



ASSOCIATION
DES FIRMES DE
GÉNIE-CONSEIL
QUÉBEC

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Consultations particulières et auditions
publiques sur le projet de loi n° 12,
*Loi visant principalement à promouvoir l'achat
québécois et responsable par les organismes
publics, à renforcer le régime d'intégrité des
entreprises et à accroître les pouvoirs de
l'Autorité des marchés publics*

MARS 2022

Table des matières

Association des firmes de génie-conseil – Québec (AFG)	3
Intérêt dans le projet de loi n° 12	3
Sommaire exécutif	4
Recommandations	5
1. Principes et orientations du projet de loi	6
2. Achat québécois.....	7
3. Développement durable.....	10
4. Espace d'innovation.....	10
5. Autorité des marchés publics	13
6. Indexation des taux horaires	19
7. Modes d'octroi des contrats de services d'ingénierie	22
Conclusion	25

Association des firmes de génie-conseil – Québec (AFG)

Fondée en 1974, l'Association des firmes de génie-conseil – Québec (AFG) représente des firmes de toutes les tailles et présentes dans toutes les régions du Québec à titre de porte-parole de l'industrie du génie-conseil et des services spécialisés dans le domaine de la construction et de l'environnement.

Les firmes membres de l'AFG emploient plus de 16 500 personnes au Québec, soit la majorité de la main-d'œuvre dans le secteur du génie-conseil.

Intérêt dans le projet de loi n° 12

Les firmes de génie-conseil sont parties prenantes de l'ensemble des projets d'infrastructures au Québec.

Au fil des décennies, l'expertise mondialement reconnue du génie-conseil québécois s'est développée en bonne partie en raison de sa participation aux grands projets de développement socioéconomique. Ces collaborations ont fortement contribué à l'établissement d'un écosystème de calibre international comprenant la formation et le développement d'une main-d'œuvre hautement qualifiée en génie.

Dans le contexte actuel des changements climatiques, **l'innovation en ingénierie** représente la clé pour trouver des solutions afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'adapter nos infrastructures. La mise en place des conditions pour la création de l'Espace d'innovation revêt une importance de premier plan à cet égard.

Par ailleurs, les firmes de génie-conseil sont directement concernées par les décisions de l'Autorité des marchés publics (AMP), dont la mission de surveillance des marchés publics et d'application des lois et des règlements encadrant les contrats publics au Québec vient renforcer plusieurs autres mesures gouvernementales ainsi que les nombreux contrôles mis en place par les firmes de génie-conseil depuis l'époque de la Commission Charbonneau.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

- L'AFG appuie les principes, les orientations et les objectifs de la nouvelle Stratégie gouvernementale des marchés publics et du projet de loi 12, mais émet des réserves face à certaines dispositions du projet de loi.
- L'AFG adhère particulièrement à la volonté de favoriser l'innovation et le développement durable qui, dans le domaine des infrastructures, dépendent principalement de la conception des projets (architecture et ingénierie).
- L'AFG est également en faveur des mesures qui soutiennent le développement de firmes de génie-conseil en région, mais précise que le nombre et les critères des appels d'offres régionalisés devront tenir compte, entre autres, de la consolidation dans l'industrie, de la nouvelle réalité du télétravail, de l'importance de préserver la saine concurrence et de favoriser le développement de l'expertise des petites entreprises.
- L'AFG approuve l'exigence pour les organismes publics de procéder à une évaluation des besoins qui s'inscrit dans la recherche d'un développement durable, ainsi que les obligations en lien avec la Loi sur le développement durable et la stratégie de développement durable.
- L'AFG accueille favorablement les objectifs liés à l'Espace d'innovation, mais émet des recommandations afin de limiter les énormes pouvoirs discrétionnaires que veut se donner le Conseil du trésor (principalement art. 14.8 et 14.9).
- L'AFG est en faveur d'un élargissement de la mission de l'Autorité des marchés publics (AMP), mais souhaite que cette dernière puisse contribuer davantage, au-delà de la délivrance des autorisations de contracter, à l'adoption des meilleures pratiques dans l'octroi des contrats publics.
- L'AFG demande que la mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale des marchés publics et l'adoption du projet de loi 12 soient rapidement suivies d'une indexation des taux horaires des ingénieurs, gelés depuis 13 ans, afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'innovation et de développement durable.
- L'AFG insiste pour que le mode d'octroi des contrats basé sur la qualité demeure la norme pour les services d'ingénierie et pour que le gouvernement procède à une mise à jour du décret datant de 1987 qui encadre la portée de ces services.

RECOMMANDATIONS

Recommandation #1 : Éliminer la possibilité de définir par décret d'autres objectifs que ceux déjà prévus à l'article 14.8, afin de clarifier les intentions du gouvernement et d'assurer une certaine stabilité ainsi que la crédibilité du cadre législatif et réglementaire pour l'octroi de contrats découlant des mesures proposées dans le chapitre sur l'Espace d'innovation.

Recommandation #2 : Retirer le paragraphe 7° de l'article 14.9, qui permet le recours par règlement à un mode d'adjudication qui n'est pas permis par la loi. Cette disposition ouvre la porte au contournement des objectifs de la loi.

Recommandation #3 : Confier à l'AMP un rôle de partenaire des donneurs d'ouvrage et des entreprises dans la promotion et le respect de l'intégrité des marchés publics et réduire les lourdeurs administratives liées à l'obtention ou au renouvellement des autorisations.

Recommandation #4 : Utiliser les modes d'octroi de contrats d'appels de qualification et de gré à gré pour ouvrir les marchés publics à une plus grande diversité de firmes et offrir aux petites entreprises des opportunités de percer les marchés publics.

Recommandation #5 : Ajuster rapidement les directives et baliser les interventions de l'Autorité des marchés publics (AMP) en amont afin de permettre une approche prescriptive par les concepteurs de projets, par exemple pour spécifier l'utilisation d'un produit local spécifique.

