

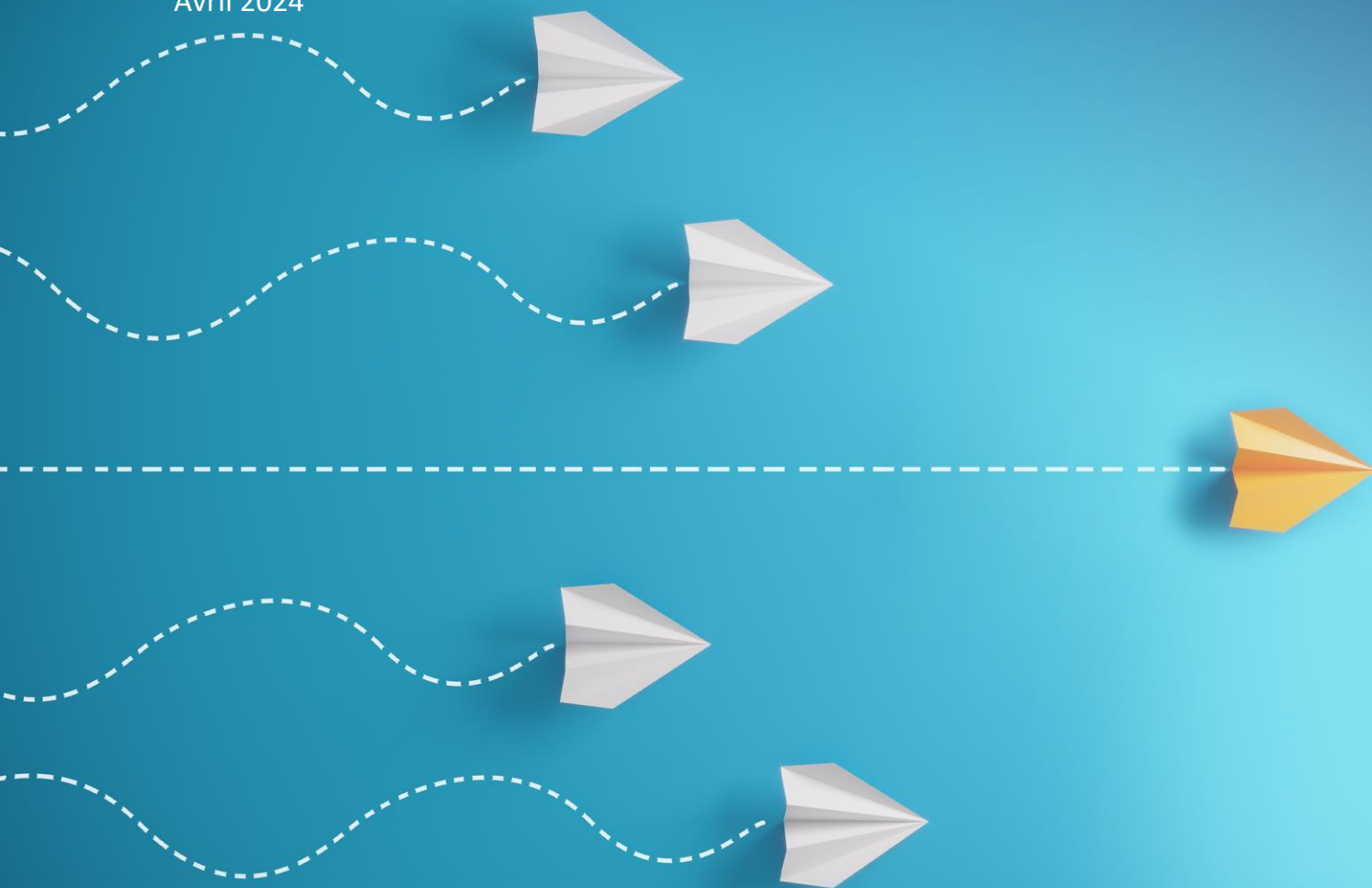
ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

PRÉLIMINAIRE

**PROJET DE 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'INFRASTRUCTURES**

Secrétariat du Conseil du trésor

Avril 2024



SOMMAIRE

De nombreux changements ont modifié le domaine de la construction au cours des dernières années, notamment l'apparition des modes de construction collaboratifs. La construction et le maintien en bon état des infrastructures publiques étant d'une importance stratégique pour le développement de la société québécoise, il est requis de modifier l'environnement législatif afin de permettre aux organismes publics d'être plus agiles et de pouvoir tirer profit des nouvelles façons de faire, notamment en matière de contrat de partenariat prenant appui sur la collaboration.

Les modifications législatives envisagées visent à :

- Permettre aux organismes publics de conclure des contrats de partenariat qui prennent appui sur la collaboration;
- Simplifier et accélérer la démarche gouvernementale d'autorisation et de suivi des projets majeurs;
- Permettre davantage d'agilité ou de marge de manœuvre en matière d'infrastructures publiques;
- Alléger le fardeau administratif des organismes publics et accroître la performance administrative.

La proposition législative n'implique aucun coût ni économie pour les entreprises, car elle vise principalement à modifier les modalités du cadre législatif qui encadrent les façons de faire des organismes publics pour les contrats de type collaboratif, ainsi que les façons de faire de la Société québécoise des infrastructures (ci-après « SQI ») en matière d'infrastructures publiques. Certaines dispositions de la proposition visent directement la performance administrative des organismes publics.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	2
1. DÉFINITION DU PROBLÈME	4
2. PROPOSITION DU PROJET	6
3. ANALYSE DES OPTIONS NON LÉGISLATIVES	14
4. ÉVALUATION DES IMPACTS	14
5. APPRÉCIATION DE L'IMPACT ANTICIPÉ SUR L'EMPLOI	21
6. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)	21
7. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES	21
8. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES	22
9. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION	22
10. CONCLUSION	22
11. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	23
12. PERSONNES-RESSOURCES	23

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

La bonification du parc et le maintien en bon état des infrastructures publiques sont essentiels pour permettre à l'État d'assumer ses différentes missions. À long terme, des infrastructures modernes constituent l'une des bases d'une économie compétitive et dynamique et une gestion rigoureuse de ces infrastructures concourt à une saine gestion des finances publiques.

