

Groupe de travail mixte gouvernement-industrie

# Initiative de paiement sans délai

## Stratégie de mobilisation





# STRATÉGIE DE MOBILISATION SUR LE PAIEMENT SANS DÉLAI

## Introduction

*Le présent document décrit les parties intéressées et les enjeux de l'élaboration de la stratégie de mobilisation pour le paiement sans délai. Cette stratégie a été préparée en collaboration avec l'Association canadienne de la construction, Services publics et Approvisionnement Canada et Construction de Défense Canada; elle est fondée sur le contexte actuel.*

## Contexte

Lors de la 50e réunion annuelle conjointe de l'Association canadienne de la construction (ACC) et du gouvernement du Canada, tenue le 11 avril 2016, l'ACC a soulevé la question concernant le « paiement sans délai ». Les discussions ont notamment porté sur les coûts assumés par le gouvernement du Canada et l'industrie relativement à la structure de paiement actuelle, ainsi que sur les solutions contractuelles et non contractuelles possibles à l'égard du paiement sans délai.



Il a été demandé au gouvernement du Canada de faire ce qui suit :

- assumer un rôle de chef et être perçu comme tel;
- entamer le dialogue avec l'ACC pour désigner, évaluer et mettre en œuvre des améliorations possibles;
- créer un groupe de travail mixte gouvernement-industrie.

Il a été convenu de mettre sur pied un groupe de travail entre le gouvernement et l'industrie, qui se réunira de façon périodique et rendra compte de ses travaux à Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) d'ici octobre 2016.

Le 13 avril 2016, un nouveau projet de loi (projet S-224) a été présenté au Sénat. Il a pour objet de renforcer la stabilité de l'industrie de la construction et de diminuer les risques financiers auxquels sont exposés les entrepreneurs et les sous-traitants en prévoyant le paiement en temps opportun des sommes qui leur sont dues dans le cadre des contrats de construction conclus avec les institutions fédérales. Pour obtenir de plus amples renseignements, vous pouvez consulter la progression du projet de loi sur le site Web suivant du Parlement :

<http://www.parl.gc.ca/LegisInfo/BillDetails.aspx?Mode=1&Bill=S224&Parl=42&Ses=1&Language=F>

## Marchés de travaux publics du gouvernement du Canada par rapport aux contrats de gestion des services immobiliers (BI-1, BI-2, BI-N)



Dans le milieu de la construction, on a le sentiment profond que les entreprises de construction travaillant sur des sites fédéraux travaillent pour le gouvernement du Canada. Cela porterait donc à croire que les solutions de paiement sans délai déterminées par les marchés de travaux publics du gouvernement s'appliqueraient de la même manière à toutes les activités de construction sur des sites fédéraux. En réalité, les contrats de gestion des services immobiliers

(p. ex. BI-1, BI-2) fournis par SPAC visent la gestion et la prestation d'une gamme complète de services immobiliers (y compris les services de gestion immobilière et les services de réalisation des projets) sur de nombreux sites et projets fédéraux disséminés dans tout le pays, qui ne devraient donc pas être conçus et traités comme des marchés de travaux publics.

Alors que l'entrepreneur des BI se prépare à fournir des services de réalisation des projets au gouvernement du Canada, il peut fournir tout ou partie des services suivants : planification, travaux d'architecture et de génie, gestion de projets, construction, mise en service, évaluation du projet, etc. L'entrepreneur des BI n'est pas tenu d'effectuer des achats publics au nom du gouvernement. Au lieu de cela, toute sous-traitance réalisée par l'entrepreneur s'effectue pour son propre compte. L'entrepreneur seul détermine si une partie des services demandés pourrait, ou devrait, être sous-traitée. Il est ainsi pleinement responsable des décisions sur la façon de sélectionner les sous-traitants, sur la manière dont les offres sont émises et sur les conditions (y compris pour le paiement) à inclure dans les contrats de sous-traitance.

### Définition du problème

Un paiement retardé sur toute la chaîne de paiement pour les projets de construction fédéraux érode le pouvoir d'achat du gouvernement, augmente le risque financier et le coût pour les entreprises de construction et freine la croissance économique. On estime que même si les projets de construction peuvent être achevés comme prévu, il est possible que l'argent investi n'ait pas généré les avantages socio-économiques anticipés.

Même si le dossier de paiement du gouvernement du Canada est bon, dans certains cas, des modalités de contrat contradictoires et des retards de paiement en aval de la chaîne d'approvisionnement entraînent une augmentation des coûts de construction et une baisse de la croissance et de l'emploi, en plus de nuire à l'innovation.

