

Coût et financement des infrastructures municipales



ASSOCIATION DE LA
CONSTRUCTION DU QUÉBEC





Préambule

Principal groupe de promotion et de défense des intérêts des entrepreneurs de l'industrie québécoise de la construction, l'Association de la construction du Québec (ACQ) s'est imposée au fil des ans comme le plus important regroupement multisectoriel à adhésion volontaire de cette industrie.

Unique agent patronal de négociation pour tous les employeurs des secteurs institutionnel-commercial et industriel, l'ACQ représente à ce titre près de 20 000 entreprises qui génèrent plus de 64 % des heures totales travaillées et déclarées dans l'industrie réglementée par la loi R-20.

Non seulement l'ACQ joue un rôle actif et crédible dans les prises de décisions concernant l'industrie dans son ensemble, mais elle offre à ses membres une multitude d'outils et de services, grâce à un important réseau de 10 associations régionales implantées dans 17 villes du Québec.

Elle est également présente dans le secteur résidentiel, notamment parce que les heures travaillées lors de la construction d'immeubles résidentiels de 6 étages ou plus sont déclarées dans le secteur commercial, ainsi que par l'entremise de sa filiale ACQ Résidentiel.

Fondée il y a près de 30 ans, l'ACQ Résidentiel est une entreprise reconnue et indépendante qui administre, notamment, des plans de garantie et offre des services spécialisés en construction résidentielle couvrant plusieurs secteurs : les condos neufs en hauteur, la transformation d'immeubles en copropriété, la rénovation et le marché de la revente.

TABLE DES MATIÈRES

Contexte 4

Agir sur les coûts de construction 4

Diminuer les normes et les exigences 4

Soumissions et appels d'offres 4

Délais de paiement des municipalités 5

Paiement des retenues 5

Délais de permis 6

Le risque zéro 7

Abolition du rôle de RSS 7

Utilisation des superpouvoirs 8

Financer les infrastructures en eau 8

CONTEXTE

Dans le cadre des États généraux sur le coût et le financement des infrastructures municipales lancés en mai dernier par le ministre des Affaires municipales, l'Association de la construction du Québec (ACQ) présente, par le biais de ce mémoire, plusieurs recommandations et pistes de solutions aux défis actuels rencontrés par les municipalités québécoises. D'ailleurs, l'ACQ accueille favorablement cette démarche et souhaite collaborer avec le gouvernement et les municipalités pour trouver des solutions durables.

Selon le dernier rapport sur la fiscalité et les finances municipales présenté lors des Assises de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), le déficit de maintien d'actifs se chiffre actuellement à près de 49,7 milliards. Si la tendance se maintient, ce déficit pourrait se creuser, en 2036, jusqu'à 94,5 milliards¹. Les différentes récentes annonces d'ententes financières entre Québec et Ottawa sont des pas dans la bonne direction. Toutefois, il reste encore de nombreuses entraves au développement de projets.

À travers ce document, l'ACQ émet plusieurs recommandations pour résorber la présente crise des infrastructures en s'inscrivant dans les objectifs de la consultation.

AGIR SUR LES COÛTS DE CONSTRUCTION

Diminuer les normes et les exigences

Soumissions et appels d'offres

Certains entrepreneurs ont des réticences à travailler avec les donneurs d'ouvrage public, comme les villes et municipalités, notamment à cause des délais de paiement et du fardeau administratif². L'ACQ propose donc plusieurs recommandations concernant le processus d'appels d'offres avec les donneurs d'ouvrage public.

Avant tout, il est primordial que les attentes et les besoins du donneur d'ouvrage soient clairement communiqués aux professionnels. L'implication des entrepreneurs en amont permettrait ainsi à ces derniers de contribuer à mieux orienter et informer les donneurs d'ouvrage. Cette approche favoriserait l'élaboration de plans et devis complets et conformes, limitant ainsi le nombre de changements pendant l'exécution des travaux. **L'ACQ recommande donc de clarifier, dès le départ, les objectifs poursuivis ainsi que les besoins et attentes du donneur d'ouvrage avant la préparation des documents d'appels d'offres, afin que ceux-ci soient clairement connus et identifiés.**

Ensuite, les plans et devis souvent incomplets lors de l'appel d'offres peuvent mener à plusieurs changements en cours de projet. Cette mauvaise préparation peut entraîner des ajustements inattendus et coûteux, des retards dans l'échéancier et des difficultés de coordination pour l'ensemble des professionnels. **L'ACQ recommande que les plans et devis soient complets avant de lancer l'appel d'offres.**