Étant donné la répartition de sa population sur un vaste territoire, le Québec possède un grand parc d'infrastructures dont plusieurs composantes ont été développées du début des années 1960 à la fin des années 1970. La taille et l'âge du parc, combiné à un manque d'investissements sur plusieurs décennies, se sont traduits par un important déficit de maintien d'actifs, qui nécessite plus que jamais un changement de cap.

En raison de ces importants besoins en maintien des infrastructures existantes et des nouveaux besoins, le Plan québécois des infrastructures a connu une forte croissance depuis 2018 (52,6 G\$) et s'établit maintenant à 153 G\$ (2024-2034).

L'industrie de la construction est aujourd'hui confrontée à des défis de taille (enjeux de main d'œuvre, problèmes d'approvisionnement, inflation, capacité de financement, etc.), dont l'augmentation du nombre de projets d'infrastructure et la complexification de ces projets. Pour s'adapter à ces changements, des modes de réalisation alternatifs ont émergé, notamment les modes collaboratifs. De manière générale, il s'agit de modes de réalisation de projet qui visent à instaurer un cadre contractuel favorisant la collaboration entre les parties ainsi que l'innovation. L'intérêt pour ces nouveaux modes collaboratifs n'est pas nouveau à l'échelle mondiale, mais grandit à mesure que des projets sont réalisés avec succès suivant ces nouvelles approches.

Le Québec fait face à une hausse du coût des infrastructures, ainsi qu'à des délais de réalisation plus longs. Cette situation se produit dans un contexte mondial difficile découlant de la pandémie de la COVID-19, de conflits géopolitiques et d'enjeux de main d'œuvre, ayant des impacts sur l'inflation et les chaînes d'approvisionnement. Conséquemment, cette croissance des coûts et des délais fait en sorte que les besoins en infrastructures ne sont pas comblés selon le rythme et le prix souhaités par le gouvernement. L'évolution des façons de faire dans l'industrie de la construction et le contexte actuel caractérisé par une forte demande en infrastructures publiques font en sorte que des modifications législatives et réglementaires s'avèrent nécessaires.

La Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre c-65.1, ci-après « LCOP »), adoptée en 2006 et entrée en vigueur en 2008, et ses règlements déterminent les

règles applicables pour les donneurs d'ouvrages. Cette loi assure un environnement d'affaires stable et prévisible pour les entrepreneurs et repose notamment sur les principes forts suivants :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents;
- la transparence dans les processus contractuels;
- le traitement intègre et équitable des concurrents;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics.

Dans l'objectif de dynamiser les marchés publics et de les faire évoluer, le gouvernement a rendu publique en 2022 la Stratégie gouvernementale des marchés publics. Cette stratégie et le projet de loi qui a suivi ont notamment permis la mise en place d'initiatives visant à expérimenter des solutions innovantes et à rendre les processus d'acquisition plus performants, en incitant les organismes publics à tirer profit de toutes les possibilités offertes par le cadre normatif, et en valorisant l'information de gestion.

La 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, sanctionnée en 2022, a également renforcé le régime d'intégrité des entreprises prévu par la Loi sur les contrats des organismes publics en définissant les exigences requises et les sanctions. La Loi a aussi élargi la portée de la mission, des fonctions et des pouvoirs de l'Autorité des marchés publics (AMP) afin que cette dernière puisse faire enquête sur toute question se rapportant à sa mission de surveillance des contrats publics. Ces changements ont été suivis par plusieurs modifications réglementaires concernant les modes d'acquisition, dont certaines sont toujours en cours d'élaboration, et ont pavé la voie à la proposition soumise dans le présent mémoire.

Sanctionnée en 2013, la Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3, ci-après « LIP ») a établi un ensemble de règles de gouvernance en matière de planification des investissements publics en infrastructures, de même qu'en matière de gestion des infrastructures publiques. Les objectifs visés par cette loi demeurent encore aujourd'hui d'une grande pertinence :

- obtenir une vision à long terme des investissements du gouvernement en infrastructures;
- assurer une planification adéquate des infrastructures publiques en prescrivant notamment une administration rigoureuse et transparente des sommes et en favorisant les meilleures pratiques de reddition de comptes;

- favoriser la pérennité d'infrastructures publiques de qualité, notamment en assurant une répartition adéquate des investissements entre ceux relatifs au maintien d'actifs et ceux relatifs au développement des infrastructures;
- contribuer à une priorisation des investissements publics en infrastructures, dans le respect des capacités financières.

Le Plan québécois des infrastructures, qui est déposé à l'Assemblée nationale et rendu public par le gouvernement chaque année, permet de définir une vision à long terme, sur une période de dix ans, des investissements, et de les prioriser en fonction des objectifs poursuivis et de la capacité de payer des citoyens. La Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique s'applique à tous les ministères et organismes responsables de projets majeurs et elle permet au gouvernement du Québec de promouvoir les meilleures pratiques en gestion de projet et à assurer un contrôle sur les principaux paramètres (coût, échéancier, portée et financement) des projets qu'il finance.

2. PROPOSITION DU PROJET

Les modifications législatives envisagées visent à :

- Permettre aux organismes publics de conclure des contrats de partenariat qui prennent appui sur la collaboration;
- Simplifier et accélérer la démarche gouvernementale d'autorisation et de suivi des projets majeurs;
- Permettre davantage d'agilité ou de marge de manœuvre en matière d'infrastructures publiques;
- Alléger le fardeau administratif des organismes publics et accroître la performance administrative.

Permettre aux organismes publics de conclure des contrats de partenariat qui prennent appui sur la collaboration

Le chapitre V de la LCOP prévoit que, pour les contrats de partenariat public-privé, les organismes publics déterminent les étapes de la procédure d'appels d'offres dans leurs documents d'appel d'offres. Le projet de loi propose d'élargir la portée d'application du chapitre V de la LCOP afin d'y inclure les contrats de partenariat qui impliquent la collaboration.

Conséquemment, l'article 3 de la LCOP qui définit la notion de contrat de partenariat serait modifié. Ainsi, seraient des contrats de partenariat, les contrats conclus dans le cadre d'un projet d'infrastructure à l'égard duquel un organisme public associe un contractant à la conception et à la réalisation de l'infrastructure ainsi qu'à l'exercice d'autres responsabilités liées à l'infrastructure tels son financement, son entretien ou

son exploitation, et qui impliquent une approche collaborative pendant ou après le processus d'adjudication ou d'attribution.

