction municipal ne reçoive pas de subsides d'un organisme ou ministère qui relève du Gouvernement du Québec. Les municipalités font affaire avec les mêmes professionnels, sollicitent les mêmes entrepreneurs et utilisent une vaste gamme de modes d'exécution de projets.

Il arrive également qu'elles fassent face à d'importants dépassements de coûts ou introduisent des méthodes d'appel d'offres qui peuvent fragiliser l'industrie de la construction et décourager les entrepreneurs à répondre aux projets en « design construction » ou en PPP.

Article 11 : Nous croyons qu'une évaluation du risque devrait également être produite et accompagner l'évaluation du projet.

Article 14 : Il serait approprié qu'un entrepreneur général siège également au comité d'experts indépendants. Il pourrait notamment examiner la constructibilité du projet, le réalisme de l'échéancier proposé, de même que le budget de construction et celui prévu pour le risque associé à sa réalisation.

Article 20 : Cette disposition fera en sorte que les organismes publics seront portés à faire exécuter davantage de travaux supplémentaires en « mode exécutoire ». C'est-à-dire forcer les entrepreneurs à exécuter des travaux sans ententes quant au prix et au délai d'exécution. Ainsi, les changements non reconnus ou dont la valeur n'est pas connue ne pourront faire augmenter le coût du projet.

1.4 Conclusion de ce chapitre

Ce chapitre a deux objectifs principaux : d'une part, traiter de l'idée de regrouper la fonction de construction des bâtiments publics au sein d'un seul et unique organisme. D'autre part de démontrer l'urgence de se doter d'un mécanisme de règlement des différends sous l'égide des ministères concernés. Ceci devrait se faire dans les plus brefs délais, et ce, indépendamment de la taille des projets.

Nos recommandations trouvent leurs origines dans deux constats inquiétants : la multiplicité des intervenants et l'absence d'expertise et de structures appropriées chez la plupart des organismes publics pour gérer la complexité de ce type de projet. Les conséquences de cette situation sont néfastes pour l'Industrie de la construction d'une manière générale, sur les entrepreneurs, mais aussi sur les contribuables d'une manière plus particulière.

CHAPITRE II : L'IMPACT DU BUREAU DES SOUMISSIONS DÉPOSÉES DU QUÉBEC

Alors que le présent projet de loi vise à diminuer les risques de dépassements de coûts par des meilleures pratiques de gestion, l'Industrie de la construction est aux prises depuis 1993 avec une réglementation privée et unique au monde qui règle la concurrence et l'octroi des contrats aux entrepreneurs spécialisés. Comme cette réglementation, adoptée en vertu de lois du Québec, vise dans les faits particulièrement les projets d'infrastructures publiques, le gouvernement devrait s'assurer que l'intérêt public est bien servi par ce système.

À la veille d'investissements majeurs en matière notamment de maintien d'actifs, les entrepreneurs généraux devraient pouvoir faire affaire avec tous les entrepreneurs spécialisés qualifiés que ce soit en maçonnerie, ventilation, système intérieur, excavation, plomberie, électricité, etc. Comme ils sont en compétition, les entrepreneurs généraux cherchent à faire bénéficier les organismes publics de prix compétitifs. Toutefois, ils ne peuvent pas toujours le faire, puisqu'on les force à s'engager à ce système privé, lequel, les oblige à exclure la très grande majorité des entrepreneurs spécialisés pourtant qualifiés par la Régie du bâtiment. De ce fait, ils n'ont aucune garantie de recevoir des prix compétitifs et on les oblige également à inclure dans leur propre soumission que les prix reçus via ce système, même lorsqu'ils sont hors marchés.

À titre d'exemple, une commission scolaire qui reçoit huit soumissions d'entrepreneurs généraux pour d'importants travaux à une école croit avoir de la compétition. Toutefois, ces 8 entrepreneurs généraux n'ont reçu que 2 soumissions en maçonnerie et en toiture et ont l'obligation d'inclure dans leur propre soumission la plus basse soumission reçue, peu importe le prix !

2.1 Comment le BSDQ est-il obligatoire pour les entrepreneurs ?

2.1.1 Portée de la Loi des maîtres électriciens et de la Loi des maîtres mécaniciens en tuyauterie

Comme tous les citoyens, nous pensions que la Loi sur les maîtres électriciens et la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie avaient comme objectif d'encadrer la pratique de ces deux spécialités en augmentant la compétence et l'habileté de leurs membres pour assurer au public une plus grande sécurité. Nous pensions également que les pouvoirs conférés à ces corporations se limitaient à encadrer la réalisation de travaux d'électricité et de plomberie dans l'intérêt public.

