

Mémoire prébudgétaire



AQEI

Association Québécoise
des Entrepreneurs en
Infrastructure

RECONNUE
RBQ • CMMTQ • CMEQ

Organisme
dispensateur

Présenté au **Ministère des Finances du Québec**

Par l'**Association Québécoise des
Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI)**

Février 2023



Sommaire exécutif

Ce mémoire prébudgétaire de l'Association Québécoise des Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI) aborde cinq enjeux clés pour stimuler la productivité du secteur de la construction d'infrastructures et renforcer sa contribution dans l'économie québécoise.

Les recommandations proposées par l'AQEI au ministre des Finances se concentrent notamment sur la lutte contre l'inflation et l'incertitude économique, en misant sur le bon fonctionnement des marchés publics. L'AQEI propose d'intégrer, à même le Budget 2023-2024, des mesures pour améliorer la revalorisation et la gestion des matières granulaires résiduelles et des sols contaminés par des propositions visant la prévention en matière environnementale.

L'AQEI aborde également l'enjeu de la santé et de la sécurité au travail en appelant le gouvernement à intervenir plus fermement pour assurer la sécurité des travailleurs œuvrant sur les chantiers routiers, notamment les signaleurs routiers. Investir dans leur sécurité, c'est sauver des vies! L'AQEI suggère enfin un soutien financier pour faciliter le déploiement des nouvelles modalités apportées au régime de santé et sécurité au travail, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

L'AQEI espère que le ministère des Finances y trouvera matière pour étoffer le prochain budget et soutenir la performance du secteur de la construction au Québec.

À propos de l'AQEI

L'AQEI est une association provinciale qui représente près de 180 membres, totalisant environ 3,2 milliards de dollars de chiffre d'affaires, et qui sont répartis aux quatre coins du Québec. Plus de la moitié de ses membres sont des entrepreneurs généraux qui œuvrent dans le génie civil et la voirie et qui détiennent une licence en règle émise par la Régie du bâtiment du Québec (ci-après «RBQ»). Les travaux de ces entrepreneurs sont principalement accordés par les villes et municipalités du Québec. Outre les entrepreneurs généraux, l'AQEI est également constituée des entreprises du secteur de la signalisation routière ainsi que d'autres fournisseurs de matériaux, équipements, services et sous-traitants.

L'AQEI a pour mission de représenter les intérêts communs de ses membres auprès des instances et des intervenants liés aux infrastructures municipales, tout en les accompagnant dans une industrie en constante évolution.

Pour des marchés publics efficaces

Depuis les dernières années, les entrepreneurs en infrastructure se désintéressent progressivement des appels d'offres de ministères et organismes publics. En raison de conditions contractuelles estimées inintéressantes ou d'irritants rattachés au fonctionnement des marchés publics, les entrepreneurs en infrastructure concentrent leurs effectifs sur des projets réalisés pour des donneurs d'ouvrage qui proposent des conditions de réalisation plus avantageuses, souvent dans le secteur privé.

En conséquence, le nombre de soumissions reçues pour chaque projet d'infrastructures publiques tend à diminuer. Les donneurs d'ouvrage obtiennent moins de soumissions et les prix sont à risque d'être plus élevés pour chaque projet lancé. Dans un contexte de ressources limitées, surtout dans le secteur de la construction, cette situation met à mal la capacité des organisations québécoises à réaliser leurs projets au meilleur coût et dans des conditions optimales.



Données sur le désintérêt envers les contrats publics :

« 72 % des entrepreneurs et 82 % des professionnels se permettent d'écarter les donneurs d'ouvrage publics en fonction des conditions qu'ils offrent ».*

Organisations envers lesquelles l'intérêt des entrepreneurs en génie civil a le plus diminué :

- Les municipalités
- Hydro-Québec
- Le ministère des Transports du Québec (MTQ)
- Les ministères et organismes fédéraux
- Les sociétés de transports publics
- La Société québécoise des infrastructures (SQI).

Source : Étude réalisée par Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) pour le compte d'associations de professionnels et d'entrepreneurs, dont l'AQEI. Printemps 2021.

Quelques exemples d'irritants observés dans les contrats publics

Prépondérance du prix dans les marchés

L'adjudication des contrats au «plus bas soumissionnaire conforme» désintéresse fortement les professionnels et entrepreneurs qui préféreraient faire des soumissions mettant de l'avant la qualité.

Délais de paiement

Le non-respect du calendrier de paiement par certains donneurs d'ouvrage amène des entrepreneurs à se détourner des appels d'offres publics*.

