CAT – 010M
C.P. – P.L. 122
Gouvernements
de proximité

ASSOCIATION
DES FIRMES DE
GÉNIE-CONSEIL
QUÉBEC

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

FÉVRIER 2017

Table des matières

Sommaire exécutif 3

Association des firmes de génie-conseil – Québec (AFG) 4

Intérêt dans le projet de loi n° 122 4

Leçons apprises de la Commission Charbonneau 5

Évolution et impacts des modes d'octroi des contrats de services professionnels dans le domaine municipal 6

Une situation préoccupante : le constat de la Ville de Blainville 9

Commentaires spécifiques sur les modifications législatives du projet de loi n° 122 11

Meilleures pratiques et tendances 12

Recommandations 14

Conclusion 20

Annexe 21

Sommaire exécutif

- L'AFG regroupe des firmes de génie-conseil de toutes les tailles, qui emploient environ 16 000 personnes au Québec. L'intérêt de l'AFG dans le PL 122 concerne les modes d'octroi des contrats de services professionnels.

- Les audiences de la Commission Charbonneau ont clairement démontré la nécessité de mieux encadrer l'octroi et la gestion des contrats municipaux.

- Les contrats de services professionnels dans les municipalités du Québec sont presque systématiquement attribués au plus bas soumissionnaire depuis l'entrée en vigueur en 2002 de la formule actuelle (loi 106), qui devait en principe assurer un rapport qualité/prix.

- La formule actuelle incite les firmes de génie-conseil à réduire au strict minimum les services offerts dans un contexte de concurrence axée sur le plus bas prix; le PL 122 n'apporte pas de solutions véritables pour corriger la situation.

- Conséquences : une augmentation des coûts de possession des ouvrages, des dépassements de coûts et d'échéancier des projets, de l'insatisfaction des municipalités et des différends, etc.

- La conception ne représente que de 1 % à 2 % des coûts sur le cycle de vie d'un projet, mais influence 98 %-99 % des autres coûts.

- La Ville de Blainville, dans un appel d'offres récent, fait un constat préoccupant qui confirme plusieurs des mises en garde de l'AFG concernant les modes d'octroi de contrats basés sur le plus bas soumissionnaire.

- Tant et aussi longtemps que le mode d'octroi des contrats inclura un critère du plus bas prix sans fixer de limite quant à son influence, le marché sera toujours fortement incité à trouver des façons de réduire les services.

- La tendance ailleurs au Canada vise clairement un rehaussement de la qualité dans les contrats de services professionnels.

- L'AFG formule trois recommandations : permettre la sélection basée uniquement sur la qualité pour les services professionnels, revoir la formule proposée pour l'évaluation des soumissions avec prix, et créer un guide pour les municipalités.

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

Fondée en 1974, l'Association des firmes de génie-conseil – Québec (AFG) regroupe des firmes de toutes les tailles, incluant des PME formées de seulement quelques professionnels jusqu'à de grandes entreprises mondiales comptant des milliers d'employés.

Au Québec, les firmes de génie-conseil membres de l'AFG sont présentes dans toutes les régions et emploient environ 16 000 personnes, soit la majorité de la main-d'œuvre dans le secteur du génie-conseil. Le chiffre d'affaires de l'industrie du génie-conseil au Québec est estimé à 2,6 milliards.

Ces firmes multidisciplinaires ou spécialisées offrent une gamme variée de services professionnels à des clients publics (39 %) et privés (61 %) dans de nombreux domaines. Le secteur du génie-conseil québécois réalise également un nombre important de projets publics et privés partout ailleurs au Canada et dans le monde.

Intérêt dans le projet de loi nº 122

L'intérêt de l'AFG dans le projet de loi nº 122 se situe spécifiquement au chapitre des modifications proposées quant aux modes d'octroi des contrats de services professionnels.

Plusieurs firmes de génie-conseil membres de l'AFG offrent leurs services aux donneurs d'ouvrage publics pour la conception et la réalisation de projets.

Avec les investissements majeurs en infrastructures prévus au cours des prochaines années, l'AFG croit qu'il est nécessaire d'adopter les meilleures pratiques en matière d'octroi et de gestion des contrats publics.

Des modes d'octroi des contrats publics rigoureux et structurés constituent aussi un élément incontournable pour améliorer les pratiques dans le domaine des infrastructures publiques et pour contrer les stratagèmes de collusion et de corruption.