Or, ce n'est pas le cas. En effet, les dispositions des articles 24 et suivants de ces lois sont interprétées par nos tribunaux comme donnant le pouvoir à ces corporations d'imposer à toute l'Industrie de la construction leurs règles de

fonctionnement quant à l'organisation de l'octroi de contrats entre les entrepreneurs de l'Industrie de la construction. Ainsi, ces lois sont présentement utilisées pour régler l'octroi de contrats non seulement en électricité et en plomberie, mais également dans près de 40 autres spécialités, dont : l'acier d'armature, l'excavation, la mise en place du béton, la maçonnerie, l'ébénisterie, le revêtement métallique, l'isolation, le gypse, la peinture, les ascenseurs, la ventilation, etc. L'effet combiné de ces lois avec les dispositions de l'Entente adoptées, sans approbation gouvernementale, fait en sorte que les entrepreneurs généraux ont l'obligation d'exclure de 85 % à 90 % des sous-traitants et de transporter aux donneurs d'ouvrage uniquement les prix qu'ils reçoivent du BSDQ même lorsqu'il y a peu ou pas de compétition et que les prix qui y sont déposés sont jugés abusifs.

Il est facile de comprendre que cet abus de pouvoir crée un profond malaise et déchire l'Industrie puisqu'il limite le marché et distord la concurrence dans les soumissions déposées par les entrepreneurs généraux auprès des donneurs d'ouvrage publics et privés.

2.1.2 Comment les Corporations s'y prennent-elles pour régir plus de 40 spécialités qui ne relèvent pas de leur juridiction

1. Depuis 1964, des dispositions de la Loi sur les maîtres électriciens et de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie permettent à ces corporations d'établir un bureau des soumissions pour régler la façon de soumissionner et de contracter de leurs membres. Ce bureau est connu sous le nom de Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ).
2. En vertu des dispositions de ces lois, tous les électriciens et tous les plombiers ont l'obligation d'être membres de ces corporations et de ne soumissionner que de la façon prescrite par ces corporations, c'est-à-dire par le BSDQ.
3. Ces articles de la Loi permettent également à ces corporations d'offrir le service du BSDQ à d'autres groupes ou associations; ce qui a été fait en vertu d'une entente avec l'Association de la construction du Québec. En vertu de cette entente, l'ACQ a le pouvoir d'assujettir au BSDQ toutes les spécialités de notre Industrie qui ne relèvent pas des juridictions des corporations.
4. En novembre 1993, ces Corporations et l'ACQ ont modifié les règles du BSDQ⁸ pour y introduire l'obligation pour les entrepreneurs généraux à **signer un engagement** comme condition préalable pour prendre possession des soumissions en électricité et en plomberie. Comme ces soumissions ne peuvent être disponibles ailleurs, il est facile de comprendre que les entrepreneurs généraux n'ont pas d'autres choix que d'adhérer de façon contractuelle à ces nouvelles règles.

⁸ Code du Bureau des soumissions déposées du Québec

5. Or, en vertu de leur adhésion obligatoire au BSDQ en vigueur depuis 1993, les entrepreneurs généraux s'engagent à ne faire affaire qu'avec les sous-traitants membres du BSDQ et qui y ont déposé leurs soumissions⁹. Cet engagement¹⁰ prévaut non seulement en plomberie et en électricité, mais également pour près de 40 autres spécialités assujetties au BSDQ par l'ACQ. Les entrepreneurs généraux doivent, par conséquent, sous peine d'amendes et de poursuites au civil, exclure tous les sous-traitants qui choisissent de ne pas adhérer au BSDQ ou de ne pas y déposer leurs soumissions. Il faut comprendre qu'à l'exception des plombiers et des électriciens, leur adhésion est facultative même si leur spécialité a été assujettie par l'ACQ. À titre d'exemple, un entrepreneur général qui octroie un contrat à un sous-traitant en maçonnerie qui par choix n'a pas déposé sa soumission par le BSDQ, s'expose à des poursuites au civil et à payer l'amende à l'ACQ.

Mais comment ces deux corporations¹¹ peuvent-elles exercer autant de pouvoir pour notamment intervenir dans l'octroi de contrat de maçonnerie et de peinture sans que quiconque ne puisse intervenir ?

2.1.3 Le pouvoir réglementaire extraordinaire que détiennent ces corporations

Dans un premier temps, ces corporations disposent du même pouvoir réglementaire que tout organisme ou ordre professionnel qui administre une loi.