Recommandation #6 : Indexer les taux horaires maximums admissibles pour les services d'ingénieurs offerts au gouvernement du Québec, gelés depuis 13 ans, afin de permettre aux ingénieurs consultants de jouer pleinement leur rôle dans l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière d'innovation et de développement durable, qui reposent en grande partie sur le savoir-faire en ingénierie.

Recommandation #7 : Mettre à jour le décret 1235-87 afin de clarifier la portée des services d'ingénierie en fonction de la réalité actuelle, d'accélérer les négociations des honoraires et d'éviter les contorsions de certains donneurs d'ouvrage publics qui cherchent à créer des conditions d'exercice acceptables pour leurs fournisseurs en dépit de leur obligation de respecter le décret.

1. Principes et orientations du projet de loi

L'AFG appuie les principes et les orientations contenus dans la nouvelle [Stratégie gouvernementale des marchés publics](#), dont la mise en œuvre est soutenue par le projet de loi 12.

Les objectifs en matière d'achat québécois, d'acquisitions responsables, d'innovation, d'accessibilité des marchés publics et de processus d'acquisition performants répondent à plusieurs des recommandations présentées l'automne dernier dans la [Feuille de route pour améliorer la réalisation des projets d'infrastructure publique](#), une initiative de l'AFG et de l'Association des architectes en pratique privée du Québec.

L'AFG adhère particulièrement à la volonté de favoriser l'innovation et le développement durable qui, dans le domaine des infrastructures, dépendent principalement de la conception des projets.

La Stratégie gouvernementale des marchés publics et le projet de loi 12 sont un pas dans la bonne direction. Dans l'optique de véritablement favoriser l'innovation et le développement durable, il reste cependant beaucoup de travail à faire afin de s'assurer que la qualité et la compétence demeurent les facteurs prépondérants dans l'octroi des contrats de services professionnels d'ingénierie, un processus très différent de l'achat de biens de consommation.

2. Achat québécois

Le gouvernement souhaite augmenter le contenu québécois dans les biens et services en approvisionnement du gouvernement du Québec. Nous souscrivons à cet objectif qui peut certainement contribuer au renforcement de l'expertise québécoise en génie-conseil.

L'AFG est également en faveur des mesures qui soutiennent le développement de firmes de génie-conseil en région.

Cependant, l'objectif ambitieux de la Stratégie gouvernementale des marchés publics pour que 60 % des contractants proviennent des régions autres que Montréal et la Capitale-Nationale ainsi que les mesures importantes contenues dans le projet de loi 12 soulèvent certaines préoccupations.

En effet, le secteur du génie-conseil a connu une importante vague de consolidation au cours des 30 dernières années. Bien que la vaste majorité des firmes au Québec demeurent des PME, plusieurs firmes de génie-conseil sont établies à Montréal ou Québec et la majorité des spécialistes se trouvent dans les villes centres.

Avant de mettre en place des mesures pour favoriser l'octroi de contrats régionaux, il sera nécessaire de bien s'assurer que l'expertise souhaitée soit disponible au sein des firmes ciblées. L'expertise et la compétence devraient toujours demeurer au cœur des décisions.

D'autre part, la définition de « région » n'est pas encore précisée. En presumant par exemple que les limites territoriales des MRC pourraient être utilisées, il serait dommage de nuire au développement de petites firmes régionales en les empêchant d'avoir accès à un mandat dans la MRC voisine simplement pour des raisons administratives.

De plus, l'intérêt de favoriser les firmes « locales » doit tenir compte de la nouvelle réalité du télétravail, qui demeurera fort probablement omniprésent à l'avenir dans le domaine des services professionnels.

Favoriser l'économie régionale vs le développement de l'expertise

Dans le domaine du génie-conseil, le soutien aux firmes régionales devrait viser d'abord et avant tout des objectifs de développement de l'expertise.

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, les firmes de génie-conseil pourront demeurer compétitives à long terme en misant sur des méthodes de travail plus efficaces et l'intégration d'outils technologiques plus performants.

Les mesures favorisant l'achat régional ne seront pas un investissement stratégique si les firmes régionales sont trop protégées de la concurrence extérieure et ne sont pas incitées à demeurer à l'avant-garde. De plus, l'expertise qui se développe dans une région doit pouvoir être transmise facilement et bénéficier à d'autres projets.

Respecter les principes de concurrence

De plus, les définitions et les critères qui serviront à encadrer le soutien à l'achat local n'étant pas encore balisés, l'approche proposée dans le projet de loi soulève des inquiétudes quant aux risques de pressions indues de la part de fournisseurs potentiels et de favoritisme de la part de donneurs d'ouvrage.

Le gouvernement devra concilier les objectifs de développement économique régional avec les grands principes de la Loi sur les contrats des organismes publics, tels que la confiance, la transparence, l'équité et l'ouverture des marchés.

Dans un même ordre d'idées, des appels d'offres qui donneraient un avantage trop important aux firmes locales feraient vite en sorte d'éliminer la concurrence, puisque les firmes de l'extérieur préféreront éviter la préparation d'offres de service coûteuses en sachant que leurs chances d'obtenir un mandat sont minimes. C'est particulièrement vrai pour les petits mandats où la marge de profit est très mince.

Dans ce contexte, l'utilisation d'appels de qualification et/ou l'octroi de contrats de gré à gré avec un système de rotation de fournisseurs compétents serait à privilégier.

Prioriser l'innovation et le développement durable

Par ailleurs, les incitatifs accordés aux entreprises régionales ne doivent pas devenir des obstacles aux objectifs du projet de loi et de la Stratégie gouvernementale des marchés publics en matière d'innovation et de développement durable.

