



CFP-015M
C.P. PL 62
Loi stratégies d'acquisition
des organismes publics
réalisation projets d'infrastructure

INTÉGRER LES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION DANS LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques concernant le projet de loi n°62, Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure

Mai 2024



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	4
QUI SONT LES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION	5
L'AEÉCQ	5
Les spécialistes en coûts de projet de construction	6
MISE EN CONTEXTE : INTÉGRER LE CONCEPT DE LA CERTIFICATION DES COÛTS DANS LE PROJET DE LOI	7
CERTIFIER L'ESTIMATION INITIALE DES COÛTS DES PROJETS DÈS LA PHASE D'AVANT PROJET	8
Recommandation de l'AEÉCQ	
RECONNAÎTRE LE RÔLE CRUCIAL DES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION	9
Miser sur les spécialistes en coûts de projet de construction pour assurer le partage des risques et des profits	9
Intégration dans les unités de négociations	9
Recommandation de l'AEÉCQ	
RECOMMANDATIONS PARALLÈLES AU PROJET DE LOI	11
Assurer la publication des avis professionnels émis par les spécialistes en coûts des projets d'infrastructure pour les projets d'intérêt	
Soutenir la démarche d'intégration professionnelle (en cours) des spécialistes en coûts des projets de construction, dans une perspective d'améliorer la protection du public	
CONCLUSION	12

SOMMAIRE

L'Association des estimateurs et des économistes de la construction du Québec (AEÉCQ), fondée en 1973, regroupe des professionnels en planification et contrôle des coûts de la construction. Ces experts, appelés **les spécialistes en coûts de projet de construction**, jouent un rôle essentiel tout au long du cycle de vie des projets, de l'étude d'avant-projet jusqu'à la livraison des ouvrages, assurant une gestion rigoureuse des coûts pour les projets publics et privés.

L'AEÉCQ salue et soutient pleinement la Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi n° 62. Ce projet de loi représente un pas dans la bonne direction et permettra certainement d'améliorer l'efficacité du secteur des infrastructures au Québec.

La cible ambitieuse est de réaliser les projets 25 % plus rapidement et pour des coûts 15 % moins élevés. En ouvrant la porte à des modes de réalisation des contrats qui permettent plus d'innovation, longtemps demandés par les experts du sujet et les parties prenantes de l'industrie, ce projet de loi stimulera l'emploi de pratiques plus efficaces.

Cependant, pour atteindre ces objectifs, il est impératif d'intégrer les spécialistes en coûts de projet de construction le plus tôt possible dans les grands projets d'infrastructure. Cette intégration passerait par des mesures visant la présentation d'estimations budgétaires plus précises dès la phase d'avant-projet de tout projet d'infrastructure majeur, et par l'ajout de la profession au système professionnel.

Face à la difficulté qu'ont les institutions publiques à respecter les coûts annoncés pour les projets d'infrastructure, des actions s'imposent. La confiance du public envers l'État et son adhésion aux politiques en dépend.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. CERTIFIER L'ESTIMATION INITIALE DES COÛTS DES PROJETS DÈS LA PHASE D'AVANT-PROJET

- Intégrer au projet de loi une exigence visant à ce que tous les contrats d'infrastructures publiques impliquent, dès la phase d'avant-projet de tout projet majeur, le spécialiste en coûts de projets de construction certifiés.
- Rendre obligatoire la certification de tout estimé de coûts de projets d'infrastructures publiques par un spécialiste certifié, dès lors qu'il est rendu public.

.....

2. RECONNAÎTRE LE RÔLE CRUCIAL DES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION

- Préciser, dans le projet de loi, que le partage des risques, des économies ou gains réalisés, et des pertes subies doit être fait sur la base des recommandations de spécialistes en coûts de projet de construction.
- Accorder aux spécialistes en coûts de projet de construction, une unité de négociation distincte à la Société québécoise des infrastructures (SQI), au même titre que ce qui est accordé aux ingénieurs et architectes, et aux avocats et notaires.

.....

3. RECOMMANDATIONS PARALLÈLES AU PROJET DE LOI

- Assurer la publication des avis professionnels émis par les spécialistes en coûts des projets d'infrastructure.
- Soutenir la démarche d'intégration professionnelle des spécialistes en coûts de projet de construction pour améliorer la protection du public.