Elles doivent se conformer au processus réglementaire prévu dans nos législations et repris d'ailleurs à l'article 13 de la Loi sur les maîtres électriciens :

(Publication et approbation des règlements)

13. Les règlements adoptés par le conseil sont publiés dans la Gazette officielle du Québec, avec avis qu'à l'expiration des trente jours suivant cette publication, ils seront soumis pour approbation au gouvernement. Ils entrent en vigueur après semblable publication d'un avis de cette approbation.

Toutefois, contrairement aux ministères, organismes et ordres professionnels, ces corporations détiennent en surplus un pouvoir réglementaire que nous qualifions **d'extraordinaire** dans la mesure où il a la même portée qu'un règlement, mais sans l'obligation de consultation, de publication et d'approbation gouvernementale.

Le Code de soumission du BSDQ est défini dans ces lois d'Entente¹² et non de règlement. De plus, l'article 29 de ces Lois stipule que pour être mise en vigueur,

⁹ Article J-1 du Code du BSDQ

¹⁰ Article C-2 du Code du BSDQ

¹¹ CMEQ et CMMTQ

¹² Articles 23 et suivants de la Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie et articles 24 et suivants de la Loi sur les maîtres électriciens.

l'Entente n'a qu'à être **remise** au ministre. Par conséquent, il n'y a aucune obligation de consultation, ni même d'autorisation ministérielle et gouvernementale. Au contraire d'un règlement ou d'un code de déontologie d'une profession à juridiction exclusive, et bien qu'il ait la même portée, ni le ministre ni le gouvernement n'ont le pouvoir de désavouer cette Entente qu'est le Code de soumission. Qualifié pourtant de code de déontologie par les défenseurs du BSDQ.

Le législateur a donc donné à ces corporations et à tout groupement avec qui elles voudront bien s'associer, le pouvoir de légiférer l'organisation de l'octroi de contrats pour toutes les spécialités d'un projet de construction dès qu'une soumission est déposée au BSDQ en plomberie ou en électricité. Ceci est fait par l'entremise de leur bureau des soumissions où un petit groupe fixe des règles qui font en sorte d'écarter leur compétition pour s'approprier seuls des contrats de construction. Ainsi par une combinaison des dispositions de leurs Lois et de l'Entente, ces deux corporations :

- contraignent les entrepreneurs généraux, à ne transiger que par le BSDQ;
- obligent les entrepreneurs généraux à ne contracter qu'avec les membres du BSDQ, et ce, même pour les spécialités qui ne relèvent pas de leur juridiction telles : la maçonnerie, la peinture, l'isolation, etc. Il y en a près de 40 !¹³
- promulguent des règles à leur guise en ignorant les revendications de l'Industrie et des entrepreneurs généraux ;
- font en sorte que leurs règles doivent s'appliquer nonobstant la volonté des donneurs d'ouvrage;
- imposent des amendes aux contrevenants et permettent à l'ACQ d'en faire autant. Ainsi, l'ACQ a perçu près de 6 millions \$ d'amende depuis 1993, soit un montant qui se compare avantageusement aux cotisations versées par ses propres membres ;
- conservent les amendes et permettent à l'ACQ d'en faire autant.

Tout ceci, sans avoir à rendre de comptes à qui que ce soit.

À notre connaissance, aucun organisme ou ordre professionnel de juridiction exclusive ne détient un tel pouvoir discrétionnaire. Ces mêmes corporations, non seulement le détiennent, mais elles en font profiter l'ACQ qui l'utilise pour discipliner les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés de près de 40 spécialités qui ont adhéré au BSDQ¹⁴.

2.2 Impacts du BSDQ sur l'Industrie

Bien que le Code du BSDQ ait été adopté en vertu des lois constitutives de ces corporations, les nouvelles règles de 1993 contiennent des dispositions qualifiées d'anticoncurrentielles par le Bureau de la concurrence¹⁵. Ainsi, plusieurs dispositions du Code du BSDQ ont pour effet de limiter la concurrence,

¹³ Annexe 1 du Code du BSDQ

¹⁴ Annexe 1 du Code du BSDQ

¹⁵ Lettre du 18 février 2000 de M. André Lafond, sous-commissaire de la concurrence.

de judiciariser l'Industrie, de taxer la compétitivité, d'augmenter les coûts et favorisent même la collusion.