Du point de vue des adhérents de l'ACC, qui compte des milliers de petites et moyennes entreprises, ainsi que de certaines des plus grandes organisations de construction d'Amérique du Nord, des liquidités immédiates sur toute la chaîne de paiement de la construction sont essentielles à la bonne santé du secteur. Les retards de paiement n'importe où dans la chaîne d'approvisionnement sur les projets de construction réduisent les bénéfices et entament la

création de capital. Ils ont donc pour conséquence de restreindre l'innovation et l'investissement dans les usines, les machines et les équipements.

Les retards de paiement augmentent aussi le coût pour les entreprises qui doivent financer leurs opérations, et font grimper le coût de la construction dans son ensemble, qui, à son tour, réduit le pouvoir d'achat du gouvernement. L'incidence des retards de paiement sur les petites et moyennes entreprises peut être d'une gravité disproportionnée, et même un léger retard de paiement d'une ou deux factures peut exercer une grave pression financière sur les petites entreprises.

Grâce au paiement sans délai tout au long de la construction, les entreprises peuvent réaliser les marges bénéficiaires concurrentielles nécessaires pour stimuler la croissance et l'emploi et offrir aux entreprises canadiennes la possibilité de construire l'infrastructure essentielle à la prospérité économique du pays.

## **Champs d'intervention du groupe de travail**

Le groupe de travail s'efforcera de déterminer les solutions possibles au problème de paiement. Il commencera par se demander si une solution donnée, si elle est mise en œuvre,



a des chances d'améliorer la ponctualité du paiement sur toute la chaîne de paiement et de répondre aux besoins de l'industrie. Ensuite, pour les solutions dont il considérera qu'elles devraient donner les meilleurs résultats, le groupe de travail envisagera un plan de mise en œuvre, évaluera les coûts, la faisabilité et la durabilité ainsi que les contraintes de ces solutions éventuelles par rapport aux avantages attendus

À mesure que des solutions seront élaborées, et dans le cadre d'une première étape, dite « pilote », le groupe de travail donnera la priorité aux solutions à mettre en œuvre dans le programme des marchés de travaux publics dont la valeur est supérieure à 100 000 \$ et qui sont directement gérés par SPAC ou Construction de Défense Canada (CDC).

Dans un second temps, le groupe de travail étudiera si et comment ces solutions pourraient être mises en œuvre ou modifiées pour permettre leur application à d'autres contrats, y compris : des marchés de travaux publics émis par d'autres ministères, les futurs cycles d'approvisionnement de BI-N, etc.

Le groupe de travail reconnaît l'intégrité des contrats existants et convient que son champ d'intervention ne s'étend pas jusqu'aux changements ou même aux changements recommandés de tout contrat existant du gouvernement du Canada et aux politiques ou règlements éventuellement connexes.

## Objectif du groupe de travail

Examiner conjointement les mesures qui pourraient être prises par le gouvernement du Canada ou l'industrie pour améliorer les pratiques et modalités de paiement dans le cadre des contrats fédéraux, et ce, à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement, y compris pour le gouvernement du Canada, les entrepreneurs principaux, les sous-traitants, les sous-sous-traitants et les fournisseurs.

L'ensemble du groupe de travail s'entend sur le fait qu'un marché qui fonctionne bien et qui bénéficierait de paiements en temps opportun sur les projets de construction fédéraux présenterait au moins les caractéristiques suivantes :

- Des conditions de paiement contractuelles équitables sur l'ensemble de la chaîne/pyramide d'approvisionnement du projet de construction fédéral. L'ACC a proposé que la référence en matière d'équité soit la validation par l'ACC et le Comité canadien des documents de construction (CCDC) des documents du contrat/contrat de sous-traitance standard de l'industrie.
- Les montants indiscutés, y compris les montants de la retenue, tout au long de la chaîne/pyramide d'approvisionnement du projet de construction, sont payés conformément aux conditions de paiement équitables du contrat/contrat de sous-traitance.
- Les dates auxquelles les paiements et les montants de la retenue sont versés sont suffisamment transparentes afin de permettre aux parties intéressées de la pyramide des paiements de prendre des mesures correctives en temps opportun.
- Le gouvernement du Canada continue de gérer des processus de paiement équitables et efficaces dans son champ d'intervention contractuel et, là où il n'a pas le contrôle, montre l'exemple pour influencer de bonnes pratiques de paiement sur l'ensemble de la chaîne de paiement.
- L'industrie de la construction à tous les niveaux connaît les mécanismes contractuels et juridiques disponibles et montre de l'assurance pour garantir des liquidités immédiates dans l'ensemble du secteur.