Clauses de pénalités considérées comme abusives

Les clauses de pénalités disproportionnées par rapport aux dommages sont fréquemment observées. Elles imposent une prise de risque injustifiée pour les entrepreneurs.

* À cet égard, soulignons que la Stratégie gouvernementale des marchés publics, présentée en février 2022, propose plusieurs mesures prometteuses pour amener à résoudre les enjeux soulevés ci-dessus.

Processus d'appels d'offres publics mésadapté aux réalités des entreprises

- La durée de la validité des soumissions exigée est souvent trop longue (parfois 120 ou 180 jours).
- Les délais pour soumissionner sur des appels d'offres sont souvent jugés trop courts.
- Les délais de réponse aux questions sur les appels d'offres sont souvent jugés trop longs.
- Les bordereaux de prix forfaitaires ne sont pas accompagnés d'une bonne définition des besoins, ou plans et devis incomplets, ce qui limite la capacité des entrepreneurs à répondre adéquatement aux appels d'offres.

Lourdeur de la gestion contractuelle

Les entreprises n'apprécient pas les paliers d'approbation trop nombreux, la lenteur des processus d'approbation et la lourdeur administrative des processus d'appels d'offres publics (documentation inutilement volumineuse à produire).

Adapter les marchés publics aux réalités du secteur des infrastructures

Alors que nous composons avec un déficit de maintien des actifs d'infrastructures majeur*, nous ne pouvons pas nous permettre de travailler avec des marchés publics inefficaces.

Pour mieux contribuer au développement du Québec, les entrepreneurs souhaitent la mise en place de pratiques concrètes qui amélioreraient l'environnement d'affaires des marchés publics, notamment :

- **Attractivité des contrats** : améliorer la rédaction des appels d'offres pour les rendre plus intéressants et accessibles pour les entrepreneurs;
- **Règlements des différends** : adopter une attitude collaborative dans les négociations et définir un mécanisme de règlement des différends;
- **Modalité de paiement** : instaurer un calendrier de paiement obligatoire avec des délais fixes qui prévoit des clauses d'engagement pour les parties au contrat;
- **Interventions gouvernementales** : standardisation des processus d'appels d'offres à travers les ministères et organismes et au sein des autres entités publiques, notamment les municipalités.

Le PQI 2022-2023 évalue le déficit de maintien d'actifs à 30,6 G\$, dont 64 % concernent le réseau routier. Des investissements importants seront faits pour corriger cette situation.

Recommandations

01 Doter les ministères concernés de sommes dédiées au déploiement de toutes les mesures prévues par la Stratégie gouvernementale des marchés publics.

02 Mettre en place un comité sectoriel de suivi des marchés publics dans le secteur de la construction dont les mandats seraient de :

- s'assurer de la mise en œuvre des mesures prévues par la Stratégie gouvernementale des marchés publics;
- suivre spécifiquement l'enjeu du désintérêt du secteur de la construction envers les appels d'offres publics.

* Voir le [Plan québécois des infrastructures 2022-2023](#), page A.26.

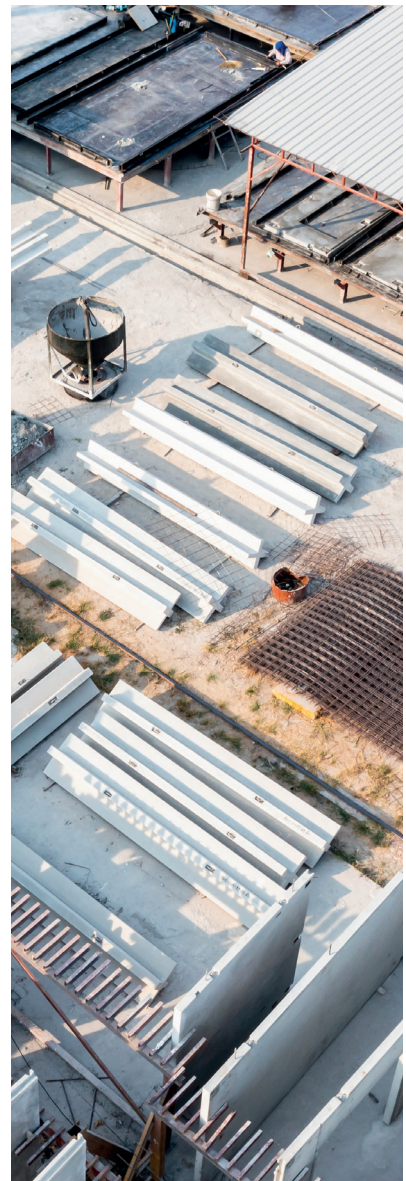
Contre l'inflation dans la construction

En 2022, les prix du carburant (essence et diesel) ont fluctué jusqu'à atteindre une augmentation de près de 80 % par moment. Le même type de variation drastique a été observé pour différents matériaux et intrants du secteur de la construction. L'inflation se maintient à des niveaux préoccupants et l'économie montre des signes de faiblesse.