- Limite la concurrence

Les règles actuelles du BSDQ sont loin de faire l'unanimité chez les entrepreneurs spécialisés puisque de 85 % à 90 % d'entre eux n'y adhèrent pas. Dans un tel contexte, il est facile de comprendre qu'un petit groupe puisse utiliser le BSDQ pour écarter sa compétition aux dépens des entrepreneurs généraux et des donneurs d'ouvrage. Par exemple, dans la spécialité toiture, la CEGQ a réalisé une étude qui porte sur 56 projets publics importants. Alors que notre Industrie compte 247 couvreurs actifs dans la région de Montréal, seulement 29 d'entre eux ont utilisé le BSDQ ne serait-ce qu'une seule fois et seulement 5 l'ont utilisé plus de 14 fois. Pour ces mêmes 56 projets une moyenne 2.9 couvreurs ont soumis des prix à 18 entrepreneurs généraux. Alors que les donneurs d'ouvrage sont sous l'impression qu'il y a compétition parce qu'ils ont reçu 18 soumissions d'entrepreneurs généraux, en réalité ils n'en ont reçu que 3 puisque tous les entrepreneurs généraux avaient l'obligation de transporter dans leur soumission la plus basse des trois soumissions reçues en toiture via le BSDQ. Les statistiques sont semblables dans toutes les spécialités assujetties au BSDQ.

- Fait augmenter les coûts des travaux

Les entrepreneurs généraux ont l'obligation de transporter dans leurs soumissions aux donneurs d'ouvrage les plus bas prix qu'ils reçoivent au BSDQ pour chacune des spécialités, et ce, même lorsqu'ils jugent ces prix hors marché. Dès qu'ils prennent possession des soumissions au BSDQ, les entrepreneurs généraux ne peuvent, sans contrevenir aux règles du BSDQ, faire profiter les donneurs d'ouvrage des prix qu'ils ont eux-mêmes évalués ou de meilleurs prix disponibles en dehors du giron du BSDQ. Pour être compétitifs et protéger les donneurs d'ouvrage contre les abus de ce système, les entrepreneurs généraux doivent contrevenir au Code et prévoir dans leurs soumissions les amendes à payer à l'ACQ, ainsi que le coût des poursuites au civil.

- Risque de favoriser la collusion

Le prix abusif n'est pas un motif pour rejeter une soumission reçue par le BSDQ et ne pas l'inclure dans les soumissions déposées aux donneurs d'ouvrage. Dans ce cas, il est facile de comprendre que, pour les projets où le nombre de soumissionnaires au BSDQ est restreint, ce système permet à certains utilisateurs de ce système non seulement d'acheminer en toute quiétude des soumissions dont le prix est hors marché, mais également d'avoir un droit exclusif au contrat. Dans un contexte normal d'attribution de contrat, ces soumissions, dont le prix est prohibitif, auraient été rejetées en toute légalité et sans aucune obligation pour ceux à qui elles étaient adressées. La CEGQ est d'avis que dans ce contexte, des ententes puissent intervenir entre soumissionnaires.

2.3 Le Code du BSDQ et l'intérêt public

Le Code actuel du BSDQ a été modifié de façon unilatérale par ses propriétaires (ACQ, CMEQ et CMMTQ)¹⁶ en 1993. Depuis cette date les entrepreneurs généraux font des représentations pour en faire changer les règles dans le but que cet organisme redevienne un outil au service de l'Industrie et favorise la concurrence plutôt que de la restreindre et encourager la collusion.

Le code de soumission du Québec est unique au monde. Par ailleurs, puisqu'il est adopté en vertu de lois provinciales qui visent l'intérêt public, ce code, au même titre qu'un règlement ou un code de déontologie devrait faire l'objet d'une consultation publique, d'une approbation gouvernementale et d'une surveillance par une autorité publique compétente dans ce domaine. Or il n'en est rien. Pour être en vigueur, le code du BSDQ n'a qu'à être remis au ministre¹⁷ qui n'a aucun pouvoir de regard sur son contenu.

Une étude publiée par la CEGQ¹⁸ conclut que le BSDQ fait augmenter le coût des travaux qui transitent par cet organisme de l'ordre de 10 %. Comme il y a actuellement environ 1 milliard \$ de contrats qui transitent par le BSDQ, il en coûte aux investisseurs du Québec et particulièrement au secteur public plus de 100 millions \$ par année ! Imaginez l'impact lorsque le gouvernement lancera ces importants projets d'infrastructures et de maintien d'actifs.