Seraient également assimilés à des contrats de partenariat, les contrats mixtes de travaux de construction et de services professionnels conclus dans le cadre de projets d'infrastructure à l'égard desquels un organisme public associe un contractant à la conception et à la réalisation d'une infrastructure en recourant à une approche collaborative pendant ou après le processus d'adjudication ou d'attribution. Une approche collaborative peut notamment comprendre la tenue d'ateliers bilatéraux ainsi qu'un partage consensuel des risques et, selon le cas, des économies générées ou des gains et des pertes encourus pendant la durée du contrat. Le projet de loi prévoit aussi que le Conseil du trésor peut déterminer, par règlement, d'autres types de contrats qui peuvent être assimilés aux contrats de partenariat.

Les projets collaboratifs sont souvent réalisés par des consortiums. Ainsi, le projet de loi prévoit que lorsqu'une soumission est présentée pour la réalisation d'un contrat de partenariat visé par le chapitre V, l'entreprise qui la présente et, dans le cas d'un consortium, chaque entreprise le composant, doivent être autorisées à contracter à la date du dépôt de la soumission à moins que les documents d'appel d'offres précisent une date ultérieure ne pouvant toutefois excéder celle de la conclusion du contrat public ou du sous-contrat public. Cette modification facilitera la démarche de sélection et d'adjudication de contrats lorsque les entreprises visées pour former un consortium sont autorisées à contracter sans que le consortium ne soit encore formé juridiquement.

La proposition législative prévoit que les organismes publics, à l'exception du MTMD et de la SQI, devraient obtenir une autorisation du ministre responsable de cet organisme avant de conclure un contrat de partenariat.

D'autres modifications sont apportées au chapitre V, en cohérence avec les modifications apportées à sa portée. L'introduction d'un nouvel article est aussi proposée afin de déterminer les exigences de publication des renseignements pour ce type de contrat.

Simplifier et accélérer la démarche gouvernementale d'autorisation et de suivi des projets majeurs

Démarche gouvernementale

Des modifications visant l'amélioration de la démarche gouvernementale d'autorisation et de suivi des projets majeurs seraient apportées à la LIP.

À la suite de la sanction du projet de loi, des modifications à la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructures publiques, de même qu'à certains seuils

d'assujettissement, seront également proposées notamment afin d'accélérer les délais d'autorisation des projets réalisés en modes collaboratifs et de réduire le fardeau administratif des ministères et organismes pour l'étude, la planification et la réalisation des projets tout en s'assurant d'une meilleure définition des projets.

Élargissement des décisions du Conseil du trésor à des catégories de projets

La LIP serait modifiée afin de préciser que les décisions prises par le Conseil du trésor pour rendre applicables les mesures qu'il détermine pour assurer une gestion rigoureuse des projets, peuvent viser des projets ou des catégories de projet, comme ce fut le cas pour les projets de transport collectif.

Nouveaux pouvoirs décisionnels du Conseil du trésor

La proposition législative prévoit que le Conseil du trésor pourrait prendre des décisions sur les projets majeurs menant à des inscriptions au Plan québécois des infrastructures. Ainsi, les modifications proposées à la Directive pourront intégrer des autorisations du Conseil du trésor.

Élargissement des critères déterminant le cheminement d'un projet majeur

La LIP serait également modifiée afin que la Directive puisse déterminer le cheminement d'autorisation d'un projet majeur et le contenu des documents, en fonction des coûts d'un projet et selon différentes caractéristiques comme sa nature et son niveau de planification, ce qui permettrait d'adapter le processus d'autorisation.

Permettre davantage d'agilité ou de marge de manœuvre en matière d'infrastructures publiques

Transfert d'immeubles

La LIP serait modifiée afin de faciliter l'acquisition des terrains pour la réalisation de projets. Ainsi, des dispositions seraient ajoutées afin de permettre au gouvernement d'effectuer des transferts de propriété d'immeubles entre organismes publics. Le gouvernement pourra, par décret et aux conditions qu'il détermine, transférer la propriété d'immeubles (terrains, bâtiments, et bien meubles qui y sont affectés) d'un organisme public à un autre afin d'accélérer la prise de possession d'un terrain requis pour un projet prioritaire pour le gouvernement.

Un terrain appartenant à un organisme public pourrait donc être rapidement mis à la disposition d'un autre organisme public pour la réalisation de son projet d'infrastructure si par exemple le gouvernement souhaitait accélérer la réalisation d'un projet d'école ou d'hôpital.

Le gouvernement peut déjà effectuer de tels transferts en faveur de la SQI ou encore entre des établissements de santé et de services sociaux et la SQI. Les nouvelles dispositions visent à étendre cette possibilité à l'ensemble des organismes publics.

Gestion des espaces excédentaires et services aux tiers

La LIP serait par ailleurs modifiée afin de prévoir que la SQI peut participer à certains projets de tiers ou leur rendre des services selon les modalités déterminées par le Conseil du trésor. Ces dispositions permettraient à la SQI de rendre des services à des tiers, par exemple des organismes sans but lucratif en matière de services de garde ou de logement. Ces dispositions permettraient aussi de rendre des services, sur une base volontaire, à l'Assemblée nationale ou aux personnes nommées par celle-ci. Finalement, le projet de loi comprend des modifications visant à accorder davantage d'agilité à la SQI dans la gestion de ses espaces excédentaires et la possibilité pour celle-ci d'obtenir un mandat du gouvernement visant la revalorisation d'espaces excédentaires de son parc immobilier.

Un nouvel article serait également ajouté à la LIP afin de prévoir la conclusion d'une entente cadre concernant la gestion de projet entre la SQI et les ministres responsables des centres de services scolaires ou des établissements d'enseignement supérieurs. Ce type d'entente peut actuellement être conclu entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la SQI concernant les projets des établissements de santé et de services sociaux et favorise grandement la réalisation des projets en permettant de déterminer et d'uniformiser les rôles et responsabilités de tous les intervenants publics impliqués dans la planification et la réalisation d'un projet d'infrastructure publique.