.....

QUI SONT LES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION

L'AEÉCQ

Fondée en 1973, l'Association des estimateurs et des économistes de la construction du Québec (AEÉCQ) regroupe les professionnels qui travaillent principalement auprès des grands donneurs d'ouvrage, des entrepreneurs et de firmes indépendantes en planification et contrôle de coûts de la construction.

Ces professionnels permettent notamment d'assurer la rigueur en matière de gestion des coûts des projets publics et privés. Tout au long du cycle de vie des projets, soit de l'étude d'avant-projet jusqu'à la livraison des ouvrages, le spécialiste en coûts de projet de construction conseille les décideurs dans leurs choix de scénarios pour répondre à leurs besoins d'infrastructure.

Dans cet esprit, la mission de l'AEÉCQ est de faire reconnaître les spécialistes en coûts de construction et de favoriser leur avancement professionnel, par :

- La certification du niveau de compétence de ses membres.
- La diffusion des meilleures pratiques, tant auprès de ses membres que des divers intervenants en construction et des décideurs publics.
- L'obtention d'un titre réservé aux spécialistes en coûts.
- L'encadrement déontologique de la pratique.



LES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION

Les spécialistes en coûts de projet de construction portent les titres d'*estimateurs de la construction certifiés (ESCQ)* ou d'*économistes de la construction certifiés (ECCQ)*. Ce sont des professionnels encadrés par un code de déontologie assurant le respect de standards éthiques de haut niveau.



L'ESTIMATEUR DE LA CONSTRUCTION

L'estimateur détient une expertise dans la préparation complète d'estimations pour des soumissions formelles ainsi que les négociations avec les sous-traitants, les fournisseurs et les propriétaires. Il ou elle est en mesure de certifier aujourd'hui les coûts d'un projet qui sera livré demain, et d'en assurer la saine gestion. Le recours à un estimateur de la construction certifié évite des écarts de prix et de qualité dans la soumission de projet.



L'ÉCONOMISTE DE LA CONSTRUCTION

L'économiste de la construction se concentre sur les aspects économiques et administratifs d'un projet de construction. Son rôle principal est de conseiller ses clients, incluant souvent les donneurs d'ordre public. Il ou elle effectue une planification des coûts du projet en prenant en compte l'inflation future, les coûts variables et invariables, et l'échéancier de construction, notamment. L'économiste de la construction assure que les coûts prévus par le gouvernement pour certains projets sont à l'épreuve du temps.

Les spécialistes en coûts de projet de construction ont non seulement à cœur d'effectuer une saine gestion des deniers publics, ils jouent un rôle de rempart contre les dépassements de coûts incontrôlés que l'on observe trop souvent dans les projets publics.

MISE EN CONTEXTE : INTÉGRER LE CONCEPT DE LA CERTIFICATION DES COÛTS DANS LE PROJET DE LOI

L'Association des estimateurs et économistes de la construction du Québec (AEÉCQ) accueille favorablement et soutient pleinement l'approche proposée par la Stratégie québécoise en infrastructures publiques et le projet de loi n° 62. L'AEÉCQ estime que l'orientation visant à diversifier les modes d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure sera positive pour améliorer la qualité des infrastructures québécoise.

Cependant, pour atteindre l'objectif ambitieux de réaliser les projets 25 % plus rapidement et pour 15 % moins cher, il est impératif d'avoir une idée claire, nette et précise des montants en question pour chaque projet d'infrastructures, et ce dès les premières phases d'avant-projet.

À cet effet, nous estimons qu'il manque une composante essentielle pour compléter le cadre législatif proposé par le projet de loi n° 62. La certification des estimations des coûts par des spécialistes en coûts de projet de construction devrait être systématique, dès les premières phases de réalisation des projets, pour tous les projets d'infrastructures publics lancés par les ministères, organismes et municipalités.

La certification des estimations des coûts par des professionnels qualifiés rehausserait le niveau de précision des projets dès les phases initiales, réduisant ainsi les risques financiers et les incertitudes associés aux projets d'infrastructure.