Le ministre du Travail, responsable de l'application des lois qui permettent l'existence d'une telle réglementation privée et obligatoire dans sa forme actuelle devrait, pour en valider l'impact sur l'intérêt public se poser les questions suivantes :

1. Pourquoi plus de 75 % des projets privés se réalisent en dehors de ce Code¹⁹ ?
2. Si ce Code contribue à réduire les coûts de la construction et protège les donneurs d'ouvrage contre les abus, comme le prétendent ses défenseurs, pourquoi les donneurs d'ouvrage privés ne l'exigent-ils pas plutôt que de faire des efforts pour tenter d'y soustraire leurs projets ?
3. Pourquoi les bureaux de soumissions dans les autres provinces sont-ils si peu utilisés, d'ailleurs l'Alberta a fermé le sien, alors que celui du Québec est obligatoire ?

¹⁶ ACQ : Association de la construction du Québec

CMEQ : Corporation des Maîtres électriciens du Québec

CMMTQ : Corporation des Maîtres mécaniciens et tuyauteurs du Québec

¹⁷ Article 30 de la Loi sur les Maîtres électriciens et article 29 de la Loi sur les Maîtres mécaniciens en tuyauterie.

¹⁸ Les conséquences économiques du Bureau des soumissions déposées du Québec. M. Claude Fluet, École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

¹⁹ Étude réalisée par l'ACQ

4. Pourquoi ce système, s'il est aussi performant pour l'intérêt public, n'a pas été repris par d'autres provinces canadiennes, états américains ou pays de l'Union européenne ?
5. Pourquoi un comité interne de l'ACQ²⁰ a même déjà recommandé de soustraire les projets privés du BSDQ et de n'y conserver que les projets publics ?
6. Comment un tel système qui se dit être à l'avantage des donneurs d'ouvrage peut-il permettre au plus bas soumissionnaire de retirer sa soumission en faveur du deuxième, et ce, sans conséquence significative ?
7. Pourquoi la plupart des rappels d'offres permis au Code se limitent-ils aux soumissionnaires qui ont déposé la première fois ?²¹ Peut-on penser que ces mêmes soumissionnaires réduiront substantiellement le coût de la soumission qu'ils ont déposée la première fois ?
8. Pourquoi le Code exige-t-il que les soumissions déposées au BSDQ soient accompagnées d'un cautionnement de soumission²², alors que les destinataires des soumissions et les donneurs d'ouvrage n'en exigent pas tout en sachant que moins de 10 % des sous-traitants disposent de tels cautionnements ?
9. Pourquoi les propriétaires du BSDQ ont-ils poursuivi la CEGQ pour diffamation alors qu'elle prétendait que le BSDQ fait augmenter les coûts de la construction et favorise la collusion et avoir par la suite retiré leur poursuite dès qu'ils ont pris connaissance des exemples et des statistiques détenues par cette dernière ?
10. Pourquoi les propriétaires du BSDQ ont-ils attendu treize années et l'intervention de deux ministres du Travail pour finalement accepter de revoir leur Code ? Peut-on les prendre au sérieux ?
11. Pourquoi l'ACQ qui a le mandat de représenter les entrepreneurs généraux au BSDQ a mis sur pied neuf comités de réforme au cours des treize dernières années et que ces derniers ont tous avorté dès que des solutions visant à augmenter la concurrence ou à contrer la collusion étaient présentées par les entrepreneurs généraux ?
12. Pourquoi les propriétaires du BSDQ refusent-ils toujours que la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec, bien documentée et informée sur les impacts du BSDQ, représente les entrepreneurs généraux au BSDQ ?
13. Le ministre du Travail peut-t-il permettre qu'un tel système, unique au monde et qui a un impact aussi important sur l'Industrie de la construction, puisse exister sans une représentation appropriée des entrepreneurs généraux aux instances du BSDQ, alors que c'est la première recommandation du rapport commandé à ses fonctionnaires sur le BSDQ ?
14. Pourquoi ce Code oblige-t-il les entrepreneurs généraux à n'inclure dans leurs soumissions aux donneurs d'ouvrage que les plus bas prix qu'ils reçoivent du BSDQ, et ce, même lorsqu'il y a absence de concurrence, que

²⁰ Recommandation du Comité des métiers architecturaux de l'ACQ

²¹ Section des rappels d'offres du Code

²² Section cautionnement du Code

ces prix sont hors marchés et qu'ils ont reçu de bien meilleurs prix à l'extérieur du BSDQ ?