La LIP serait modifiée afin d'accorder davantage d'agilité au Conseil du trésor afin d'impliquer la SQI, par exemple, dans un projet d'un organisme public dont l'estimation du coût est près du critère permettant de considérer qu'un projet d'infrastructure public est un projet majeur et ainsi réduire les délais occasionnés par le changement de gestionnaire, le cas échéant.

Finalement, la LIP serait modifiée par l'ajout d'un article concernant la possibilité pour la SQI de déterminer les conditions applicables à son offre d'espaces et à sa prestation de services aux organismes publics, lesquelles pourront notamment porter sur le régime de responsabilité.

Réalisation des transactions immobilières

Un nouvel article à la LIP serait également prévu afin de permettre à la SQI d'acquérir un immeuble, pour le compte d'un autre organisme public, dans le cadre de la réalisation d'un projet d'infrastructure publique pour lequel la SQI agit comme

gestionnaire ou offre des services de construction. Cette acquisition pourrait se faire de gré à gré ou par expropriation.

Des modifications à la Directive sur la gestion des espaces et des aménagements et au décret no 1103-2018 concernant les limites de certaines transactions immobilières de la SQI seront proposées après la sanction de la loi afin de réduire le fardeau administratif préalable à l'acquisition de terrains par la SQI pour la réalisation des projets.

Expertise

À la suite de la demande du gouvernement de faire exercer à la SQI un rôle central en matière immobilière par son implication dans de nombreux projets reliés aux infrastructures, au-delà de ses missions de gestion immobilière et de gestion de projets, la proposition législative prévoit un nouvel aménagement des accréditations syndicales.

Alléger le fardeau administratif des organismes publics et accroître la performance administrative

Contrat de gré à gré à la suite d'un appel d'offres infructueux

La LCOP prévoit qu'un organisme public doit publier, lorsqu'il envisage de conclure un contrat d'une valeur égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres, et ce, de gré à gré et parce qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public, un avis d'intention au système électronique d'appel d'offres du gouvernement. Cet avis permet à toute entreprise de manifester son intérêt à réaliser le contrat.

La LCOP serait modifiée afin de permettre à un organisme public de ne pas publier d'avis d'intention si le contrat à conclure de gré à gré a déjà fait l'objet d'un appel d'offres au terme duquel aucune soumission conforme n'a été présentée. Le contrat de gré à gré doit viser les mêmes besoins et être aux mêmes conditions et exigences que celles exprimées dans l'appel d'offres sauf en ce qui concerne le délai de réalisation, lequel peut être reporté d'une période ne dépassant pas celle résultant de la différence entre la date de conclusion du contrat et la date limite de dépôt des soumissions fixée pour l'appel d'offres. Par ailleurs, le contrat doit être conclu dans les 90 jours suivant la date de réception de la soumission de l'attributaire, laquelle ne doit pas avoir été transmise à l'organisme public plus de 90 jours suivant la date limite de dépôt des soumissions fixée pour l'appel d'offres.

Cette proposition législative implique la modification du Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics, du Règlement sur certains contrats de services des organismes publics, du Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics et du Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, afin que les

dispositions encadrant la publication de ces contrats conclus de gré à gré incluent les modalités de reddition de comptes appropriées.

Délégation d'autorisation d'une dépense supplémentaire

La proposition législative vise à alléger les dispositions encadrant la délégation du pouvoir d'autorisation des dépenses supplémentaires découlant d'une modification au contrat. Actuellement, une telle délégation ne peut porter que sur les dépenses supplémentaires n'excédant pas 10% la valeur initiale du contrat. Cette limite serait retirée de la LCOP, permettant ainsi la délégation d'autorisation de toute dépense supplémentaire indépendamment du montant de la dépense à autoriser.

Habilitation réglementaire pour définir des termes

Un article serait introduit à la LCOP afin de prévoir une habilitation permettant au Conseil du trésor de définir par règlement les termes « dépense » et « montant ». Les précisions qu'apporterait un tel règlement quant à ce qui devrait être entendu par ces termes assureraient plus de prévisibilité et de cohérence dans leur interprétation.

Divulgence de l'identité des soumissionnaires

La proposition législative prévoit que l'interdiction de divulguer des renseignements permettant de connaître le nombre et l'identité des entreprises s'étant procuré une copie des documents d'appels d'offres ou ayant déposé une soumission s'appliquerait jusqu'à l'ouverture publique des soumissions ou, lorsqu'il n'y a pas une telle ouverture, jusqu'à l'adjudication du contrat. Cette précision faciliterait la mise en œuvre des processus d'adjudication de contrats qui incluent une période de négociation ou des séances d'informations lors d'appel d'offres en deux étapes, et ce, tout en protégeant l'identité des soumissionnaires.

Toutefois, pour les contrats visés par le chapitre V, les organismes publics pourraient divulguer l'identité d'une entreprise participant à l'appel d'offres si celle-ci a autorisé expressément cette divulgation. En effet, selon le mode collaboratif retenu pour un contrat de partenariat, la divulgation de l'identité des entreprises peut être requise à différents moments. Par exemple, divulguer l'identité des entreprises qualifiées au terme de la première étape permet aux entreprises qualifiées d'être connues des sous-traitants (entreprises spécialisées en construction, fournisseurs de biens, prestataires de services) et ces sous-traitants peuvent ainsi leur transmettre une proposition d'affaires. Ces propositions d'affaires des sous-traitants permettent à leur tour aux entreprises qualifiées de bâtir leur proposition pour l'étape suivante.

Possibilité de faire annuler des décisions rendues par des tiers décideurs

Les dispositions du chapitre V.2 de la LCOP ont été introduites par la 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 (2022, chapitre 18). Ces dispositions visent à assurer le paiement rapide de sommes d'argent réclamées par des entreprises qui prennent part à la réalisation de travaux de construction pour le compte d'organismes publics et à permettre le règlement rapide de différends qui peuvent naître entre ces parties.