## Environnement actuel du secteur de la construction

Les relations contractuelles entre les nombreuses parties intéressées dans tout projet de construction sont complexes et hiérarchiques. Un propriétaire attribue un contrat à un entrepreneur principal qui, à son tour, embauche plusieurs sous-traitants, qui embauchent des sous-sous-traitants et des fournisseurs, ce qui crée une structure à plusieurs étages, où le propriétaire n'est pas toujours au courant de toutes les organisations qui ont travaillé sur le projet ni sous quelles conditions. Il y a longtemps, le gouvernement du Canada a décidé de maintenir des relations indépendantes avec les sous-traitants et de ne pas s'immiscer entre l'entrepreneur principal et les sous-traitants ou tout autre fournisseur d'un niveau inférieur.



D'après l'ACC, les difficultés liées au paiement sans délai dans le contexte fédéral peuvent être divisées en deux grandes catégories:

1. Comment garantir un accord sur les conditions de paiement contractuelles à tous les niveaux (entreprise principale, contrat de sous-traitance, contrat de sous-sous-traitance et fourniture) équitable et qui réduit le coût pour le gouvernement du Canada et l'industrie en reflétant les périodes de paiement commerciales raisonnables les plus courtes;
2. Comment garantir que les débiteurs à tous les niveaux, y compris le gouvernement du Canada, les entrepreneurs principaux, les sous-traitants et les sous-sous-traitants, honorent les conditions de paiement convenues et les exigences d'administration des contrats connexes qui touchent le paiement, et agissent d'urgence sur la question du paiement sans délai.

L'ACC souhaite que le gouvernement fédéral « montre l'exemple », en continuant à honorer les conditions de paiement contractuelles convenues avec ses entrepreneurs principaux, en communiquant aux parties intéressées l'importance du paiement sans délai à tous les niveaux de la chaîne de paiement et en prenant d'autres mesures raisonnables pour inspirer et motiver les pratiques de paiement sans délai sur les contrats fédéraux.

L'ACC reconnaît que le gouvernement du Canada est lié par les conditions des contrats existants et, dans le contexte de ce groupe de travail, l'ACC ne demande pas au gouvernement du Canada de modifier les conditions de paiement des contrats fédéraux existants. L'ACC considérerait très positif que le gouvernement du Canada lui-même décide de s'appuyer sur les travaux de ce groupe de travail et entame la discussion avec ses entrepreneurs principaux existants en vue de raccourcir les périodes de paiement sur toute la chaîne de paiement sur ces contrats.

La National Trade Contractors Coalition of Canada (autre association du secteur de la construction) a rédigé un rapport intitulé « *The Need for a Prompt Payment Act in Federal Government Construction, April 2015* » [La nécessité de voter une loi sur le paiement sans délai pour la construction fédérale], qui prône que le statu quo n'est pas acceptable. D'après



son rapport, plus de 80 % des travaux de construction sont réalisés par des sous-traitants et le problème est double : on constate des retards de traitement des factures valables par les autorités fédérales et des retards de versement des paiements à la chaîne des sous-traitants.

Étant donné le contexte à plusieurs niveaux des entrepreneurs et des sous-traitants, la résolution de ce problème est une responsabilité partagée. Le gouvernement devra examiner la possibilité d'améliorer les délais de paiement aux entrepreneurs principaux. Néanmoins, il dispose

aujourd'hui d'un contrôle limité sur la période de paiement par l'entrepreneur principal aux sous-traitants ou à tout sous-sous-traitant/fournisseur plus bas dans la chaîne d'approvisionnement. Pour réussir, chaque entreprise (organisation ou individuelle) participant à un projet de construction devrait respecter les mêmes principes afin que les paiements puissent circuler dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement des entrepreneurs.

Au Canada, plusieurs associations de construction provinciales (c.-à-d. en Ontario, au Manitoba, en Alberta et en C.-B.) font pression en faveur d'une loi sur le paiement sans délai. La province de l'Ontario a publié son rapport d'experts sur la Loi sur le privilège dans l'industrie de la construction et propose de présenter une loi au printemps 2017. La province du Québec envisage aussi d'introduire de nouvelles règles de paiement d'ici au printemps 2017, en réponse aux recommandations du rapport de la Commission Charbonneau. D'autres pays, tels que le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis (49 états sur 50) ont adopté une loi sur le paiement sans délai. Dans son rôle moteur sur l'Initiative de paiement sans délai, le gouvernement du Canada reconnaît qu'il devra tenir compte des règles et des lois qui relèvent de la compétence des provinces et ont une incidence sur le secteur de la construction.