Dans le domaine des infrastructures, il faut considérer que le projet lui-même est généralement vecteur de développement économique de la région concernée. La qualité de conception et la réponse adéquate aux besoins de la région pour toute la durée de vie d'un ouvrage offriront généralement des bénéfices économiques de loin supérieurs à ceux liés à des contrats ponctuels favorisant le travail local.

Viser l'accompagnement et le développement des firmes régionales

Du point de vue de l'AFG, l'idée de soutenir le développement des firmes de génie-conseil en région devrait surtout passer par un accompagnement et un soutien pour accéder aux contrats publics. Plutôt que de limiter la concurrence dans une région donnée, les mesures gouvernementales devraient mettre en place des conditions objectives pour permettre à des PME régionales d'obtenir, de gré à gré ou sur invitation, des mandats de plus petite envergure pour acquérir de l'expérience et développer leur expertise.

Par la suite, ces firmes pourraient être en mesure de se qualifier pour des contrats à exécution sur demande, prendre part à de plus gros mandats et répondre à des appels d'offres publics.

Encadrer l'achat local et l'approche prescriptive

À un autre niveau, les firmes de génie-conseil seront vraisemblablement appelées à contribuer aux objectifs d'achat local lors de la conception de projets d'infrastructure, par exemple au niveau des équipements et matériaux spécifiés.

À cet égard, il serait important d'ajuster rapidement les directives et de baliser en conséquence les interventions de l'Autorité des marchés publics (AMP) afin de permettre une approche prescriptive, par exemple pour spécifier l'utilisation d'un produit local particulier.

Sur la question des produits équivalents, les interventions de l'AMP auprès des organismes publics ont parfois causé des coûts élevés de reprises d'appels d'offres et l'utilisation de produits de moindre qualité.

Un travail d'arrimage entre la mission des organismes publics, les visées de libre concurrence de l'AMP et les objectifs d'achat local du gouvernement est à prévoir afin de donner des directives claires aux donneurs d'ouvrage publics et aux professionnels qui les accompagnent dans la conception et la réalisation des projets.

3. Développement durable

Dans sa *Feuille de route pour améliorer la réalisation des projets d'infrastructure publique*, l'AFG suggérerait que chaque projet inscrit au PQI comporte des objectifs clairs en termes de développement durable, d'un point de vue environnemental, social et économique.

Bien que le projet de loi 12 ne soit pas aussi précis, l'obligation prévue à l'article 14.6, selon laquelle « préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, un organisme public doit procéder à une évaluation des besoins qui s'inscrit dans la recherche d'un développement durable », exige à tout le moins une réflexion systématique sur la question.

Les obligations en lien avec la Loi sur le développement durable et la stratégie de développement durable renforcent également l'importance pour les donneurs d'ouvrage publics de considérer cet aspect dans tous les projets d'infrastructure.

4. Espace d'innovation

L'AFG estime que l'innovation, particulièrement en ingénierie, est au cœur de la transition énergétique et de la transformation économique du Québec.

Des innovations peuvent être développées à toutes les étapes de la réalisation d'un projet d'infrastructure. Mais c'est sans conteste la phase de conception qui offre le plus grand potentiel d'innover et d'en retirer les plus grands bénéfices. Pour encourager l'innovation à cette étape, les professionnels doivent compter sur l'appui des donneurs d'ouvrage et, surtout, disposer du temps et des budgets nécessaires pour explorer de nouvelles solutions.

En génie-conseil, l'innovation se traduit par l'utilisation de nouvelles techniques, par exemple pour augmenter l'efficacité énergétique, diminuer les émissions de GES, améliorer la performance et le contrôle des ouvrages, rehausser la sécurité des usagers et de l'environnement, etc.

L'innovation provient également de l'utilisation de processus et d'outils technologiques plus performants pour améliorer la conception, accélérer les travaux sur les chantiers, diminuer les erreurs et réduire les coûts et les échéanciers.

En ce sens, l'idée de créer un Espace d'innovation offre un potentiel des plus intéressants. L'AFG souhaite d'ailleurs avec grand intérêt participer aux échanges et aux initiatives qui découleront de la création de cet Espace d'innovation.

En parallèle, il serait également pertinent de viser l'augmentation de la formation, intimement liée à la capacité d'innovation.

Limiter les pouvoirs discrétionnaires

L'innovation doit être encouragée et certaines mesures peuvent y contribuer, notamment celles visant à réduire les risques inhérents à l'utilisation de nouveaux produits et processus.

L'approche proposée dans le projet de loi, axée sur l'objectif de « favoriser l'évolution des règles contractuelles », accorde cependant des pouvoirs discrétionnaires énormes au Conseil du trésor.

Par exemple, l'article 14.8 présente une liste d'objectifs gouvernementaux des plus intéressants et pertinents dans l'optique d'encourager l'innovation et le développement durable.

Toutefois, le dernier paragraphe laisse la place à de vastes possibilités d'ajouter « tout autre objectif » simplement par décret. Pour ce faire, il suffit que ces objectifs soient « compatibles » avec les principes énoncés à l'article 2, qui sont très larges, généralement non contraignants et qui laissent beaucoup de place à l'interprétation.

L'article 14.9 comprend lui aussi des mesures intéressantes, appliquées de façon objective et balisées adéquatement, comme le recours à « des outils ou à des grilles d'analyse relatifs au développement durable, notamment à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ceux-ci, lesquels peuvent, entre autres, être fondés sur une approche de cycle de vie ».

L'introduction du dialogue compétitif offre aussi un potentiel intéressant pour acquérir des biens, des services ou des travaux de construction innovants.

Ceci dit, d'autres dispositions du même article confèrent encore une fois des pouvoirs discrétionnaires énormes au Conseil du trésor pour obliger les organismes publics à moduler différents aspects importants de leurs appels d'offres.

Le paragraphe 7° apparaît particulièrement problématique, puisqu'il accorde au Conseil du trésor le pouvoir d'exiger de recourir à un mode d'adjudication qui n'est pas permis par la loi. Cette disposition ouvre la porte au contournement des objectifs de la loi.