L'absence de cohérence dans les documents de soumission entre les différents donneurs d'ouvrage peut mener à des hausses des coûts de construction, puisque cette situation accroît significativement le temps et les efforts nécessaires pour préparer une soumission complète et conforme, augmentant les risques d'erreurs, de malentendus ou de non-conformités. **L'ACQ recommande d'uniformiser les exigences de soumission et documents contractuels.**

¹ Union des municipalités du Québec. 2026. *Rapport sur la fiscalité et les finances municipales. Un modèle arrivé à ses limites : un virage s'impose.* [Rapport disponible en ligne.](#)

² Selon une étude réalisée par Raymond Chabot Grant Thornton en 2021, l'intérêt à soumissionner sur les marchés publics a baissé pour 38% des entrepreneurs et pour 40% des professionnels et les municipalités sont au premier rang des donneurs d'ouvrages envers qui l'intérêt diminue. Les conditions contractuelles ainsi que les processus d'appels d'offres ont un impact réel sur l'intérêt des entrepreneurs à soumissionner sur les projets publics. Raymond Chabot Grant Thornton. 2021. *Consultation visant à évaluer le niveau d'intérêt des entrepreneurs et des professionnels envers les marchés publics.* En ligne. p. 12.

Les devis sont souvent trop précis et sans possibilité de fournir des produits équivalents. Par conséquent, plusieurs entrepreneurs ne peuvent pas soumissionner. Ainsi, les devis devraient décrire la performance et les caractéristiques techniques recherchées et, lorsqu'un produit unique est demandé, les municipalités devraient avoir l'obligation de fournir une justification technique. La clause « ou équivalent approuvé » devrait également devenir la norme afin de faire diminuer les coûts de construction. **L'ACQ recommande une plus grande ouverture à la substitution de produits lorsqu'une solution moins coûteuse, disponible plus rapidement ou autrement avantageuse existe, sans compromettre la qualité des travaux.**

Finalement, nous recommandons d'uniformiser les pratiques entre les ministères, les municipalités et les organismes afin de faciliter l'élaboration des soumissions pour les entrepreneurs, ce qui se reflèterait dans le prix des soumissions. Nous recommandons aussi de réduire les exigences financières ou administratives disproportionnées qui entraînent fréquemment des discussions ou des négociations prolongées sur les clauses contractuelles, retardant ainsi la signature et le démarrage des travaux. Cette uniformisation permettrait également à un plus grand nombre de soumissionnaires d'y accéder.

Délais de paiement des municipalités

Les délais de paiement contribuent à la baisse d'intérêt des entrepreneurs à travailler avec les organismes municipaux. Les enjeux étant à géométrie variable, nous souhaitons une amélioration de l'uniformité quant au paiement des travaux effectués pour une municipalité et le règlement rapide des différends. **L'ACQ recommande donc qu'un règlement similaire à celui entré en vigueur pour les organismes publics le 8 septembre 2025³ soit adopté, et ce, dans les meilleurs délais.**

Outre les délais de paiement, les entrepreneurs se retrouvent souvent à devoir avancer certaines sommes d'argent afin que le projet puisse démarrer, dont la prime d'assurance, de cautionnement ainsi que l'achat d'équipements. En effet, les entrepreneurs doivent souvent financer l'achat des équipements en attendant de recevoir les premiers paiements. Toutefois, lorsque les montants dépassent 100 000 \$, ce qui arrive fréquemment, les entrepreneurs doivent inclure le prix dans les soumissions afin de mitiger leurs risques et assurer la pérennité de leur entreprise. Par conséquent, le financement d'avance du prix des assurances, des cautionnements et des équipements se reflète dans le prix des soumissions des projets de construction.

Paiement des retenues

Le stade de la réception de l'ouvrage s'accompagne de nombreux enjeux juridiques. Chacun des intervenants cherche à se protéger légalement et à conserver des garanties financières suffisantes afin de se prémunir contre tout manquement contractuel. Dans ce contexte, le retard dans le versement de la retenue produit des effets comparables à ceux causés par les retards de paiements progressifs. Ces retards, qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, sont souvent disproportionnés par rapport aux délais normaux d'exécution des travaux.