Les décisions des tiers décideurs prévues dans le régime de règlement des différends sont exécutoires. Ainsi une partie, tenue au paiement, se doit de l'exécuter. Il n'existe aucun recours lorsqu'une partie à un différend considère qu'une intervention n'a pas respecté la réglementation. Le pourvoi en contrôle judiciaire est une démarche par laquelle le tribunal vérifie que les décisions de décideurs administratifs sont légales. Or, ce pouvoir de révision de la Cour supérieure n'est pas automatique, il doit être prévu par la Loi. Ainsi le projet de loi propose l'ajout de l'article 21.48.28.1 afin de prévoir la demande d'annulation d'une décision rendue par un tiers décideur.

Élargissement de la portée du pouvoir de vérification du président du Conseil du trésor

L'article 19 serait modifié afin d'élargir la portée du pouvoir de vérification du président du Conseil du trésor à l'égard de l'utilisation des investissements alloués aux organismes publics dans le cadre du Plan québécois des infrastructures.

Autorisation des contrats de services

La LGCE serait modifiée afin d'alléger les dispositions encadrant l'autorisation des contrats de services. Actuellement, tout contrat de services doit être autorisé par le dirigeant d'organisme. Ce dernier peut néanmoins déléguer son pouvoir d'autorisation lorsqu'il s'agit d'un contrat de moins de 10 000\$ conclu avec une personne physique ou de moins de 25 000\$ pour tout autre contrat. La proposition législative vise à permettre que l'autorisation de tout contrat de services, sans égard à sa valeur monétaire, puisse être accordée par le dirigeant d'organisme ou par tout membre du personnel qu'il désigne.

Directive sur les contrats de services

La LGCE serait modifiée afin que les organismes publics n'aient plus à transmettre au président du Conseil du trésor leur directive sur les contrats de services non soumis à une autorisation du dirigeant d'organisme. Toutefois, le pouvoir de la présidente du Conseil du trésor de requérir d'un organisme public qu'il modifie sa directive serait conservé.

Reddition de comptes des contrats de services

Les modalités encadrant la reddition de comptes des contrats de services publics ayant fait l'objet d'une autorisation du dirigeant d'organisme prévues à la LGCE seraient assouplies en abrogeant l'obligation de communiquer à la présidente du Conseil du trésor les renseignements indiqués par cette dernière concernant de tels contrats. Les organismes publics continueront toutefois de faire état de leur effectif dans leur rapport

annuel et d'y inscrire notamment, le cas échéant, les renseignements relatifs aux contrats de services de plus de 25 000\$ et déterminés par le Conseil du trésor.

Comité de gouvernance du Centre d'acquisitions gouvernementales

La LCAG, qui encadre la composition du comité de gouvernance du Centre d'acquisitions gouvernementales, serait modifiée afin de préciser que le président et chef de la direction de Santé Québec, ou la personne qu'il désigne, siège à ce comité. S'il s'agit d'une personne désignée par le président et chef de la direction de Santé Québec, cette personne devra exercer des fonctions de direction directement sous l'autorité de ce dernier. Par ailleurs, des modifications seraient apportées à différents articles de cette loi afin de différencier le ministre responsable de l'Éducation et le ministre responsable de l'Enseignement supérieur ainsi que les sous-ministres agissant au sein de leur ministère respectif.

De plus, une modification est également proposée aux articles 27 et 30 afin de prévoir la possibilité de rémunérer les membres indépendants du comité de gouvernance ainsi que les membres du comité de vérification, dans les cas, aux conditions et dans la mesure déterminées par le gouvernement.

Exiger des renseignements et des documents de tiers

La section IV du chapitre V.1 de la LCOP encadre les pouvoirs de surveillance de l'Autorité des marchés publics (ci-après « AMP ») à l'égard des entreprises qui contractent avec les organismes publics.

La proposition législative vise à accorder à l'AMP une plus grande marge de manœuvre afin d'exiger des renseignements et des documents de tiers dans le cadre de ses vérifications relatives à l'intégrité des cocontractants de l'État visés par le régime d'intégrité. Ainsi, un article serait introduit à la LCOP afin de permettre à l'AMP effectuer une demande visant à obtenir un document ou une information auprès de tiers ayant déjà été administrateur, associé, dirigeant ou actionnaire d'une entreprise visée par une vérification relative à l'intégrité, ou auprès d'une personne ou d'une entité liée directement ou indirectement par contrat à une telle entreprise.

La communication de renseignement s'effectuerait malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi, dont la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé et la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, et malgré toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne. Toutefois, le secret professionnel liant un avocat ou un notaire à son client serait préservé.

Par ailleurs, une personne qui communiquerait un renseignement à l'AMP ou qui collaborerait à une vérification effectuée par celle-ci n'encourrait aucune responsabilité civile de ce fait. Enfin, quiconque serait visé par une demande de l'AMP devrait

confirmer l'authenticité des documents ou la véracité des renseignements communiqués au moyen d'une déclaration sous serment. Par souci de cohérence, l'article 21.48.9 de la LCOP serait modifié afin d'offrir les mêmes protections pour les administrateurs, les associés et les autres dirigeants en poste lorsque l'AMP effectue une vérification en vertu de cet article. Aussi, une modification serait introduite dans la Loi sur l'autorité des marchés publics (chapitre A-33.2.1) concernant la non-communication des renseignements et documents.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON LÉGISLATIVES

Les modifications législatives proposées s'inscrivent en continuité avec la Stratégie gouvernementale des marchés publics et dans le cadre d'une stratégie globale concernant les infrastructures publiques qui comprennent un ensemble de mesures législatives, réglementaires et administratives. Ainsi, le présent mémoire se limite aux modifications pour lesquelles des changements législatifs sont requis et qu'il n'était pas possible d'intégrer dans les autres véhicules décisionnels.

Concernant la LCOP, il a été initialement envisagé de procéder seulement par modification réglementaire afin de prévoir les dispositions encadrant les contrats de partenariat. Cependant, après analyse, cette option n'a pas été retenue étant donné l'évolution rapide et constante de ce type de contrat, qui rend pour le moment non opportune la détermination de dispositions réglementaires à leur égard étant donné qu'elles auraient dû être plus précises que l'approche par objectif préconisée dans le projet de loi.

Relativement à la LIP, les objectifs poursuivis de simplifier et d'accélérer la démarche gouvernementale d'autorisation et de permettre davantage d'agilité ou de marge de manœuvre en matière de gestion de projets immobiliers ne pouvaient être atteints qu'avec une modification législative.