En fait, le paragraphe 7° de l'article 14.9 rappelle de façon étonnante l'article 50 du projet de loi 61 de juin 2020, qui avait été unanimement critiqué. Cet article permettait également au gouvernement, par règlement et sur recommandation du Conseil du trésor, de « déterminer des conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics » différentes de celles prévues par cette loi ou par l'un de ses règlements. Le paragraphe 7° devrait être retiré.

Les paragraphes 8°, 9° et 10° de l'article 14.9, ainsi que les articles 14.10 et 14.11 du projet de loi, auxquels sont liés paragraphes 9° et 10°, sont du même ordre.

En effet, en fixant comme seule condition pour contourner les objectifs fixés par la loi ou l'un de ses règlements qu'une mesure soit compatible avec les larges principes de l'article 2 et les objectifs de l'article 14.8 (qui peuvent aussi être modifiés par décret), le gouvernement se donne une discrétion quasi illimitée d'outrepasser le cadre législatif en vigueur.

Au minimum, l'élimination de la possibilité de définir par décret tout autre objectif à ceux déjà prévus à l'article 14.8 permettrait de clarifier les intentions du gouvernement et d'assurer une certaine stabilité et la crédibilité du cadre législatif et réglementaire pour l'octroi de contrats publics découlant des mesures proposées dans le chapitre sur l'Espace d'innovation.

Dans un même ordre d'idées, certains termes laissent beaucoup de place à l'interprétation et pourraient nuire à la confiance envers les processus d'octroi des contrats.

Par exemple, les notions de « marge préférentielle » et de « personnes éloignées du marché du travail » dont il est question à l'article 14.9 ne sont pas définies. Aussi, le manque de précision quant aux « normes environnementales ou relatives aux changements climatiques » visées par la « législation applicable ou les documents d'appel d'offres » laisse entrevoir des disparités importantes dans l'évaluation des différents donneurs d'ouvrage, voire d'un projet à l'autre.

La définition des biens, des services ou des travaux de construction « innovants » est par ailleurs subjective à bien des égards et pourrait mener à des opinions divergentes. L'évaluation par des experts sera requise afin de s'assurer, par exemple, que des produits « innovants » sont appropriés pour répondre aux besoins dans une perspective de développement durable. L'objectivité et les balises mentionnées en début de section seront manifestement nécessaires.

Finalement, le Conseil du trésor devra ouvrir un dialogue et effectivement prévoir, comme il s'en assure à l'article 14.12, de consulter les ministères et organismes publics dans l'application de la loi et de ses règlements. Si certains d'entre eux démontrent parfois une connaissance déficiente des lois, règlements et directives en vigueur, ils détiennent en revanche une expertise en réalisation de projets d'ingénierie et connaissent mieux leurs besoins et la réalité sur le terrain que le Conseil du trésor, qui en est plutôt éloigné.

5. Autorité des marchés publics (AMP)

L'AFG est en faveur d'un élargissement de la mission de l'Autorité des marchés publics (AMP), dont l'expertise grandissante pourrait éventuellement contribuer davantage, au-delà de la délivrance des autorisations de contracter, à l'adoption des meilleures pratiques dans l'octroi des contrats publics chez les donneurs d'ouvrage et les fournisseurs.

Les pouvoirs d'intervention de l'AMP auprès des entreprises sont significativement renforcés, alors que les recours des entreprises pour dénoncer des situations problématiques demeurent assez rigides et limités.

Rôle de l'AMP à titre de partenaire dans la promotion et le respect de l'intégrité

Les modifications envisagées dans le projet de loi 12 quant au rôle de l'AMP visent avant tout à renforcer les pouvoirs de surveillance, d'enquête et de sanctions lui étant confiés aux termes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (la « LCOP ») et de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (la « LAMP »). En effet, le projet de loi prévoit un élargissement de la mission dont l'AMP est investie aux termes de l'article 19 de la LAMP, tel que l'indiquent les notes explicatives :

Le projet de loi a aussi pour objet d'élargir la portée de la mission, des fonctions et des pouvoirs de l'Autorité prévus par la Loi sur l'Autorité des marchés publics, notamment en prévoyant que l'Autorité peut faire enquête sur toute question se rapportant à sa mission de surveillance des contrats publics.

L'AFG s'interroge à savoir si ce strict renforcement du rôle de l'AMP à titre d'organisme de surveillance est l'approche la plus appropriée afin de promouvoir et favoriser l'intégrité des entreprises composant l'écosystème québécois en matière de contrats et sous-contrats publics. En effet, l'AMP pourrait davantage agir à titre de partenaire collaborateur pouvant accompagner les entreprises et les donneurs d'ouvrage publics en vue d'assurer l'implantation de mesures favorisant l'intégrité.

Bien que des dispositions prévoient un certain accompagnement, notamment en ce qui concerne la possibilité de permettre à l'entreprise d'apporter des mesures correctrices préalablement au refus d'émettre ou de renouveler une autorisation en application de l'article 21.26 ou 21.27 de la LCOP, le projet de loi 12 ne définit pas en quoi consisteront les mesures correctrices, ni les délais applicables, en plus de prévoir une inscription provisoire au registre des entreprises non admissibles aux contrats publics à défaut de mettre en œuvre ces mesures non définies dans le délai imparti par l'AMP.

À titre d'exemple, il aurait été intéressant de compléter les régimes prévus aux articles 37 et 56 de la LAMP afin de permettre aux entreprises de demander de manière anonyme des avis consultatifs sur toute situation à l'égard de laquelle l'entreprise se questionne sur la portée et le respect du cadre normatif applicable à un contrat ou sous-contrat public.