Les entrepreneurs de l'industrie de la construction sont durement touchés par ce contexte particulier. La gestion de leurs carnets de travaux se complexifie et les risques rattachés à la réalisation des contrats augmentent.

Selon un sondage interne mené auprès des membres de l'AQEI et d'autres associations patronales du secteur de la construction à l'été 2022 :

- Les entreprises sondées ont dû composer avec des hausses de **15 % à 55 % en moyenne** sur les différents matériaux
- **96 %** des entreprises sondées **ont été confrontées à des pertes monétaires** pour les projets soumissionnés en 2021 ou au début 2022 et qui seront réalisés cette année
- **Plus de la moitié (51 %)** ont **renégocié leurs prix à la hausse** avec leurs clients et **38 %** ont subi **la perte de contrats ou de clients**.



Démocratiser les clauses d'ajustement des prix

L'application de clauses d'ajustement des prix dans les appels d'offres publics des ministères et organismes, et éventuellement, des municipalités permettrait d'atténuer les effets de la variation des prix. De telles clauses pourraient amener la rémunération des entreprises (ou à l'inverse, les coûts pour les donneurs d'ouvrage) à être ajustée à la hausse ou à la baisse, dans les cas où les prix de certains intrants sont significativement différents de ceux connus au moment de l'adjudication du contrat.

Déjà, la SQI et le MTQ se sont tournés, pour certains appels d'offres, vers de telles clauses. Les membres de l'AQEI et d'autres associations du secteur sont d'avis, selon les résultats d'un sondage dans le secteur, que cette solution doit donc être étudiée davantage dans le cadre d'une réforme des marchés publics.

Faits saillants d'un sondage interne mené auprès des membres de l'AQEI et d'autres associations patronales de la construction en janvier 2023 concernant les clauses d'ajustement des prix :

50 % La moitié des entrepreneurs sondés ont pu bénéficier d'un ajustement de prix dans le cadre d'un contrat **privé**

25 % Le quart des entrepreneurs sondés ont pu bénéficier d'un ajustement de prix dans le cadre d'un contrat **public**

33 % Le tiers des entrepreneurs sondés ont déjà réalisé des contrats sur lesquels s'appliquait une clause d'ajustement

90 % Neuf entrepreneurs sur dix souhaitent que le gouvernement **étende l'application des clauses d'ajustement** des prix dans les appels d'offres

90 % Si des clauses étaient mises en place, **90 %** des entrepreneurs sondés voudraient que les coûts **des matériaux et du carburant** soient compensés

Recommandation

03 Lancer un chantier gouvernemental visant à systématiser l'application de clauses d'ajustement des prix des intrants de la construction (notamment pour les matériaux et le carburant) dans les contrats publics.

Pour l'efficacité du camionnage de vrac

Le *Règlement sur le courtage en services de camionnage en vrac* a pour effet que les opérations de camionnage de vrac menées dans le cadre de projet d'infrastructures sont obligatoirement octroyées par les bureaux de courtage, à des camionneurs indépendants, selon des tarifs déterminés par le ministère des Transports du Québec (MTQ) et la Commission des transports du Québec (CTQ). Cette intervention dans l'économie du camionnage mine la concurrence et impose des coûts supplémentaires aux entrepreneurs, lesquels incombent naturellement aux donneurs d'ouvrage.

Cette mécanique interventionniste dans le marché est dénoncée depuis déjà plusieurs années. Dans le contexte économique complexe d'inflation et de ralentissement économique attendu, de pénurie de main-d'œuvre et de problème de rétention, tous les moyens permettant d'améliorer l'efficacité des marchés doivent être déployés. Après de nombreuses années de tergiversation, la résolution de cette problématique importante doit se faire à court terme.

38,8 M\$

Selon une étude menée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton en 2016, le retrait des clauses préférentielles pour le camionnage de vrac permettrait des économies de 38,8 M\$ dans les contrats publics.