Dans le cas des contrats de partenariats, on peut s'attendre à retrouver un niveau de complexité plus élevé dans la gestion des projets. Si l'ouverture à de nouveaux types de contrats permet d'envisager des gains potentiels en termes de productivité globale, elle peut aussi amener des défis supplémentaires. L'AEÉCQ est d'avis que la gestion rigoureuse et transparente des coûts des projets, assurée par l'implication systématique d'un spécialiste en coûts des projets de construction, est essentielle pour atteindre les bénéfices encourus par le projet de loi et la Stratégie québécoise en infrastructures publiques.

Cette réalité est vraie non seulement pour les projets de partenariats menés dans des contrats collaboratifs (sur lesquels se concentre principalement le projet de loi n° 62), mais également pour les projets majeurs menés suivant des contrats de type traditionnels.

Comme tous les projets d'infrastructures publiques sont systématiquement conçus par des architectes, et des ingénieurs, nous croyons qu'en matière d'estimations des coûts et de suivi des finances de projet d'infrastructure, l'implication des spécialistes en coûts des projets de construction devrait être systématique elle aussi.

CERTIFIER L'ESTIMATION INITIALE DES COÛTS DES PROJETS DÈS LA PHASE D'AVANT PROJET

À la lumière des objectifs menés par le projet de loi n° 62, il nous apparaît crucial de préciser, à même le projet de loi, les exigences concernant l'estimation initiale des coûts des projets d'infrastructure. Une estimation précise et certifiée, présentée rapidement à l'amorce d'un projet, est essentielle pour garantir la transparence et l'efficacité des projets financés par des fonds publics.

En ce sens, l'article 15 du projet de loi ajoute l'article 22.0.1 dans la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP). Cet ajout obligera les organismes publics à publier sur le Système électronique d'appel d'offres (SEAO) le montant initial ou estimé de la dépense relatif à tout contrat de partenariat, dans les 72 jours suivant la conclusion d'un contrat.

L'introduction de cet article dans la LCOP met en lumière une réalité préoccupante pour l'AEÉCQ : il n'existe actuellement aucune norme explicite, ni dans le projet de loi, ni dans la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) ou dans toute autre législation ou réglementation, encadrant la production des estimations de coûts rattachées à un contrat d'infrastructures publiques. Autrement dit, les estimations de coûts qui seront publiées au SEAO ne seront pas assurément certifiées.

La production de telles estimations est, au mieux, autorégulée par l'adhésion de professionnels à l'AEÉCQ et à son code de déontologie. Ainsi, bien que des normes de pratiques soient respectées par les estimateurs et économistes certifiés par l'AEÉCQ (ECCQ ou ESCQ), les ministères et organismes ne sont pas tenus de faire produire ces estimations par des professionnels certifiés.

C'est sans doute ce qui explique en partie l'écart important entre les estimations budgétaires initiales présentées par les autorités et les coûts réels des projets. Notons que cette problématique est susceptible de prendre de l'ampleur pour les projets de partenariats qui se feront plus régulièrement désormais.

Recommandation de l'AEÉCQ

L'AEÉCQ recommande donc au ministre et à la Commission des finances publiques d'enclôser directement dans la loi, par une modification conséquente à l'article 15, l'exigence que les projets d'infrastructures publiques, surtout ceux menés en partenariats et visés au chapitre V de la Loi, présentent systématiquement des estimations de coûts dès les phases d'avant-projet.

De plus, ces estimations de coûts devraient, lorsqu'elles sont rendues publiques, être systématiquement signées par un spécialiste en coûts de projet de construction certifié.

En précisant ces exigences, le projet de loi renforcerait la transparence et la rigueur dans la gestion des coûts des projets d'infrastructure. Une estimation rapide et certifiée des coûts garantirait que les projets sont financièrement bien gérés dès le départ, minimisant les risques de dépassements de coûts et de retards. Cela contribuerait également à renforcer la confiance du public et des parties prenantes dans la gestion des projets d'infrastructure publique.

RECONNAÎTRE LE RÔLE CRUCIAL DES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION

MISER SUR LES SPÉCIALISTES EN COÛTS DE PROJET DE CONSTRUCTION POUR ASSURER LE PARTAGE DES RISQUES ET DES PROFITS

Les articles 6 et 8 du projet de loi ajoutent deux aspects importants au cadre légal pour lesquels la contribution des spécialistes en coûts de projet de construction est selon nous incontournable.