15. Compte tenu de l'état des finances publiques, des dépassements de coûts à répétition, le Québec a-t-il les moyens de continuer à soutenir un tel système qui vise particulièrement les projets publics ?
16. À la veille d'investissements majeurs annoncés par la ministre des Finances dans son dernier budget, le ministre du Travail, responsable du BSDQ, peut-il se fermer les yeux et laisser un tel système exister en vertu de lois dont il a la responsabilité de l'application, sans en revoir la véritable motivation et la gouvernance de ce système ?
17. Pourquoi le ministre du Travail n'intervient-il pas alors qu'il est informé qu'il y a de la collusion au BSDQ et que les projets publics sont particulièrement visés ?
18. Si ce système est d'intérêt public, peut-il continuer à être UNE ENTENTE EXCLUSIVE PRIVÉE entre ces trois propriétaires actuels ?
19. Le gouvernement qui vise à diminuer les risques de dépassements de coûts, peut-il laisser un tel organisme privé régler la concurrence sur ses marchés d'infrastructures publiques, sans s'assurer que ses règles n'ont pas pour effet de réduire la concurrence et d'augmenter ses coûts de construction ?

2.4 Éléments majeurs et essentiels à régler au BSDQ dans l'intérêt de l'Industrie, des donneurs d'ouvrage et dans l'intérêt public

Les propriétaires du BSDQ accusent la CEGQ de vouloir détruire le BSDQ. Or il n'en est rien. Toutefois, ce dernier devra modifier ses règles et son cadre de gouvernance s'il veut se prétendre un instrument au service de l'Industrie dans l'intérêt de ses utilisateurs, des donneurs d'ouvrage et surtout dans l'intérêt public. La CEGQ a identifié quatre éléments majeurs et essentiels qu'il faut absolument corriger pour assurer la pérennité du BSDQ. Le BSDQ doit remplacer les éléments qui entravent la saine concurrence et nuisent à la compétitivité de l'Industrie de la construction du Québec par des éléments qui encouragent le dépôt de prix compétitifs et évitent les possibilités de collusion.

Ces recommandations de la CEGQ reposent sur :

- 10 années de consultations auprès d'entrepreneurs généraux et spécialisés, de donneurs d'ouvrage et d'autorités en la matière ;
- les statistiques et nombreux exemples dont elle dispose ;
- des études économiques publiées en cette matière ;
- la réalité à l'extérieur du Québec

1. La représentativité des entrepreneurs généraux.

Dans la mesure où ils sont engagés au BSDQ, les entrepreneurs généraux doivent y être représentés de façon appropriée, tel que recommandé par le ministère du Travail. La CEGQ doit y avoir une place puisqu'elle est la seule association qui regroupe exclusivement les entrepreneurs généraux, destinataires des soumissions. Qui plus est, la CEGQ n'est pas en conflits

d'intérêts et dispose de l'expertise pour ce faire. Dans cet organisme qui règle les relations entre les entrepreneurs généraux et spécialisés, il doit y avoir un équilibre entre ces deux parties. Autrement, ce ne sera pas un code Industrie et ce dernier demeurera une entente entre cocontractants qui devra être traitée comme telle.

2. Que les règles applicables (cautionnement et octroi de contrats) pour les soumissions de moins de 50 000 \$ s'étendent à l'ensemble des soumissions déposées au BSDQ. De plus, dans tous les cas où un soumissionnaire décide d'inclure un cautionnement de soumission, le coût des cautionnements finaux doit être inclus dans le prix de sa soumission.

Le but original de l'introduction du cautionnement de soumission était de fournir une garantie à l'entrepreneur destinataire qui avait l'obligation d'octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire conforme. L'expérience vécue a plutôt démontré que l'obligation du cautionnement de soumission pour les soumissions d'une valeur supérieure à 50 000 \$ représente une barrière importante au dépôt des soumissions au BSDQ. Cette modification fera en sorte d'éliminer cette importante barrière à l'entrée tout en assurant au soumissionnaire un droit au contrat lorsque sa soumission est la plus basse conforme et qu'elle est accompagnée d'un cautionnement de soumission. Ceci permettra également aux entrepreneurs destinataires qui le désirent de faire affaire avec des sous-traitants qui leur fourniront des cautionnements.

Cette disposition est également à l'avantage des donneurs d'ouvrage puisqu'elle incitera un plus grand nombre d'entrepreneurs spécialisés à s'intéresser à leurs projets de construction.

3. Conditions et champ d'application du Code.

Reformuler les articles du Code pour y inclure un mécanisme qui fera en sorte que, pour les spécialités non exclusives²³, un destinataire qui en fait la demande avant le dépôt des soumissions au BSDQ puisse se soustraire de l'application du Code pour des spécialités déclarées. Sauf si le donneur d'ouvrage en décide autrement.

ou

Reformuler les articles du Code pour faire en sorte que pour les spécialités non exclusives, le Code s'applique uniquement dans les spécialités spécifiées par les donneurs d'ouvrage, comme c'est le cas dans les autres provinces canadiennes.