À l'heure actuelle, ces régimes ne permettent pas à une entreprise voulant s'assurer de promouvoir et favoriser l'intégrité d'approcher l'AMP sans craindre les répercussions d'une telle consultation. Nous aurions donc souhaité que le projet de loi 12 permette davantage à l'AMP d'agir à titre de partenaire dans l'élaboration de mesures visant la promotion et le respect de l'intégrité plutôt que de se limiter au renforcement des pouvoirs de surveillance, d'enquête et de sanctions.

Moyens à la disposition de l'AMP afin de poursuivre sa mission de surveillance

Le projet de loi 12 étend les pouvoirs dont dispose l'AMP afin de poursuivre la mission de surveillance, d'enquête et de sanctions également élargie. Plus généralement, le projet de loi assujettit à son pouvoir de surveillance toute entreprise partie à un contrat public ou à un sous-contrat public, de même que toute entreprise qui détient une autorisation de contracter, qu'elle soit ou non partie à un tel contrat ou à un tel sous-contrat. La nouvelle Section V de la LCOP confère à l'AMP des pouvoirs larges et discrétionnaires, permettant notamment d'exiger de toute entreprise assujettie à sa surveillance qu'elle lui transmette, dans le délai indiqué, tout document et tout renseignement permettant de vérifier si elle satisfait aux exigences d'intégrité.

Nous notons que ce pouvoir ne semble pas être conditionnel au fait que l'AMP ait des motifs raisonnables de croire que l'entreprise ne satisfait pas aux exigences d'intégrité. Cela signifie donc que l'AMP pourrait appliquer les larges pouvoirs discrétionnaires lui étant conférés aux termes du projet de loi 12 sans avoir à justifier cet exercice.

À cet égard, nous notons la nature intrusive des pouvoirs lui étant conférés aux termes de l'article 21.48.10 :

21.48.10. Dans le cadre d'une vérification relative à l'intégrité d'une entreprise assujettie à la surveillance de l'Autorité, toute personne autorisée par cette dernière peut :

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans l'établissement de l'entreprise visée par la vérification ou dans tout autre lieu dans lequel peuvent être détenus des documents ou des renseignements permettant de vérifier si cette entreprise satisfait aux exigences d'intégrité;

2° utiliser tout ordinateur, tout matériel ou tout autre équipement se trouvant sur les lieux pour accéder à des données contenues dans un appareil électronique, un système informatique ou un autre support ou pour vérifier, examiner, traiter, copier ou imprimer de telles données; [NDR : Ce paragraphe ne prévoit pas que cette utilisation doit permettre de vérifier si cette entreprise satisfait aux exigences d'intégrité.]

3° exiger des personnes présentes tout renseignement permettant de vérifier si l'entreprise satisfait aux exigences d'intégrité ainsi que la mise à sa disposition, pour examen et reproduction, de tout livre, registre, compte, contrat, dossier ou autre document s'y rapportant.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle des documents visés au présent article doit les fournir à la personne qui effectue une vérification et lui en faciliter l'examen.

La personne qui effectue la vérification doit, sur demande, s'identifier et, le cas échéant, exhiber le document attestant son autorisation.

Considérant ce qui précède et la nature intrusive des pouvoirs prévus notamment aux termes de cet article 21.48.10, nous estimons que le projet de loi 12 crée un risque d'exercice arbitraire et non proportionnel des pouvoirs de surveillance de l'AMP. De plus, même lorsque le projet de loi 12 prévoit que l'AMP doit avoir des motifs raisonnables avant de procéder à un pouvoir donné, le texte prévoit qu'il s'agit de motifs raisonnables de soupçonner, ce qui nous apparaît un seuil plus bas que celui habituellement applicable en droit administratif ou pénal (motif raisonnable de croire).

Obligations administratives et mise en place d'un climat favorisant l'intégrité

Les obligations incombant aux entreprises aux termes du projet de loi 12 constituent des processus administratifs supplémentaires à l'égard desquels l'AFG exprime des réserves.

En effet, que ce soit au niveau des mises à jour annuelles prévues aux termes du nouvel article 21.40 de la LCOP (dont le contenu demeure à être déterminé par règlement) ou des larges pouvoirs conférés à l'AMP en matière d'examen de l'intégrité aux termes des articles 21.48.1 et suivants, les entreprises se voient contraintes de produire et de mettre à jour nombre de documents et informations aux fins de préserver l'autorisation de contracter prévue à l'article 21.1. À titre de rappel, le Québec est la seule province prévoyant une telle autorisation de contracter et nous croyons donc que le législateur devrait évaluer adéquatement les besoins réels en matière de divulgation afin de maintenir un climat favorisant la compétitivité du marché et, ultimement, favoriser l'intégrité des intervenants le composant.

Définir les consortiums et leurs obligations

La LCOP ne comporte aucune définition du terme « consortium » et l'AMP, par expérience, se garde d'apporter des précisions sur ce que constitue un consortium. Les entreprises ont pris l'habitude de se référer à l'explication prévue à [la section foire aux questions du site de l'AMP](#), laquelle définit le terme consortium comme étant un « regroupement » de deux ou de plusieurs entreprises, souvent constitué de façon temporaire et pour les fins d'un projet ou d'un contrat en particulier.

Le projet de loi 12 avait l'opportunité d'alléger les règles concernant les consortiums, mais ne semble pas l'avoir fait au terme de l'article 21.17 de la LCOP, laquelle est amendée par l'article 19 du PL12 et ne comporte toujours aucune définition du terme consortium.

19. L'article 21.17 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Aux fins de la présente loi, l'obligation faite à une entreprise d'obtenir ou de détenir l'autorisation visée au premier alinéa s'applique, dans le cas d'un consortium, à chaque entreprise le composant, en plus de s'appliquer au consortium lui-même s'il prend la forme juridique d'une société en nom collectif ou en commandite. ».