D'abord, l'article ajoute le paragraphe 4° à l'article 20 de la LCOP, en précisant que : « 4° lorsque l'approche collaborative retenue comprend un partage des risques, des économies générées ou des gains réalisés et des pertes subies, une mention indiquant que les conditions et les modalités de ces partages seront convenues entre les parties et précisées dans le contrat de partenariat. ».

Ensuite, l'article 8 ajoute l'article 20.0.0.1 à la LCOP, stipulant que : « 21.0.0.1. Un contrat de partenariat doit prévoir une procédure de règlement des différends qui découlent du contrat. ».

Naturellement, on s'attend à ce que le partage des risques, des économies, des gains réalisés ou des pertes subies, de même que les potentiels différends relatifs à un contrat de partenariat, soit le plus souvent de nature financière.

En ce sens, l'AEÉCQ est d'avis que l'ajout d'une mention relative à ces deux articles visant à ce que le partage des risques (et autres aléas) de même que le règlement des différends soient assurés suivant l'évaluation d'un spécialiste en coûts de projets de construction.

On s'attend également à ce que de tels ententes ou mécanismes de règlement des différends impliquent les avocats ou notaires des parties impliquées. Il serait tout naturel que les spécialistes en coûts de projet prennent eux aussi part à l'élaboration de ces propositions.

INTÉGRATION DANS LES UNITÉS DE NÉGOCIATIONS

L'article 33 du projet de loi enchâsse à même la Loi sur les infrastructures du Québec, un chapitre concernant le régime de représentation syndicale. Cette dernière loi est constitutive pour ce qu'est actuellement la Société québécoise des infrastructures (SQI).

Comme c'est souvent le cas au sein des ministères et organismes publics, les corps de métiers sont départagés pour segmenter les syndicats pouvant représenter les différents types de professionnels. Ainsi, la proposition législative crée cinq corps de métiers :

1. Les ingénieurs et les architectes;
2. Les avocats et les notaires;
3. Les professionnels (diplômés universitaires);
4. Les ouvriers;
5. Les techniciens de bureaux.

Considérant l'importance cruciale des spécialistes en coûts de projet de construction dans la poursuite de la mission de la SQI, l'AEÉCQ est d'avis que le rôle de spécialiste en coûts de projet de construction, à titre de professionnels qualifiés, devrait se trouver dans une catégorie distincte de celles des « professionnels » de tout type faisant partie de l'organisation.

Soyons clairs, cette recommandation, bien que forte, est de la plus haute pertinence, face à la réalité de la SQI, notamment. Cette société mandataire de l'État se veut le donneur d'ouvrage principal pour la gestion des projets d'infrastructures publiques au Québec.

Les spécialistes en coûts de projet de construction, à titre de maître d'œuvre des volets financiers des projets, font partie de ce qui constitue le triumvirat de la gestion des contrats, au cœur de l'action de la SQI. On trouve au centre de la mission de la société, les architectes et ingénieurs, chargés de concevoir les projets, les avocats et notaires, chargés de concevoir les contrats, et ensuite, les spécialistes en coûts de projet de construction, chargés de suivre et contrôler l'évolution des coûts des projets.

À la lumière des innombrables dépassements de coûts rencontrés dans les dernières années dans les projets d'infrastructures publiques, cette recommandation apparaît essentielle pour redresser la situation.

Selon l'AEÉCQ, un mouvement dans cette direction permettrait au régime de gestion des infrastructures publiques québécois d'emboîter le pas de certaines législations d'ailleurs dans le monde, dont la France et l'Ontario, où l'apport des spécialistes en coûts de projet de construction est intégré dans leurs systèmes professionnels.

Recommandation de l'AEÉCQ

L'AEÉCQ recommande donc :

- De préciser que le partage des risques, des économies ou gains réalisés, et des pertes subies doit être fait sur la base des recommandations de spécialistes en coûts de projet de construction.
- D'inclure, dans un paragraphe distinct à l'article 80.1 de la Loi sur les infrastructures publiques (inséré par l'article 33 du projet de loi) pour accorder aux spécialistes en coûts de projet de construction une unité de négociation distincte, au même titre que ce qui est accordé aux ingénieurs et architectes, et aux avocats et notaires.