En 2016, la Table ministérielle sur le transport de vrac avait été composée et mandatée pour proposer des pistes de solution pour réformer l'encadrement du camionnage de vrac... Cette table a fait du surplace dans les dernières années et ses travaux sont au point mort depuis maintenant plus d'un an.



Recommandation

- 04** Mandater un organisme indépendant chargé de formuler des recommandations pour moderniser l'encadrement du camionnage de vrac et renforcer l'efficacité économique de ce secteur du marché. Le mandat devrait imposer un délai pour la mise en place des travaux et des mesures identifiées.

Gestion du changement en santé et sécurité

Le 1^{er} janvier 2023 marquait l'entrée en vigueur d'une portion importante des nouvelles normes en matière de santé et sécurité sur les chantiers de construction dans la LMRSST (communément appelée : PL59).

Les changements apportés au cadre légal sont significatifs. Ils auront des impacts importants sur les affaires des entreprises du secteur. Les dispositions obligeant désormais à élaborer des programmes de prévention, à nommer un responsable en santé et sécurité ou à mettre en place un comité de chantier sur les chantiers de plus de 20 travailleurs imposeront des coûts importants pour les entreprises (lesquels incombent ultimement aux donneurs d'ouvrage).

Soyons clairs, l'AQEI ne s'oppose pas aux nouvelles* mesures qui renforcent le régime de santé et sécurité des travailleurs dans la construction. Toutefois, il importe d'éviter que les coûts de ces nouvelles mesures affectent la performance de l'économie québécoise.

240 M\$ par an

C'est le coût des changements au régime de santé et sécurité dans la construction, pour tout le Québec, selon l'estimation faite par les associations patronales.

Le secteur en mode solution

L'AQEI, en partenariat avec d'autres associations patronales, s'est affairée à développer des outils transitionnels, notamment pour faciliter la mise en place des représentants en santé et sécurité sur les plus petits chantiers et aider les entrepreneurs à estimer leurs coûts dans les soumissions. Ces outils sont développés de manière proactive par l'industrie. Or, la gestion du changement amènera, au moins pour quelques années, un coût important pour les organisations du secteur.

Recommandation

05 Soutenir les associations patronales de la construction avec une enveloppe transitoire dédiée au déploiement des nouvelles obligations en matière de santé et sécurité au travail.

*Voir le communiqué de presse émis en septembre 2021 : [Projet de loi 59 : « Des centaines de millions de dollars de plus, sans aucune garantie d'amélioration de la santé et sécurité du travail », dénoncent les associations patronales du secteur de la construction.](#)

Renforcer la sécurité des signaleurs routiers

Au printemps 2022, le ministère des Transports a présenté et adopté le projet de loi n° 22, lequel modifiait le *Code de la sécurité routière*. Malgré le nombre croissant (et inquiétant) d'accidents impliquant des signaleurs routiers au Québec, aucune mesure concrète pour renforcer leur sécurité n'a été prise à cette occasion.

À cet effet, les recommandations du Coroner Yvon Garneau, émises en avril 2022, sont claires : « la Société de l'assurance automobile du Québec, le ministère des Transports et la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail ont tous un rôle à jouer pour corriger la situation. »

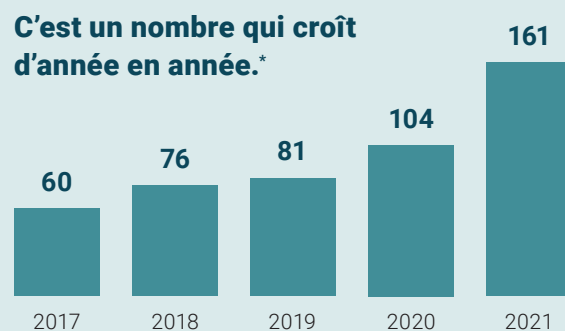
18 décès

de signaleurs routiers depuis 2008.

161 accidents

impliquant un signaleur routier, au Québec, en 2021 seulement.

C'est un nombre qui croît d'année en année.*



Recommandation

06 Appliquer les recommandations du Bureau du coroner émises en avril 2022, notamment :

- Augmenter les pénalités imposées lors d'excès de vitesse sur les chantiers routiers;
- Déployer les ressources nécessaires pour renforcer la surveillance policière aux abords des chantiers routiers.

L'AQEI estime que l'urgence de la situation, considérant le nombre croissant d'accidents et la fréquence inacceptable des décès de signaleurs routiers, justifie une intervention du ministère des Finances à même le prochain budget pour dédier des sommes supplémentaires aux ministères responsables de la mise en application de ces recommandations.