³ Règlement sur les paiements et le règlement rapides des différends en matière de travaux de construction. Gouvernement du Québec (2025). Gazette officielle du Québec. En ligne : https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/lois_reglements/2025F/86131.pdf.



Or, le paiement de la retenue représente un élément crucial pour les entreprises, qui doivent en assumer le fardeau financier sur une longue période, en plus de jongler avec les exigences de leurs institutions financières. **Ceci n'est pas sans effet sur les coûts de construction, car tout risque a un coût.** Nous encourageons donc les municipalités à revoir leur gestion des retenues contractuelles.

Afin de minimiser les impacts des retenues, réduire les impacts financiers associés à ces délais tout en maintenant une protection adéquate pour le donneur d'ouvrage, il pourrait être envisagé d'autoriser, après l'émission du certificat d'acceptation avec réserve, le remplacement de la retenue par un cautionnement d'entretien. Le cautionnement d'entretien permet de garantir le propriétaire contre les vices de construction ou le mauvais fonctionnement des équipements faisant partie de la construction, tout en réduisant le fardeau financier des entrepreneurs associés aux retenues prolongées.

Subsidiairement, nous recommandons que la libération de la retenue s'effectue de manière progressive, de façon à ne conserver qu'un pourcentage minimal à la fin des travaux, reflétant adéquatement le risque réel assumé par le donneur d'ouvrage. Le maintien d'une retenue de 10 % jusqu'à la réception définitive des travaux, une pratique courante chez les donneurs d'ouvrage publics, impose un fardeau financier considérable aux entrepreneurs, particulièrement aux plus petites entreprises, qui ne disposent pas toujours de la capacité financière nécessaire pour absorber de tels délais de paiement. Une telle approche peut d'ailleurs dissuader certaines entreprises de soumissionner pour des projets publics.

Délais de permis

Les délais pour l'obtention d'un permis de construction particulièrement longs rajoutent une couche de complexité à la construction ou à la rénovation d'un bâtiment. À titre d'exemple, un an de retard pour un permis de construction peut entraîner jusqu'à 710 000 \$ de surcoûts pour un projet de 10 M\$⁴. Cette facture va directement être répercutée sur les locataires dans le cas de projets de logements locatifs. Il est également important de souligner que les délais ne sont pas la seule responsabilité des municipalités, mais aussi du gouvernement provincial, qui rajoute des couches de réglementations nécessitant des validations, des comités ainsi que des séquences obligatoires. Afin que de nombreux projets puissent avancer selon leur planification respective, il est primordial de délivrer les permis de construction dans les délais prescrits.

De plus, chaque municipalité possède ses règlements et mécanismes de validation complexifiant de fait la tâche pour les entrepreneurs qui doivent naviguer parmi la multitude de formulaires à remplir. Cette accumulation du fardeau réglementaire jumelée aux différences administratives entre les municipalités peut entraîner un désintérêt ou être une source de craintes.

L'ACQ recommande l'adoption de processus permettant de réduire radicalement les délais et d'instaurer un mécanisme uniforme d'octroi automatique des permis de construction à l'intérieur d'un délai prescrit. Enfin, l'ACQ recommande aux municipalités de travailler en collaboration avec les partenaires de l'industrie, dont les entreprises en construction, pour anticiper les besoins futurs et alléger les processus administratifs.

Dans cette logique d'allègement administratif, il est nécessaire de poursuivre le travail entamé concernant la règle du « 2 pour 1 ». En effet, les municipalités devraient enlever deux exigences lorsqu'elles souhaitent ajouter une nouvelle réglementation. Une telle démarche devrait s'appliquer tant au niveau municipal qu'au niveau gouvernemental. L'ACQ recommande donc de poursuivre ce travail d'allègement réglementaire et administratif dans les différents paliers gouvernementaux.

⁴ Volume Dix. 2026. *L'engrenage des permis: quand la lourdeur des systèmes d'autorisation accentue la crise de l'habitation*. En ligne. [IDU X APCHQ X ACQ X CORPIQ X Volume Dix - Délais des permis](#)

Le risque zéro

Malgré l'implication de différentes parties prenantes à un projet de construction, les entrepreneurs se retrouvent seuls à porter l'imputabilité lorsque des difficultés surviennent. En pratique, une grande partie des enjeux, comme les délais de livraison, la hausse du coût du projet, les plans mal exécutés, est fréquemment ramenée à la responsabilité de l'entrepreneur, même lorsque ces situations découlent de facteurs externes ou de décisions prises en amont.