Leçons apprises de la Commission Charbonneau

Durant toute la durée de ses travaux et dans son rapport final, la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (la « Commission Charbonneau ») a analysé des stratagèmes et des irrégularités qui ont été observés presque exclusivement dans le domaine municipal.

Les audiences de la Commission Charbonneau ont clairement démontré la nécessité d'agir afin de mieux encadrer l'octroi et la gestion des contrats municipaux.

À la recommandation #2 de son rapport final, la Commission Charbonneau souligne à juste titre l'importance des critères de qualité dans l'octroi de contrats de services professionnels, citant des ingénieurs municipaux : « Selon eux, les firmes retenues sont presque toujours celles qui ont soumis le prix le plus bas, même si elles obtiennent le seuil minimal en matière de qualité. Ce contexte a facilité les ententes de collusion entre les firmes pour les appels d'offres en matière de services professionnels au niveau municipal »[1].

Cette même recommandation de la Commission ne fait pas la nécessaire distinction entre l'acquisition de biens, de travaux de construction ou de services professionnels, mais fait néanmoins ressortir très clairement les impacts négatifs du mode de sélection sur le plus bas prix et l'importance de la qualité.

Dans la foulée du dépôt du rapport de la Commission Charbonneau et des révélations des dernières années concernant le domaine municipal, il apparaissait souhaitable que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour corriger la situation et pour mieux encadrer l'octroi des contrats de services professionnels dans le domaine municipal.

La recommandation #2 de la Commission Charbonneau vise d'ailleurs à « uniformiser les lois et les règlements pour permettre à tous les donneurs d'ouvrage publics de décider, en collaboration avec l'Autorité des marchés publics et sous sa surveillance, de la pondération appropriée des critères de prix et de qualité dans le processus d'adjudication d'un contrat lié au domaine de la construction ».

Il faut souligner ici que dans la première version du projet de loi n° 108, visant la création de l'Autorité des marchés publics (AMP), les municipalités ont été soustraites à l'assujettissement de cet organisme de surveillance des contrats publics.

[1] Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, *Rapport final*, 2015, partie 4, p. 98

Un amendement a été proposé après la tenue des consultations particulières, mais contrairement à la recommandation de l'AFG et de plusieurs autres intervenants en commission parlementaire, l'amendement actuel prévoit que l'AMP ne détiendrait qu'un simple pouvoir de « recommandation » dans le cas des contrats municipaux.

L'AFG est d'avis que la surveillance des marchés publics ne devrait pas faire d'exception et que le gouvernement devrait mettre en place les mécanismes nécessaires pour assurer le respect des meilleures pratiques et la conformité des processus d'octroi des contrats publics dans tous les marchés, incluant le marché municipal.

Évolution et impacts des modes d'octroi des contrats de services professionnels dans le domaine municipal

Durant de nombreuses années, les contrats municipaux au Québec ont été attribués en mode « gré à gré ».

En 2002, avec le projet de loi n° 106, le gouvernement du Québec a voulu structurer différemment le processus d'octroi des contrats de services professionnels dans le domaine municipal et rendre obligatoire l'utilisation d'un système d'évaluation et de pondération des offres qui intégrait le critère du prix pour tous les contrats de plus de 25 000 $.

L'adoption de ce projet de loi a entraîné une série de conséquences néfastes autant pour les firmes de génie-conseil que pour les municipalités et l'intérêt public.

Au fil des années, il a clairement été démontré que la formule d'évaluation des soumissions dans le domaine municipal favorisait largement le plus bas soumissionnaire au détriment de la qualité, une situation qui s'observe toujours aujourd'hui. [2]

En fait, depuis l'entrée en vigueur de cette formule, qui devait en principe assurer un rapport qualité/prix, **les contrats de services professionnels dans les municipalités du Québec sont presque toujours attribués au plus bas soumissionnaire**.

Cette dynamique ne laisse pas de place à l'optimisation des projets et à l'innovation, qui devraient normalement être attendues des consultants professionnels.

Au contraire, cela incite plutôt les firmes de génie-conseil à réduire au strict minimum les services offerts, réduisant ainsi leurs honoraires dans l'espoir d'obtenir des contrats.

[2] Montreal Gazette, *Municipal contracts: Quebec sacrifices quality for cost*, 24 mars 2015

Dans ces conditions, des ouvrages coûtent nécessairement plus cher en construction et en frais d'exploitation et d'entretien, mais personne ne semble s'en préoccuper.