*Source : CNESST, rapporté dans [Le Journal de Montréal](#).

Optimiser la gestion des sols contaminés

Les membres de l'AQEI réalisent la majorité de leurs travaux dans les réseaux d'égout et d'aqueduc. Ils procèdent donc constamment à des travaux d'excavation, au transport de matériaux excavés et de matériaux destinés au remblai, et produisent ainsi des quantités considérables de matières granulaires « résiduelles » chaque année.

Ces travaux occasionnent parfois la découverte de sols contaminés. Or, une telle découverte, une fois le chantier amorcé, entraîne des conséquences tant pour les entrepreneurs que pour les donneurs d'ouvrage et provoque bien souvent une augmentation des coûts du chantier.

Cette situation dommageable découle entre autres du fait que dans la forme actuelle des règlements et de tout le cadre légal s'appliquant aux travaux d'infrastructures (allant de la *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)* – au *Règlement sur la valorisation des matières résiduelles (RVMR)*), les donneurs d'ouvrage n'ont aucune obligation de procéder à la caractérisation des sols **en amont des travaux**.

Cette lacune empêche les membres de l'AQEI de soumissionner en toute connaissance de cause, au meilleur prix, et engendre beaucoup d'incertitude dans les coûts, particulièrement pour les contrats publics.

L'augmentation des coûts d'un chantier de construction, en cas de découverte de sols contaminés, peut varier de

244 % à 727 %

par rapport à ceux estimés par le donneur d'ouvrage.*

Recommandation

07

Prévoir, pour tous les donneurs d'ouvrage, l'intégration d'une obligation de caractérisation des sols en phase de planification de tous les chantiers d'infrastructures au Québec.

*Source : Selon une étude réalisée en 2018 par Raymond Chabot Grant Thornton pour le compte de l'AQEI

Synthèse des recommandations

Marchés publics

- 01** Doter les ministères concernés de sommes dédiées au déploiement de toutes les mesures prévues par la Stratégie gouvernementale des marchés publics.
- 02** Mettre en place un comité sectoriel de suivi des marchés publics dans le secteur de la construction dont les mandats seraient de :
 - s'assurer de la mise en œuvre des mesures prévues par la Stratégie gouvernementale des marchés publics;
 - suivre spécifiquement l'enjeu du désintérêt du secteur de la construction envers les appels d'offres publics.
- 03** Lancer un chantier gouvernemental visant à systématiser l'application de clauses d'ajustement des prix des intrants de la construction (notamment pour les matériaux et le carburant) dans les contrats publics.

Camionnage en vrac

- 04** Mandater un organisme indépendant chargé de formuler des recommandations pour moderniser l'encadrement du camionnage de vrac et renforcer l'efficacité économique de ce secteur du marché. Le mandat devrait imposer un délai pour la mise en place des travaux et des mesures identifiées.

Santé et sécurité au travail

- 05** Soutenir les associations patronales de la construction avec une enveloppe transitoire dédiée au déploiement des nouvelles obligations en matière de santé et sécurité au travail.

Sécurité des signaleurs routiers

- 06** Appliquer les recommandations du Bureau du coroner émises en avril 2022, notamment :
 - Augmenter les pénalités imposées lors d'excès de vitesse sur les chantiers routiers;
 - Déployer les ressources nécessaires pour renforcer la surveillance policière aux abords des chantiers routiers.

L'AQEI estime que l'urgence de la situation, considérant le nombre croissant d'accidents et la fréquence inacceptable des décès de signaleurs routiers, justifie une intervention du ministère des Finances à même le prochain budget pour dédier des sommes supplémentaires aux ministères responsables de la mise en application de ces recommandations.

Gestion des matières granulaires résiduelles et des sols contaminés

- 07** Prévoir, pour tous les donneurs d'ouvrage, l'intégration d'une obligation de caractérisation des sols en phase de planification de tous les chantiers d'infrastructures au Québec.



AQEI

Association Québécoise
des Entrepreneurs en
Infrastructure



RECONNUE
RBQ • CMMTQ • CMEQ

Organisme
dispensateur

Mémoire prébudgétaire | Février 2023

**Association Québécoise des
Entrepreneurs en Infrastructure (AQEI)**

6965, rue Jean-Talon Est, Montréal, Québec, H1S 1N2
514 324-2734 | Sans frais : 1 888-434-2734