L'obligation d'obtenir une autorisation pour le consortium alors que les membres qui le composent en possèdent déjà une ajoute de l'imprévisibilité dans la bonne conduite des affaires et de la lourdeur administrative pour les entreprises. Nous nous questionnons sur la pertinence de cette exigence sachant que toutes les vérifications requises par l'AMP auront déjà été faites pour les membres d'un consortium qui détiennent déjà leur autorisation.

Par ailleurs, une imprécision qui subsiste dans le régime actuel de la LCOP est causée par l'exigence des membres actionnaires d'un consortium organisé sous forme de société par actions de détenir leur propre autorisation. Cette exigence semble contraire au principe de la personnalité juridique distincte des sociétés par actions. Malheureusement, le projet de loi 12 semble avoir passé sous silence ce point en n'excluant pas cette exigence aux termes de l'article 19.

De toute évidence, il y a une certaine lourdeur administrative à l'application des dispositions de la LCOP sous sa forme actuelle, lourdeur qui demeure également sous sa forme amendée par le projet de loi 12.

Réduction du délai pour obtenir une autorisation de l'AMP

L'obligation d'une entreprise d'obtenir une autorisation de l'AMP à la date du dépôt de la soumission (conformément à l'article 21 du PL12) plutôt qu'au moment de la signature du contrat ou sous-contrat tel que prévu à l'article 21.18 de la LCOP, nous semble problématique. Dans le contexte où les délais pour le dépôt et le traitement d'une demande d'autorisation peuvent être considérables, il s'agira d'un enjeu important à considérer pour les entreprises dans l'industrie. Notons par ailleurs que l'AMP n'est contrainte à aucun délai pour l'émission de ses autorisations en vertu des lois applicables et que le processus est significativement plus lent dans le contexte de la pandémie.

Par exemple, les entreprises locales qui s'associent avec des firmes étrangères seront affectées par cette mesure, au même titre que les firmes étrangères, alors que ces dernières devront composer avec des délais réduits pour obtenir leur autorisation afin de soumissionner. Dans l'optique où certaines de ces collaborations bénéficient au public en faisant appel à des expertises étrangères pour des projets locaux et en contribuant à l'échange de savoir entre les entreprises locales et étrangères, il y a lieu de croire que cette modification du processus de demande d'autorisation aura davantage d'effets négatifs dans l'industrie.

Prolongation de la période de validité d'une autorisation de l'AMP

Le projet de loi 12 apporte également des modifications au régime d'autorisation de contracter en faisant passer de trois à cinq ans la durée de validité d'une autorisation conformément à l'article 36 qui vient modifier l'article 21.41 de la LCOP. Cette modification est positive dans la mesure où elle allège les obligations légales des entreprises.

Toutefois, une obligation additionnelle de mise à jour annuelle des documents et renseignements fournis à l'AMP est prévue à l'article 21.40 de la LCOP telle que modifiée. Cette obligation s'ajoute à celle de procéder à une mise à jour continue, qui est conservée par le projet de loi 12 au même article. De plus, et tel que repris de façon plus détaillée au présent mémoire, l'ensemble des entreprises seraient assujetties, en tout temps, à la surveillance de l'AMP et pourraient faire l'objet de vérifications relatives à l'intégrité, notamment des pouvoirs de perquisition et de fouille.

Bien que nous saluons l'effort du gouvernement de réduire le fardeau des entreprises du secteur en prolongeant la durée de l'autorisation, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu d'évaluer la nécessité de certaines des nouvelles mesures prévues au projet de loi 12.

Mesures correctrices

Tel que repris précédemment, le projet de loi 12 confère à l'AMP des pouvoirs accrus et possiblement disproportionnés eu égard aux objectifs visés par la loi, notamment celui d'exiger d'une entreprise ainsi que des personnes ou entités qui en ont le contrôle qu'elles lui transmettent les documents et les renseignements jugés utiles aux fins de son examen d'intégrité. Ces pouvoirs sont exerçables en tout temps et contre toutes les entreprises qui contractent un contrat ou sous-contrat public (indépendamment du seuil) ou toutes entreprises qui possèdent une autorisation de l'AMP même si celles-ci n'exécutent pas un contrat ou sous-contrat public. L'AMP pourra ainsi imposer toutes mesures correctrices jugées nécessaires afin de remédier aux enjeux identifiés dans le cadre d'un examen d'intégrité sur une entreprise, et ce, aux frais de l'entreprise visée.

Au final, l'imposition d'obligations administratives additionnelles ne peut à elle seule garantir l'intégrité du marché des contrats et sous-contrats publics. Pour les motifs exprimés ci-dessus, l'AFG plaide en faveur d'une réduction des obligations administratives incombant aux entreprises en faveur d'une approche plus collaborative où l'AMP agirait davantage à titre de partenaire, autant auprès des donneurs d'ouvrage que des entreprises, dans l'élaboration de mesures visant la promotion et le respect de l'intégrité.

6. Indexation des taux horaires

Les objectifs d'innovation et de développement durable que visent à soutenir le projet de loi 12 sont au cœur du travail des ingénieurs.

La capacité d'innovation est capitale en génie-conseil pour offrir une valeur ajoutée aux clients et demeurer compétitif. Des firmes qui cessent d'innover finissent éventuellement par offrir des services de « commodité » et se faire dépasser par la concurrence, ici ou à l'international.

De plus, en matière de développement durable, le code de déontologie de l'ingénieur lui impose déjà de « tenir compte des conséquences de l'exécution de ses travaux sur l'environnement et sur la vie, la santé et la propriété de toute personne » dans tous les aspects de son travail. Les guides et les formations en ingénierie sur le thème du développement durable se multiplient.

En fait, l'expertise des ingénieurs est au cœur de l'élaboration de solutions pour faire face aux changements climatiques.

Certaines de ces solutions sont déjà connues, tandis que d'autres seront développées par la prochaine génération d'ingénieurs. Le gouvernement a d'ailleurs récemment identifié le génie, à juste titre, comme l'un des secteurs prioritaires pour l'avenir.