En ce qui concerne les dispositions de la proposition législative qui visent à alléger ou à préciser certaines modalités de la LCOP, de la LGCE et de la LCAG, aucune autre option n'a été envisagée, considérant que la seule option possible était une modification de ces lois.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1. Description des secteurs touchés

Pour l'année financière 2022-2023, la valeur totale des contrats publics conclus par des organismes publics assujettis à la LCOP pour des travaux de construction de plus

de 25 000\$ était de 9,8 milliards de dollars. En 2021-2022, cette valeur était de 8,9 milliards de dollars, en 2020-2021, de 5,7 milliards et en 2019-2020, de 5,3 milliards de dollars. Les contrats de partenariat sont un sous-ensemble des contrats de travaux de construction.

En moyenne, du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2023, ce sont tout près de 2 000 entrepreneurs différents par année qui ont conclu au moins un contrat public.

Selon les informations diffusées sur le Portail constructo en date du 7 février 2024, le Québec compte 18 427 entrepreneurs généraux, dont 10 113 œuvrant dans le domaine du bâtiment institutionnel.

4.2. Coûts pour les entreprises

Les dispositions de la proposition législative visant à permettre aux organismes publics de conclure des contrats de partenariat qui prennent appui sur la collaboration, à simplifier et à accélérer la démarche gouvernementale d'autorisation et de suivi des projets majeurs ainsi que celles visant à permettre davantage d'agilité ou de marge de manœuvre en matière d'infrastructures publiques n'entraînent aucun coût pour les entreprises.

Les dispositions de la proposition législative visant à alléger le fardeau administratif des organismes publics et à accroître la performance administrative n'entraînent aucun coût lié à la conformité aux règles ou aux formalités administratives, ni manque à gagner pour les entreprises.

TABEAU 1

Coûts directs liés à la conformité aux règles
(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
--	------------------------	--

Dépenses en capital (acquisition d'un terrain, de machinerie, d'un système ou d'un équipement informatique, construction ou modification d'un bâtiment, etc.)	0	0
Coûts de location d'équipement	0	0
Coûts d'entretien et de mise à jour des équipements		0
Dépenses en ressources humaines (consultants, employés, gestionnaires, etc.)	0	0
Coûts pour les ressources spécifiques (ex. : trousse, outils, publicité, etc.)	0	0
Autres coûts directs liés à la conformité	0	0
TOTAL DES COÛTS DIRECTS LIÉS À LA CONFORMITÉ AUX RÈGLES	0	0

(1) Le coût par année en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être appliquée aux projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 2

Coûts liés aux formalités administratives et application de l'exigence du « un pour un »

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Cas 1 : Aucune formalité administrative nouvellement créée	0	0
Coûts liés aux formalités administratives existantes (modification de la formalité administrative déjà existante)	0	0
Coûts de production, de gestion et de transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation	0	0
Dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	0	0
Autres coûts liés aux formalités administratives	0	0
Total des coûts liés à la modification des formalités administratives existantes	0	0
Cas 2 : Formalité administrative nouvellement créée - Exigence du « un pour un » applicable	0	0
Coûts associés aux formalités administratives nouvellement créées (formalité introduite pour la première fois)		
Coûts associés aux formalités administratives abolies	0	0
Compensation additionnelle si le coût de la formalité abolie est insuffisant (économie provenant des autres formalités administratives-réduction de fréquence, prestation électronique, exemption partielle d'une certaine catégorie d'entreprises, etc.)	0	0
Effets nets concernant l'exigence du « un pour un » si applicable	0	0
TOTAL DES COÛTS LIÉS AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES	0	0

(1) La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être appliquée aux projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 3

Manques à gagner

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Diminution du chiffre d'affaires	0	0
Autres types de manques à gagner	0	0
TOTAL DES MANQUES À GAGNER	0	0

(1) Les manques à gagner par année en dollars courants permettent de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être appliquée aux projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 4

Synthèse des coûts pour les entreprises

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ⁽¹⁾
Coûts directs liés à la conformité aux règles	0	0
Coûts liés aux formalités administratives	0	0
Manques à gagner	0	0
TOTAL DES COÛTS POUR LES ENTREPRISES	0	0

(1) Le coût par année en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être appliquée aux projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou longue période (5 ou 10 ans).

4.3. Économies pour les entreprises

Les dispositions de la proposition législative visant à permettre aux organismes publics de conclure des contrats de partenariat qui prennent appui sur la collaboration, à simplifier et à accélérer la démarche gouvernementale d'autorisation et de suivi des projets majeurs ainsi que celles visant à permettre davantage d'agilité ou de marge de manœuvre en matière d'infrastructures publiques ne génèrent aucune économie pour les entreprises.

Les dispositions de la proposition législative visant à alléger le fardeau administratif des organismes publics et accroître la performance administrative ne génèrent aucune économie pour les entreprises.

TABLEAU 5

Économies, revenus supplémentaires pour les entreprises et participation du gouvernement

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Économies, revenus supplémentaires pour les entreprises et participation du gouvernement pour atténuer le coût du projet Montant par année (récurrents) ⁽¹⁾
Économies liées à la conformité aux règles	0	0
Économies liées à l'achat d'équipements moins coûteux qu'à l'habitude	0	0
Réduction d'autres coûts liés aux formalités administratives	0	0
Revenus supplémentaires à la suite de l'augmentation des tarifs payables aux entreprises	0	0
Contribution gouvernementale sous différentes formes (réduction de taxes, crédit d'impôt, subventions, etc.)	0	0
TOTAL EFFETS FAVORABLES AU PROJET (DES ÉCONOMIES POUR LES ENTREPRISES, REVENUS SUPPLÉMENTAIRES ET CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT POUR ATTÉNUER LE COÛT DU PROJET)	0	0

(1) Les économies par année en dollars courants permettent de démontrer l'ampleur des économies produites à la suite de nouvelles règles introduites. Cependant, la méthode d'actualisation des économies peut être appliquée lorsque des économies sont anticipées sur une moyenne ou longue période (ex. : 5 ou 10 ans).