## **Considérations de l'industrie**

Les retards de paiement existent dans le détail, facture par facture, dans tous les secteurs de l'industrie de la construction. Il est difficile de créer des données fiables à ce niveau sur l'ampleur et l'incidence des retards de paiement.

Selon les estimations de l'ACC, quelque 46 milliards de dollars de paiements restaient impayés après la période conventionnelle de 30 jours, ce qui représente environ 16 % des 285 milliards de dollars estimés investis dans la construction à l'échelle nationale en 2015.



Même si les données sont forcément générales et qu'il existe sans doute de nombreuses raisons valables expliquant que des paiements dépassent les 30 jours dans des circonstances particulières, leur ordre de grandeur révèle un problème, qui entrave l'industrie de la construction qui cherche à continuer à se développer, à grandir et à contribuer à notre prospérité.

De la même manière, il sera difficile de mesurer une amélioration des pratiques de paiement dans l'ensemble de la chaîne de paiement de la construction dans le détail. L'industrie et le gouvernement ont la possibilité de collaborer par l'entremise du groupe de travail afin de déterminer des mesures pertinentes, capables d'aider toutes les parties intéressées à comprendre l'état des pratiques de paiement de façon objective et à déterminer les faiblesses et les occasions de pérenniser l'amélioration.

## Considérations du gouvernement du Canada



Le gouvernement du Canada n'est que l'un des nombreux « clients » en matière de construction commerciale et représente un très faible pourcentage (1 %) du volume d'activités industrielles global.

Il s'efforce de respecter les pratiques exemplaires de l'industrie, dans la mesure du possible.

Étant donné que le gouvernement dépense l'argent du contribuable, il est indispensable d'exercer une supervision et une diligence raisonnable solides au moment d'effectuer des paiements. Le gouvernement doit donc déterminer ce qui constitue un délai acceptable et atteignable pour autoriser un paiement, sans compromettre sa diligence raisonnable.

Les factures à payer sont traitées sur la base de chaque projet et rassemblent une multitude de points de contact visant la validation et la certification. À titre d'exemple, la procédure de paiement des factures implique une validation visant à certifier l'achèvement ou la livraison des travaux, des éclaircissements et un suivi auprès des fournisseurs en cas d'erreurs ou d'écarts dans les factures, des exigences de supervision, le traitement dans les systèmes financiers, l'émission de chèques, etc.

Actuellement, le gouvernement paye pour des travaux achevés et des marchandises livrées sur site. Le paiement est effectué dans les délais, presque toujours conformément à la politique gouvernementale (*Directive sur les demandes de paiement et le contrôle des chèques*). En outre, si le gouvernement est en désaccord avec une facture qui lui est soumise, le paiement sera effectué à la hauteur du montant non contesté dans la période de paiement, puis des mesures seront prises pour régler le différend sur le montant en souffrance, et ce, le plus rapidement possible.

Conformément à la politique du Conseil du Trésor, le gouvernement effectue ses paiements à 30 jours. Puis, passé ce délai, il paye des intérêts, sauf mention contraire dans le contrat.

SPAC enregistre un chiffre d'affaires annuel de 1,9 milliard de dollars avec le secteur privé, tandis qu'environ 0,013 % d'intérêts pour paiements en retard ont été versés sur son volume d'activités (données de 2015-2016).

SPAC est le plus grand acheteur de services de construction pour le gouvernement fédéral, en valeur (75,6 %). Toutefois, SPAC devrait s'impliquer auprès de plusieurs autres parties intéressées pour examiner les processus actuels, étudier les options éventuelles et garantir que d'autres responsables des biens immobiliers fédéraux soutiennent les solutions proposées.

### **Composition du groupe de travail**

<b>ORGANISMES D'INTERVENANTS</b>	<b>PARTICIPANTS</b>
<b>Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC)</b>	Services des biens immobiliers Direction générale des approvisionnements Direction générale des finances et de l'administration
<b>Construction de Défense Canada</b>	Responsable du secteur de service national, Services de construction Division des opérations
<b>Association canadienne de la construction (ACC)</b>	Bureau de l'Association canadienne de la construction Président, Président et membres du groupe d'experts de l'ACC



## **Prochaines étapes – Plan d'action**

Le groupe de travail élabore un plan d'action pour évaluer et gérer certains des enjeux liés au paiement sans délai. L'ACC et le gouvernement du Canada examinent les mesures qui pourraient être prises dans le contexte actuel et qui auraient la plus grande incidence sur l'industrie. Ce plan d'action complétera la stratégie de mobilization.