Cette disposition est dans l'intérêt des donneurs d'ouvrage et dans d'intérêt public puisqu'elle fera en sorte d'encourager le dépôt de prix compétitifs au BSDQ et de prévenir la collusion. Cette disposition ne fait pas bénéficier cet

²³ Toutes les spécialités à l'exception de la plomberie et de l'électricité qui sont régis par des lois.

entrepreneur général des soumissions disponibles au BSDQ pour ces spécialités.

4. Les prix abusifs : un motif de rappel d'offres

Que le destinataire puisse demander un rappel d'offres ouvert à tous, si la plus basse soumission qu'il reçoit dans une spécialité au BSDQ est d'un prix qu'il qualifie d'abusif et qu'il décide de ne pas porter ce prix dans sa propre soumission adressée au donneur d'ouvrage. Il devra toutefois en aviser le BSDQ avant le dépôt de sa propre soumission.

Cette disposition est d'intérêt public puisqu'elle fera en sorte de protéger les donneurs d'ouvrage contre les cas d'abus dans le processus de soumissions et d'attribution de contrats, d'encourager le dépôt de prix compétitifs au BSDQ et de décourager la collusion.

Plusieurs autres éléments méritent également d'être revus pour améliorer le fonctionnement quotidien du BSDQ. Toutefois, les éléments ci-haut mentionnés sont des incontournables pour assurer la crédibilité et la notoriété de cet organisme.

2.5 Court historique des démarches des entrepreneurs généraux pour corriger cette situation

- En 1994-1995 : Les entrepreneurs généraux se sont adressés aux tribunaux qui ont confirmé la conformité de ce système aux lois constitutives des deux corporations.
- De 1994-2005 : Neuf comités de réforme du code sous l'égide de l'ACQ ont échoué dès que les entrepreneurs généraux proposaient des solutions qui visaient à ouvrir les marchés à une plus grande concurrence ou à contrer la collusion.
- Août 2001 : la CEGQ profite du projet de loi 181 pour déposer un mémoire dénonçant les effets pervers du BSDQ. C'est la première fois qu'on parle du BSDQ à l'Assemblée nationale. Personne n'en connaissait l'existence, même le ministre du Travail, M. Jean Rochon.
- Février 2003 : M. Jean Charest annonce au congrès de la CEGQ : « *De la même manière, je m'engage à m'asseoir avec l'Industrie afin d'ajuster les règles de fonctionnement du Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) afin d'atténuer les irritants.* »
- Septembre 2003 : la CEGQ publie une étude sur les impacts économiques du BSDQ²⁴.
- Début 2004 : M. Michel Després, ministre du Travail, commande une étude à ses fonctionnaires.
- Décembre 2004 : l'étude est rendue publique. Première recommandation : faire une place appropriée aux entrepreneurs généraux. Le ministre, M. Després, nomme un médiateur dans le but d'y faire siéger la CEGQ, seule

²⁴ Étude réalisée par M. Claude Fluet de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM.

association qui représente de façon exclusive les entrepreneurs généraux qui n'est pas en conflit d'intérêts et bien au fait des problématiques soulevées par de BSDQ. La médiation échoue, l'ACQ, une fédération d'associations régionales²⁵ fait valoir qu'elle est la seule qui peut y représenter entrepreneurs généraux et exclut toute participation de la CEGQ aux instances du BSDQ. Alors que les spécialisés qui cherchent à défendre le statu quo ou à y apporter le moins de changements possibles sont défendus également par l'ACQ et les deux corporations.

- Juin 2006 : M. Laurent Lessard, alors ministre du Travail, donne 6 mois aux propriétaires du BSDQ pour revoir leur code et la représentativité des entrepreneurs généraux sous menace de légiférer.
- La plupart des importants entrepreneurs généraux refusent de participer à ce processus sous l'égide de l'ACQ sans la présence, l'expertise et les conseils de la CEGQ. L'ACQ réussit quand même à trouver des volontaires et entreprend des discussions avec les deux corporations.
- Novembre 2006 : ces entrepreneurs généraux qui ont accepté l'invitation de l'ACQ conviennent de former un comité conjoint avec la CEGQ dans le but d'équilibrer les forces face aux corporations bien structurées et documentées. Cette proposition est immédiatement rejetée par les instances décisionnelles de l'ACQ.
- Juin 2007 : M. David Whissel, ministre du Travail, est saisi du dossier.
- Novembre 2007 : nous attendons toujours la suite !