Pour parvenir à jouer leur rôle, les ingénieurs doivent cependant être en mesure de consacrer du temps à la recherche et au développement de solutions innovantes.

Contrairement à des produits, la qualité et la capacité d'innovation dans le domaine des services relèvent de la compétence des professionnels et du temps dont ils disposent. Aussi, le travail de conception se fait complètement en amont des projets et sert à identifier la meilleure solution en fonction des besoins et des contraintes. C'est très différent de l'approvisionnement en produits ou des travaux de construction où les coûts sont établis en fonction de plans et devis précis.

Actuellement, les conditions de rémunération offertes par le gouvernement aux ingénieurs consultants à l'étape de la conception permettent de moins en moins d'innover.

Les taux horaires sont particulièrement problématiques.

En effet, les taux horaires maximums admissibles pour les services d'ingénierie offerts au gouvernement du Québec sont gelés depuis avril 2009, soit depuis maintenant tout près de 13 ans.

Durant cette même période, le coût de la vie basé sur l'inflation a augmenté de 21,4 % (IPC Québec). De plus, la rareté de main-d'œuvre exerce une forte pression sur les salaires. La marge de manœuvre des firmes de services professionnels a donc été réduite au minimum et le plafonnement des taux fait en sorte que la rémunération, dans bien des cas, se situe en deçà du marché.

Malheureusement, ce genre de conditions minimise la réflexion durant la période de conception, laisse peu de place au progrès technique et à l'innovation, et incite plutôt à miser sur des recettes éprouvées et des mandats récurrents de même nature pour parvenir à une rentabilité minimale.

La situation est telle que certains dirigeants en génie-conseil craignent aujourd'hui de devoir choisir, dans un proche avenir, entre la moins pire de ces deux options : réaliser des mandats à perte pour conserver l'expertise de leur firme dans une discipline/région donnée ou renoncer à certains contrats de donneurs d'ouvrage publics provinciaux au Québec (et se tourner dans la mesure du possible vers d'autres donneurs d'ouvrage).

La décision du gouvernement de geler la rémunération des ingénieurs depuis 13 ans fait également craindre des impacts importants sur l'expertise québécoise en ingénierie, qui demeure largement réputée mais qui se retrouve aujourd'hui placée dans une position précaire pour l'avenir.

En définitive, au moment où de nombreux ingénieurs d'expérience s'apprêtent à prendre leur retraite, tous les bénéfices acquis en termes d'expertise depuis l'époque des grands projets où le génie québécois a joué un rôle fondamental, ainsi que tous les efforts déployés par le gouvernement pour encourager le développement du génie comme secteur d'avenir prioritaire (bourses, formation), risquent d'être gaspillés par une vision limitée du rôle et de la valeur ajoutée des ingénieurs.

La Stratégie gouvernementale des marchés publics, avec ses objectifs d'innovation et de développement durable, a le potentiel de changer cette tendance inquiétante.

Cette stratégie devrait être soutenue non seulement par des mesures législatives et réglementaires favorisant l'innovation comme le propose le projet de loi 12, mais également conduire à l'établissement d'une rémunération juste, équitable et compétitive pour les ingénieurs, dont le travail, déterminant pour la qualité et la sécurité des ouvrages, ne représente qu'un pourcentage marginal des coûts globaux d'un projet sur son cycle de vie.

La nouvelle réalité des changements climatiques, dont les impacts sont de plus en plus concrets et coûteux, devrait nous inciter à accélérer le développement et l'implantation de solutions innovantes.

Avec l'alerte lancée dans le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui a récemment confirmé que certains bouleversements liés aux changements climatiques étaient désormais irrémédiables et que la situation exigeait une adaptation urgente, les ingénieurs doivent avoir la possibilité de jouer pleinement leur rôle.

Dans l'optique d'atteindre les objectifs du gouvernement en matière d'innovation et de développement durable qui reposent en grande partie sur le savoir-faire en ingénierie (à tout le moins dans le domaine des infrastructures), les taux horaires maximums admissibles pour les services d'ingénieurs devraient rapidement être indexés.

7. Modes d'octroi des contrats de services d'ingénierie

Dans le domaine des services d'ingénierie, la sélection basée sur la qualité est la meilleure méthode afin de favoriser l'innovation et le développement durable. Cette méthode est d'ailleurs utilisée depuis 1972 aux États-Unis, leader mondial dans le domaine.

L'importance de sélectionner les ingénieurs sur la base de la qualité versus la méthode du plus bas soumissionnaire et ses dérivés fait consensus parmi de nombreux experts dans les milieux de l'ingénierie, de l'architecture, de la gestion de projet, des économistes de la construction, des affaires, des groupes environnementaux, des universités, etc.

Malgré le consensus autour de cette approche, ainsi que les études réalisées et les bénéfices reconnus d'une conception de qualité, le gouvernement n'a toujours pas écarté la possibilité d'utiliser des formules qui favorisent le plus bas prix pour octroyer des contrats de services d'ingénierie.

Pourtant, si cette méthode peut trouver son utilité dans certaines acquisitions qui offrent peu de valeur ajoutée ou dont les paramètres sont déterminés de façon précise, les effets négatifs de la règle du plus bas soumissionnaire (et ses équivalents) dans le domaine des services d'ingénierie sont évidents et devraient inciter le gouvernement, s'il souhaite favoriser l'innovation et le développement durable, à s'en éloigner de façon définitive.

Au Québec, la sélection basée sur la qualité est utilisée depuis 2008 par les ministères et organismes publics. La comparaison est positive à maints égards par rapport à la méthode qualité/prix qui est utilisée depuis 2002 dans le domaine municipal (avec une très forte incidence du critère prix).