Bien qu'il soit justifiable de rechercher le risque minimal, les parties prenantes souhaitent un risque zéro qui se traduit par un transfert disproportionné des responsabilités vers les entrepreneurs. Cette allocation des risques déséquilibrée entraîne inévitablement une augmentation des coûts de construction, les entrepreneurs devant intégrer dans leurs prix des contingences et des protections supplémentaires afin de couvrir les risques assumés. De plus, ce refus de se rendre responsable mine la relation de confiance entre les entrepreneurs et les autres parties prenantes au projet. Le partage de l'imputabilité doit reposer sur une ouverture et une compréhension de la part du donneur d'ouvrage à la culture entrepreneuriale⁵.

Abolition du rôle de RSS

Le poste de représentant en santé et en sécurité (RSS) vise à renforcer la culture de prévention sur les chantiers de construction. Si le principe d'accroître les efforts en prévention fait consensus, la véritable problématique réside dans la façon dont cette fonction est implantée et appliquée sur le terrain. Malgré les intentions louables, plusieurs enjeux majeurs d'ordre juridique, opérationnel et économique ont émergé, soulevant de sérieuses questions quant à la pertinence, à l'efficacité et à la viabilité de la fonction de RSS.

Compte tenu de la grande similitude entre les fonctions actuellement attribuées au RSS et celles du coordonnateur en santé et en sécurité (CoSS), il apparaît pertinent d'envisager l'abolition des responsabilités du RSS. Une telle démarche permettrait d'éviter le dédoublement des tâches et d'assurer une meilleure cohérence opérationnelle sur les chantiers. Selon nos estimations, la présence des RSS représente un coût additionnel direct d'environ 300 M\$ par année pour l'industrie québécoise de la construction. Ces dépenses, assumées obligatoirement dès qu'un chantier atteint les seuils de 12 M\$ ou de 100 travailleurs, se répercutent sur l'ensemble des projets où il y a un RSS, contribuant ainsi à une hausse générale des coûts de réalisation sans réel impact sur le bilan lésionnel.

Ainsi, nous croyons que la suppression de la fonction de RSS permettrait de réallouer des ressources financières considérables, soit environ 300 M\$ par an, à des mesures de prévention mieux ciblées qui auraient un plus grand impact sur le bilan lésionnel de notre industrie.

⁵ Dans leur rapport sur la crise des infrastructures, l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ) souligne que l'ajout de normes jumelé au renforcement des exigences contractuelles mène à « une culture de la prudence, voire de l'intolérance aux risques ». Par conséquent, cette tendance à la déresponsabilisation conduit à la complexification des projets ainsi qu'à l'augmentation des coûts et des délais. OIQ. 2026. Crise des infrastructures. Agir maintenant pour éviter la facture de demain. En ligne [*Rapport_crise_infrastructures_OIQ.pdf](#), p.37.



Utilisation des superpouvoirs

Un autre levier pour diminuer les délais de permis est une plus grande latitude et flexibilité des municipalités pour actualiser et moderniser leurs réglementations. La réglementation d'urbanisme, conçue pour encadrer l'aménagement du territoire de façon prévisible, peut rapidement devenir un frein lorsqu'elle ne s'adapte pas assez rapidement aux réalités changeantes. Dans un contexte de crise de l'abordabilité, par exemple, il devient crucial que les municipalités puissent examiner les projets porteurs avec souplesse, même s'ils ne s'inscrivent pas parfaitement dans le cadre normatif existant.

Cela suppose cependant une gouvernance municipale proactive, capable d'évaluer les bénéfices globaux d'un projet pour la communauté, au-delà de sa stricte conformité initiale. Les meilleurs exemples de ces besoins de flexibilité et d'adaptation rapide des villes aux différents enjeux actuels sont les « superpouvoirs » octroyés aux municipalités québécoises dans le projet de loi 31. Avec ces dispositions, le gouvernement du Québec a donné aux municipalités un « superpouvoir » leur permettant de déroger à la réglementation en urbanisme et à l'approbation référendaire, et ce, afin d'autoriser la construction de plus de logements.

Il serait aussi possible de revoir les critères d'éligibilité au processus référendaire, que ce soit en augmentant le nombre de citoyens nécessaires pour l'ouverture d'un référendum, en élargissant les périmètres géographiques des personnes habilitées à voter pour éviter les blocages dus à des procédures référendaires.