4.4. Synthèse des coûts et des économies

TABLEAU 6

Synthèse des coûts et des économies

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts, économies, revenus supplémentaires pour les entreprises et participation du gouvernement pour atténuer le coût annuel du projet Montant par année (récurrents) ⁽¹⁾
Total des coûts pour les entreprises	0	0
Revenu supplémentaire pour les entreprises	0	0
Participation du gouvernement pour atténuer le coût du projet	0	0
Total des économies pour les entreprises	0	0
COÛTS NETS POUR LES ENTREPRISES	0	0

(1) Les coûts par année et les économies par année en dollars courants permettent de comprendre l'importance des coûts et des économies à la suite de nouvelles règles introduites. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts et des économies peut être appliquée lorsque des économies sont anticipées sur une moyenne ou longue période (ex. : 5 ou 10 ans).

4.5 Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies

Puisque la proposition n'entraîne aucun coût ni aucune économie pour les entreprises, aucune hypothèse n'a été formulée pour l'estimation de ceux-ci.

4.6. Consultation des parties prenantes sur les hypothèses de calcul des coûts et d'économies

Les modifications au projet de loi ont fait l'objet de consultation auprès de la SQI, du MTMD, du réseau de l'éducation, du réseau de l'enseignement supérieur et du réseau de la santé et des services sociaux. Le CAG ainsi que l'AMP ont également été consultés.

4.7 Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée

L'introduction des modes collaboratifs permettra davantage de souplesse aux organismes publics pour la réalisation des projets d'infrastructures.

Finalement, la proposition législative a une incidence sur les responsabilités administratives des organismes publics en ce qu'elle vise à alléger ou à préciser certaines modalités en matière de contrats publics, de vérification relative à l'intégrité d'une entreprise et de gouvernance en matière d'acquisitions gouvernementales.

5. APPRÉCIATION DE L'IMPACT ANTICIPÉ SUR L'EMPLOI

Aucun impact sur l'emploi n'est anticipé.

Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi (obligatoire)

✓	Appréciation ⁽¹⁾	Nombre d'emplois touchés
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le[s] secteur[s] touché[s])		
☐		500 et plus
☐		100 à 499
☐		1 à 99
Aucun impact		
☒		0
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le[s] secteur[s] touché[s])		
☐		1 à 99
☐		100 à 499
☐		500 et plus
Analyse et commentaires :		

(1) Il faut cocher la case correspondante à la situation.

6. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Aucun impact sur les petites et moyennes entreprises n'est anticipé.

7. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

La proposition législative n'affecte pas la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, les dispositions relatives à l'autorisation de contracter d'un consortium dans le cadre des projets de partenariat permettraient aux entreprises visées pour former un consortium de pouvoir participer à un appel d'offres sans que le consortium ne soit encore formé juridiquement, à condition qu'elles soient elles-mêmes autorisées.

8. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRES

Contrat de partenariat

La France s'est dotée en 2018 de dispositions encadrant les marchés de partenariat. Aux États-Unis, l'État du Colorado s'est doté d'une loi encadrant la réalisation de projet intégrée dans le cadre de contrats publics. Aux États-Unis, de nombreux projets liés aux infrastructures de transport fédérales sont réalisés en mode collaboratif.

Au Canada, Infrastructure Ontario utilise déjà différents modes de réalisation de projet collaboratifs pour ses infrastructures, dont les modes « réalisation de projet intégrée », « conception-construction-financement », « conception-construction-financement-maintenance » et « conception-construction progressive ».

Allègement

Au Canada, on relève des démarches d'allègement du cadre normatif visant à réduire le fardeau administratif des organisations publiques au sein d'autres instances gouvernementales, dont le gouvernement fédéral, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, l'Alberta. De plus, dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 et de ses impacts, plusieurs pays d'Europe ont adopté des lois et des règlements visant à alléger les processus administratifs des différentes étapes de la passation des marchés publics.

Par ailleurs, la proposition législative respecte les dispositions des accords de commerce intergouvernementaux auxquels le Québec s'est déclaré lié.

9. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les modifications au projet de loi ont fait l'objet de consultation auprès de la SQI, du MTMD, du réseau de l'éducation, du réseau de l'enseignement supérieur et du réseau de la santé et des services sociaux. Le CAG ainsi que l'AMP ont également été consultés.

10. CONCLUSION

La proposition législative permettrait aux organismes de conclure des contrats de partenariat, d'accorder davantage d'agilité en matière d'infrastructures publiques, d'alléger le fardeau administratif des organismes publics et d'accroître la performance administrative de ceux-ci. La proposition législative n'entraîne aucun coût ni économie pour les entreprises.

11. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

De façon générale, cette proposition législative ne nécessite pas de mécanisme spécifique pour sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.

Par ailleurs, le secrétariat du Conseil du trésor accompagnera les organismes publics afin de faciliter l'appropriation des nouvelles modalités, notamment en mettant à leur disposition des documents de soutien.

12. PERSONNES-RESSOURCES

Dispositions modifiant la LIP :

Simon Bégin,
Secrétaire général et directeur général des affaires juridiques
Société québécoise des infrastructures
Téléphone : 418 646-1766, poste 3287
simon.begin@sqi.gouv.qc.ca

Dispositions modifiant la LCOP et autres dispositions :

Patricia-Anne De Vriendt
Conseillère en marchés publics
Sous-secrétariat aux marchés publics
Secrétariat du Conseil du trésor
Téléphone : 418 643-0875 poste 4989
patricia-anne.devriendt@sct.gouv.qc.ca

13. LES ÉLÉMENTS DE VÉRIFICATION CONCERNANT LA CONFORMITÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Le responsable de l'élaboration de l'AIR transmet celle-ci au représentant de la conformité des AIR, qui doit cocher toutes les cases de la grille ci-après portant sur les éléments de vérification de la conformité de l'AIR.

Réalisée tôt en amont, cette vérification de la conformité facilite le cheminement du dossier au Conseil des ministres, conformément aux exigences de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente.