RECOMMANDATIONS PARALLÈLES AU PROJET DE LOI

En marge du projet de loi n° 62, l'AEÉCQ souhaite positionner certaines recommandations incontournables pour assurer une meilleure gestion des projets d'infrastructures publiques, lesquels doivent être discutés dans le cadre des réflexions actuelles sur l'industrie des infrastructures publiques.

D'abord, comme cela est abordé dans les sections précédentes, les processus actuels de gestion des grands projets publics n'impliquent pas systématiquement les spécialistes en coûts des projets de construction certifiés. Pourtant, les professionnels de notre secteur détiennent l'expertise, ils sont formés pour cela, et ils sont disponibles.

L'AEÉCQ est d'avis que l'étude du projet de loi n° 62 et de la Stratégie québécoise en infrastructure publique est l'occasion toute désignée d'intégrer certaines recommandations de l'AEÉCQ dans les pratiques québécoises en gestion de projet.

Assurer la publication des avis professionnels émis par les spécialistes en coûts des projets d'infrastructure pour les projets d'intérêt

En bâtissant sur les propositions précédentes, le gouvernement pourrait aussi se donner comme pratique de diffuser publiquement les avis ainsi produits par les spécialistes en coûts de projet de construction, ce qui aurait une incidence positive directe sur la planification et la réalisation des autres projets et contribuant à partager des estimations précises et claires des coûts des grands projets. L'intégration de cette pratique serait bénéfique à la transparence gouvernementale et favoriserait une meilleure confiance du public envers les autorités.

Soutenir la démarche d'intégration professionnelle (en cours) des spécialistes en coûts des projets de construction, dans une perspective d'améliorer la protection du public.

Sachant que la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Mme Sonia LeBel, procède à un vaste chantier visant la modernisation du système professionnel, nous estimons que le moment est tout à fait pertinent pour intégrer le rôle de spécialiste en coûts de projets de construction) dans le système professionnel.

Comme le soulignait l'Office des professions du Québec (OPQ) dans une communication publiée au début 2024, « certains consensus se sont très clairement dégagés » des travaux de consultation menés à l'automne avec les ordres professionnels. Parmi ceux-ci, l'un d'eux nous semble incontournable afin de faire face au défi des dépassements de coûts : « le système professionnel doit évoluer à la faveur des changements significatifs qui ont marqué la société québécoise depuis la pandémie. » Il doit se mettre à jour et favoriser l'inclusion des professions névralgiques pour la sécurité financière des Québécoises et des Québécois, et cela inclut la gestion des deniers publics par l'État.

Dans cette perspective, l'AEÉCQ se doit de recommander au ministre de veiller, avec ses collègues du secrétariat du Conseil du trésor, à compléter l'intégration des spécialistes en coûts de projet de construction au sein du système professionnel.

Si cette requête n'est pas spécifiquement liée au projet de loi n° 62, elle est en tout point complémentaire à son principe et aurait pour incidence directe de renforcer la gestion des coûts des projets de construction.

CONCLUSION

L'intégration des recommandations de l'AEÉCQ dans le projet de loi n° 62 renforcerait la transparence et la rigueur dans la gestion des coûts des projets d'infrastructure. Une estimation certifiée des coûts, dès la phase d'avant-projet, garantirait une gestion financière optimale, minimisant les risques de dépassements de coûts et de retards.

En adoptant ces mesures, nous pourrions non seulement atteindre les objectifs de rapidité et d'efficacité financière, mais aussi renforcer la confiance du public et des parties prenantes dans la gestion des projets d'infrastructure publique, positionnant ainsi le Québec comme un modèle de gestion des infrastructures à l'échelle mondiale.

Les spécialistes en coûts de projet de construction sont des professionnels qualifiés et disponibles qui peuvent apporter, à brève échéance, une contribution très forte et largement positive pour le secteur des infrastructures publiques. Il est l'heure de faire en sorte que l'État nous mette systématiquement à contribution dans la gestion financière des grands projets d'infrastructure.