Entre autres, dans le domaine des services d'ingénierie, la sélection basée sur la qualité favorise l'intégrité des processus, le respect des coûts et des échéanciers, la collaboration, l'innovation, l'optimisation des concepts ainsi que la qualité et la durabilité des projets.

Procéder à des appels de qualification

Sous les seuils des accords commerciaux visés, les appels de qualification sont une bonne méthode pour accélérer les processus tout en permettant l'intégration de critères d'innovation et de développement durable.

Cette méthode déjà utilisée notamment par Hydro-Québec, le ministère des Transports ou de grands donneurs d'ouvrage privés, permet de sélectionner des firmes et des équipes compétentes à l'avance, pour ensuite procéder plus rapidement à l'octroi des mandats le moment venu.

La formule pourrait être adaptée à différents donneurs d'ouvrage publics en fixant des seuils adéquats selon le type de projet et en explorant la possibilité de garantir un volume minimum de travail.

Le processus de qualification pourrait être valide pour plus d'une année, car la préparation des offres de service requiert des ressources importantes de la part des firmes et des clients. Un mécanisme de rotation des fournisseurs est requis.

Octroyer des contrats de gré à gré

Toujours sous les seuils d'appels d'offres publics visés, le mode gré à gré permet d'octroyer des contrats de moindre envergure et se présente notamment comme une option intéressante pour des mandats d'études d'avant-projet, qui permettent de définir les besoins en amont d'un processus d'appel d'offres public.

Ce mode peut favoriser la qualité en permettant dès le départ une discussion avec les professionnels afin de valider la compréhension des besoins et la préparation d'une offre de service adéquate. C'est un avantage significatif, puisque la mauvaise définition des besoins est une source fréquente de négociations d'honoraires difficiles, de délais supplémentaires, de changements en cours d'exécution, de coûts additionnels en construction et de différends.

Balisé de manière à assurer la rotation des fournisseurs, le mode gré à gré permet d'ouvrir les marchés publics à une plus grande diversité de firmes et d'offrir aux petites entreprises des opportunités de percer ces marchés.

Étude sur les modes d'octroi de contrats publics

Le choix du meilleur mode d'octroi de contrats en ingénierie fait l'objet d'une attention particulière depuis plusieurs années autant chez les donneurs d'ouvrage publics au niveau provincial que municipal et fédéral.

Dans le but de mieux documenter les différences entre les principaux modes d'octroi de contrats et d'identifier les meilleures pratiques, l'AFG, en collaboration avec l'Association des architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ), a mandaté la firme spécialisée MCE Conseils afin d'évaluer l'impact sur les résultats d'appels d'offres des formules qualité-prix proposées ou utilisées dans le secteur public.

Les faits saillants de ces analyses, basées sur des simulations effectuées à partir de données réelles provenant de plus de 700 soumissions, avaient été présentés une première fois publiquement en 2019.

Dans une mise à jour en date de décembre 2021, d'autres formules qualité-prix ont été explorées, notamment celles utilisées au niveau municipal, ainsi qu'une formule qui est appliquée au niveau fédéral. De plus, des calculs exploratoires sont réalisés sur des variations de paramètres de pondération afin d'en évaluer les effets sur le choix des soumissionnaires.

Appliquées à l'architecture et à l'ingénierie, les simulations ont permis de constater que les formules qualité/prix utilisées dans le domaine municipal au Québec, ainsi que la formule à *paramètre K* utilisée par le gouvernement du Québec pour différents types de fournisseurs, favorisaient le plus bas soumissionnaire dans tous les cas de figure et de configurations d'appels d'offres.

L'étude a également conclu que la formule qualité-prix proportionnelle utilisée au niveau fédéral favorisait la firme obtenant la meilleure cote qualité, particulièrement lorsque la pondération pour l'évaluation de la qualité était établie à 90 % (versus 10 % pour le prix).

Pour l'AFG, le mode d'octroi des contrats basé sur la qualité demeure cependant la meilleure méthode pour l'octroi des contrats de services d'ingénierie. Le gouvernement devrait confirmer le choix de ce mode d'octroi de contrats.

Le rapport complet de MCE Conseils est disponible [sur le site Internet de l'AFG](#).

Réviser le décret 1235-87

Les donneurs d'ouvrage publics peuvent déjà compter sur plusieurs modes d'octroi de contrats de services d'ingénierie pour répondre aux objectifs de la stratégie des marchés publics et du projet de loi 12.

Ceci dit, force est d'admettre que l'encadrement de la gestion des contrats dans le domaine des services d'ingénierie nécessite une mise à jour.

En effet, le décret 1235-87, qui définit la portée des services d'ingénierie offerts au gouvernement du Québec, n'a pas été révisé depuis 1987, alors que plusieurs pratiques ont évolué considérablement depuis 30 ans.

Une mise à jour du décret 1235-87 permettrait notamment de clarifier la portée des services en fonction de la réalité actuelle, d'accélérer les négociations des honoraires et d'éviter les contorsions de certains donneurs d'ouvrage publics qui cherchent à créer des conditions d'exercice acceptables pour leurs fournisseurs en dépit de leur obligation de respecter le décret.

Conclusion et recommandations

Dans la foulée de la présentation de la stratégie et de la création de l'Espace d'innovation, l'AFG a annoncé le démarrage des travaux d'un [chantier de réflexion sur le cadre réglementaire et contractuel](#). Des membres de l'industrie et d'autres experts ont joint ce chantier afin d'analyser le contenu de la stratégie et du projet de loi.

Le prochain mandat du chantier de réflexion sera d'analyser le contenu du décret 1235-87 et de formuler des recommandations pour sa mise à jour.

Les commentaires et les recommandations du présent mémoire visent à faire en sorte que les nouvelles mesures soient utilisées le plus efficacement possible pour atteindre les objectifs d'innovation et de développement durable de la Stratégie gouvernementale des marchés publics auxquels le génie-conseil québécois adhère.