1	Responsable de la conformité des AIR	Oui	Non
	Est-ce que l'AIR a été soumise au responsable de la conformité des AIR de votre ministère ou organisme?	☒	☐
2	Sommaire	Oui	Non
	Est-ce que le sommaire exécutif comprend la définition du problème, la proposition du projet, les impacts, les exigences spécifiques ainsi que la justification de l'intervention?	☒	☐
	Est-ce que les coûts globaux et les économies globales sont indiqués au sommaire? <i>Oui, aucun coût prévu.</i>	☒	☐
3	Définition du problème	Oui	Non
	Est-ce que la définition du problème comprend la présentation de la nature du problème, le contexte, les causes et la justification de la nécessité de l'intervention de l'État?	☒	☐
4	Proposition du projet	Oui	Non
	Est-ce que la proposition du projet indique en quoi la solution projetée est en lien avec la problématique?	☒	☐
5	Analyse des options non réglementaires	Oui	Non
	Est-ce que les solutions non législatives ou réglementaires ont été considérées ou est-ce qu'une justification est présentée pour expliquer les raisons du rejet des options non réglementaires?	☒	☐
6	Évaluation des impacts		
6.1	Description des secteurs touchés	Oui	Non
	Est-ce que les secteurs touchés ont été décrits (le nombre d'entreprises, nombre d'employés, le chiffre d'affaires)?	☒	☐
6.2	Coûts pour les entreprises		
6.2.1	Coûts directs liés à la conformité aux règles	Oui	Non
	Est-ce que les coûts ¹ directs liés à la conformité aux règles ont été quantifiés en dollars (\$)?	☒	☐
6.2.2	Coûts liés aux formalités administratives	Oui	Non
	Est-ce que les coûts liés aux formalités administratives ont été quantifiés en dollars (\$)?	☒	☐
	Si l'exigence du « un pour un » s'applique, est-ce que le coût associé aux formalités administratives abolies compense complètement le coût associé à la formalité administrative nouvellement créée?	☐	☐
	Si la compensation du coût associé aux formalités administratives abolies est insuffisante, une compensation additionnelle est-elle proposée, notamment l'économie provenant des autres formalités administratives, la réduction de fréquences, la prestation électronique ou l'exemption partielle d'une certaine catégorie d'entreprises?	☐	☐
	Si une formalité a fait l'objet d'une demande d'exemption à l'exigence du « un pour un », est-ce que le MO a reçu un avis du Bureau de la gouvernance et de la coopération réglementaires du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie à l'effet que l'exemption est conforme à l'une ou l'autre des situations prévues à l'article 10 de la Politique?	☐	☐

¹. S'il n'y a aucun coût et aucune économie, l'estimation est de 0 \$.

6.2.3	Manques à gagner	Oui	Non
	Est-ce que les coûts associés aux manques à gagner ont été quantifiés en dollars (\$)?	☒	☐
6.2.4	Synthèse des coûts pour les entreprises (obligatoire)	Oui	Non
	Est-ce que le tableau synthèse des coûts pour les entreprises (obligatoire) a été réalisé et incorporé à l'AIR en dollars (\$)?	☒	☐
6.3	Économies pour les entreprises (obligatoire)	Oui	Non
	Est-ce que le tableau sur les économies pour les entreprises (obligatoire) a été réalisé et incorporé à l'AIR en dollars (\$)?	☒	☐
6.4	Synthèse des coûts et des économies (obligatoire)	Oui	Non
	Est-ce que le tableau synthèse des coûts et des économies pour les entreprises (obligatoire) a été réalisé et incorporé à l'AIR?	☒	☐
6.5	Hypothèses utilisées pour l'estimation des coûts et des économies	Oui	Non
	Est-ce que l'analyse présente les hypothèses utilisées afin d'estimer les coûts et les économies pour les entreprises? <i>Oui, aucun coût donc pas d'hypothèses formulées.</i>	☒	☐
6.6	Élimination des formulations imprécises dans les sections portant sur les coûts et les économies	Oui	Non
	Est-ce que les formulations imprécises telles que « impossible à calculer, coût faible, impact négligeable » dans cette section portant sur les coûts et les économies pour les entreprises ont été éliminées?	☐	☐
6.7	Consultation des parties prenantes sur les hypothèses de calcul de coûts et d'économies dans le cas du projet de loi ou du projet de règlement	Oui	Non
	Est-ce que le processus de consultation pour les hypothèses de calcul de coûts et d'économies a été prévu?	☒	☐
	Au préalable : ☒ (cocher) Durant la période de publication préalable du projet de règlement à la <i>Gazette officielle du Québec</i> ou lors la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale ☐ (cocher)		
6.8	Autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée	Oui	Non
	Est-ce que l'AIR fait état des autres avantages, bénéfices et inconvénients de la solution projetée pour l'ensemble de la société (entreprises, citoyens, gouvernement, etc.)?	☒	☐
7	Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi	Oui	Non
	Est-ce que la grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi a été insérée à l'AIR?	☒	☐
	Est-ce que l'effet anticipé sur l'emploi a été quantifié et la case correspondante à la grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi, cochée?	☒	☐
8	Petites et moyennes entreprises (PME)	Oui	Non
	Est-ce que les règles ont été modulées pour tenir compte de la taille des entreprises ou, dans le cas contraire, est-ce que l'absence de dispositions spécifiques aux PME a été justifiée? <i>Oui, mention qu'aucun impact n'est anticipé.</i>	☒	☐
9	Compétitivité des entreprises	Oui	Non
	Est-ce qu'une analyse comparative des règles avec de principaux partenaires commerciaux du Québec a été réalisée?	☒	☐
10	Coopération et harmonisation réglementaires	Oui	Non
	Est-ce que des mesures ont été prises afin d'harmoniser les règles entre le Québec et l'Ontario lorsqu'applicable et, le cas échéant, avec les autres partenaires commerciaux ou est-ce que l'absence de dispositions particulières en ce qui concerne la coopération et l'harmonisation réglementaire a été justifiée?	☒	☐
11	Fondements et principes de bonne réglementation	Oui	Non

	Est-ce que l'analyse indique dans quelle mesure les règles respectent les principes de bonne réglementation et les fondements de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente? Voir commentaire laissé à la section 9.	☒	☐
12	Mesures d'accompagnement	Oui	Non
	Est-ce que les mesures d'accompagnement qui aideront les entreprises à se conformer aux nouvelles règles ont été décrites ou est-ce qu'il est indiqué clairement qu'il n'y a pas de mesures d'accompagnement prévues?	☒	☐