2.6 Recommandation

Il est évident que les propriétaires du BSDQ ne veulent pas revoir en profondeur les dispositions de leur code et encore moins assurer une représentativité appropriée des entrepreneurs généraux aux instances du BSDQ tel que recommandé par le ministère du Travail. Compte tenu de l'intention du gouvernement d'améliorer la saine gestion de ses projets d'infrastructures publique et de réduire les risques de dépassement de coûts, il se doit de s'assurer qu'une saine concurrence s'exerce bien dans ses marchés publics et qu'un organisme privé, tel le BSDQ, n'affecte pas le libre marché de l'Industrie de la construction. En conséquence, nous demandons au législateur d'amender la Loi sur les maîtres électriciens²⁶ du Québec et la Loi sur les Maîtres mécaniciens en tuyauterie²⁷ pour faire en sorte de régler les problématiques qui font en sorte que peu d'entrepreneurs spécialisés ont accès ou s'intéressent aux marchés publics.

Si un tel organisme doit exister au Québec, nous demandons au législateur de s'assurer que ses instances soient paritaires entre les entrepreneurs spécialisés et les entrepreneurs généraux et d'harmoniser nos pratiques avec les autres

²⁵ L'ACQ regroupe 12 associations régionales où sont membres des acteurs régionaux de l'Industrie : entrepreneurs en génie civil, généraux, spécialisés, entrepreneurs en résidentiels, fournisseurs, fabricants, professionnels, etc..

²⁶ Loi sur les Maîtres électriciens L.R.Q., chapitre M-3

²⁷ Loi sur les Maîtres mécaniciens en tuyauterie L.R.Q., chapitre M-4

codes en vigueur au Canada, où leur application est décidée par les donneurs d'ouvrage.

Dans un tel contexte, il n'y aura plus de place pour des prix hors marchés et la collusion aux dépens des entrepreneurs généraux et des donneurs d'ouvrage publics.

CHAPITRE III : MÉCANISME DE CONCERTATION AVEC L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

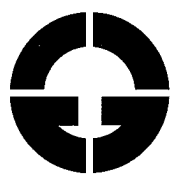
À la veille des importants investissements publics déjà annoncés, que ce soient la construction des Centres hospitaliers universitaires de Montréal, les importants projets de routes, de viaducs d'hydro-électricité, les investissements de 30 milliards \$ en maintien des actifs annoncés par la ministre des Finances, l'Industrie de la construction sera mise à contribution de façon exceptionnelle. Nous sommes déjà en pénurie de main-d'œuvre et de nombreux projets connaissent des dépassements de coûts et d'échéanciers. L'Industrie de la construction du Québec est très réglementée, il n'y est pas toujours simple et facile d'y accueillir et de conserver de nouveaux travailleurs et les métiers sont plus cloisonnés au Québec qu'ailleurs en Amérique du Nord.

Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes publics qui peuvent octroyer d'importants contrats de construction sont nombreux et de ce fait n'ont que très peu de contacts entre eux.

Dans ce contexte il serait approprié de réunir les représentants des parties prenantes aux grands marchés publics dans un mécanisme de concertation dans le but de partager nos connaissances du marché et nos préoccupations.

Ainsi, ce mécanisme qui pourrait ressembler au Forum multisectoriel de l'assurance de la qualité dans le domaine de la construction pourrait notamment se pencher sur les éléments suivants :

- Uniformiser les conditions contractuelles entre les donneurs d'ouvrage publics et les professionnels ainsi qu'avec les entrepreneurs.
- Établir des normes communes pour certains éléments techniques.
- Encourager les parties prenantes à innover dans leurs façons de faire.
- Discuter des risques associés aux différents types de projets et des meilleures façons pour y faire face.
- Coordonner les travaux selon les capacités des professionnels et de l'Industrie de la construction à les réaliser.
- Améliorer les façons de faire pour réduire le nombre de changements en cours d'exécution et mieux gérer ceux qui sont inévitables.
- Partager les problèmes techniques qui peuvent survenir sur les chantiers.
- Développer et dispenser des formations en gestion de projets pour les gestionnaires des donneurs d'ouvrage et des entrepreneurs.
- Uniformiser les processus de règlement des différends.
- Établir les provisions à considérer pour pallier les risques associés aux différents types de construction.



**CORPORATION DES
ENTREPRENEURS
GÉNÉRAUX DU
QUÉBEC**

www.cegq.com