Financer les infrastructures en eau

L'ACQ est convaincue que la fin de la crise des infrastructures passera avant tout par une collaboration entre tous les acteurs de l'industrie, les différents paliers de gouvernement ainsi que la population québécoise. À cet effet, l'ACQ est membre du Groupe tactique sur les infrastructures en eau liées au logement (ci-après Groupe tactique) mis sur pied en juillet 2025, dont l'objectif est notamment de proposer des solutions concrètes et novatrices pour remédier à ce déficit d'investissement⁶.

Afin d'avoir un portrait global de l'état des infrastructures en eau au Québec, le Groupe tactique a mandaté la firme de services-conseils Aviseo, qui a émis trois principaux constats⁷:

1. Le parc d'infrastructures est encore fonctionnel, mais engagé sur une trajectoire de dégradation coûteuse
2. La hausse des besoins sur le marché de l'habitation exerce une pression accrue sur les infrastructures d'eau
3. Face au déficit d'investissement, les municipalités doivent trouver de nouvelles façons de financer leurs infrastructures d'eau

Ces constats sont en ligne directe avec ceux annoncés lors des dernières assises de l'UMQ⁸.

Le financement des infrastructures d'eau repose principalement sur la taxe foncière imposée par les municipalités. Cependant, les montants alloués aux services d'eau ne couvrent qu'une petite fraction des montants réels⁹. De plus, les montants consacrés aux municipalités dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) diminuent constamment. En effet, les investissements prévus au PQI sont passés de 7,9 % en 2016 contre 4,4 % une décennie plus tard. Cette baisse constante accroît la pression sur les municipalités et leur manière d'investir.

⁶ Association de la construction du Québec. Juillet 2025. *Crise des infrastructures en eau liées au logement - Mise sur pied d'un groupe tactique - Association de la construction du Québec En ligne*

⁷ Pour en savoir plus, vous pouvez l'étude en cliquant sur le lien suivant : *Étude sur le sous-financement des infrastructures d'eau au Québec*

⁸ Union des municipalités du Québec. 2026. *Rapport sur la fiscalité et les finances municipales. Un modèle arrivé à ses limites : un virage s'impose. Rapport disponible en ligne.*

⁹ À titre d'exemple, la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable (SQEEP) estime le coût des services d'eau potable à 800\$ par habitant. Cependant, en 2023, les dépenses moyennes par habitant des municipalités se sont élevées à seulement 280\$, permettant de couvrir uniquement les coûts pour le fonctionnement des infrastructures d'eau. Aviseo. 2026. *Étude sur le sous-financement des infrastructures d'eau au Québec En ligne.* p. 22

Ainsi, plusieurs mesures fiscales pour augmenter le financement des infrastructures, telles que le pouvoir général de taxation, les redevances réglementaires, la tarification pour services rendus, les ententes avec les promoteurs et les redevances de développement, sont présentées dans l'étude publiée par le Groupe tactique. Il est, toutefois, important de souligner que la mise en place des mesures comme les redevances de développement peuvent mener à une hausse des coûts de construction.

Il est donc tout indiqué de se tourner vers l'écofiscalité. Cette approche permettrait d'aligner les coûts des services avec l'usage réel de la population tout en promouvant une utilisation responsable de la ressource. La tarification volumétrique en est un parfait exemple. L'utilisation des compteurs d'eau, qui mesurent la consommation en temps réel, permet notamment de repérer les fuites rapidement, d'améliorer le rendement du réseau ainsi que de planifier des investissements. De plus, la mise en œuvre de la tarification volumétrique est plutôt flexible. Ainsi, il serait possible de mettre en place un système de tarification dynamique à pallier selon la composition des ménages. Une taxe sur les surfaces imperméables est également une solution pour financer les systèmes d'évacuation municipaux saturés. Cette mesure a pour objectif de faire contribuer les propriétaires dont les aménagements provoquent beaucoup de ruissellement d'eau.

Finalement, les gouvernements fédéral et provincial ont aussi un rôle à jouer pour résorber la crise des infrastructures dans la province en augmentant le financement. Les gouvernements municipaux ne pourront pas, à eux seuls, assumer les coûts. La prévisibilité des investissements dans les infrastructures publiques est primordiale afin d'éviter l'augmentation des investissements, les retards et les reports ainsi que l'accroissement du déficit de maintien des actifs.





ASSOCIATION DE LA
CONSTRUCTION DU QUÉBEC

acq.org