Cette situation dénature le rôle des professionnels architectes et ingénieurs, qui devraient toujours viser d'optimiser la conception d'un projet, c'est-à-dire de mettre à profit leur expertise et leur créativité pour rechercher la solution la mieux adaptée aux besoins et représentant la meilleure valeur.

Cela entraîne des conséquences directes :

1) une augmentation des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien (représentant les coûts majeurs des projets d'infrastructures, beaucoup plus élevés que les coûts de conception);

2) une augmentation des dépassements de coûts et d'échéancier des projets;

3) une augmentation de l'insatisfaction des municipalités et des différends.

Depuis 2002, les firmes de génie-conseil œuvrant dans le monde municipal se livrent une forte compétition centrée sur le critère prédominant du prix, ce qui a fait en sorte de réduire les ressources, menant éventuellement à une réduction de la qualité des services.

De plus, l'approche du plus bas soumissionnaire a contribué à l'émergence de stratagèmes de collusion, en plus de réduire la concurrence, puisque plusieurs firmes se sont désintéressées d'une partie de leur clientèle municipale ou ont tout simplement quitté le marché au cours des dernières années.

Par ailleurs, le système d'octroi de contrats actuellement en vigueur impose régulièrement aux firmes de génie-conseil de soumettre un prix forfaitaire pour des projets qui ne sont pas encore bien définis, ce qui n'est pas du tout réaliste.

Les écarts de coûts irrationnels observés entre les soumissionnaires pour un même appel d'offres démontrent l'impossibilité de répondre à de telles demandes.

En résumé, le mode d'octroi des contrats municipaux actuel assimile les services professionnels à une « commodité », sans en reconnaître la valeur ajoutée. Les services d'ingénierie sont de plus en plus acquis comme de simples biens de consommation, une approche que semble renforcer le projet de loi n° 122.

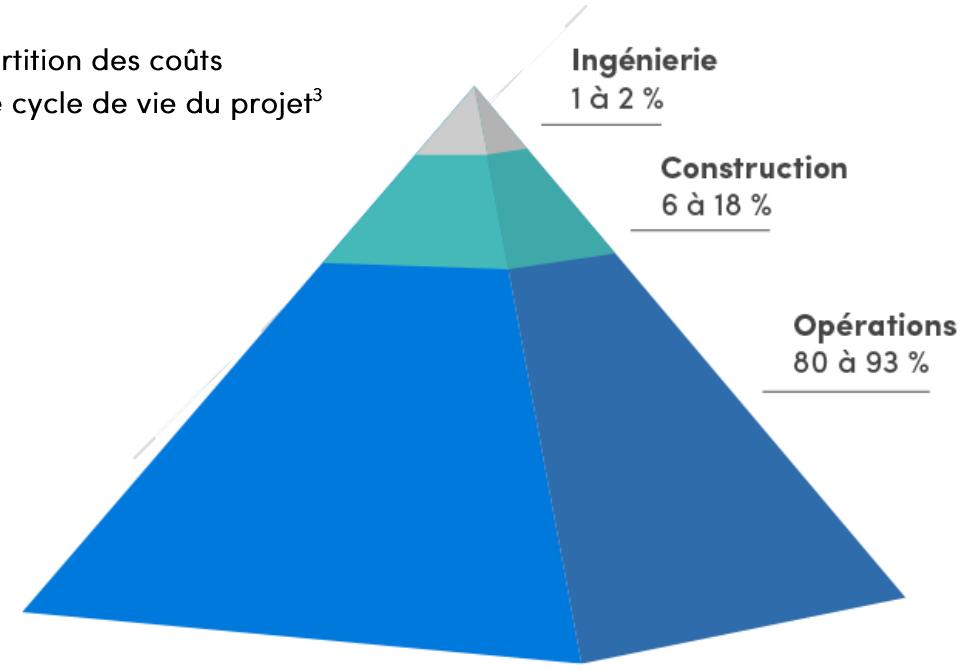
Pourtant, la différence entre les biens, les travaux de construction et les services professionnels est fondamentale.

Alors que les biens correspondent à des spécifications claires, et que les travaux de construction sont réalisés selon des plans et devis détaillés, qui permettent une évaluation précise des coûts, le mandat des professionnels est de trouver une solution parmi de multiples options, existantes ou non.

Les ingénieurs, comme les architectes, vendent des connaissances techniques, la compétence, le jugement, l'habileté, la créativité, l'expérience et la performance. Ils vendent leur aptitude à faire des recherches, à imaginer des solutions et à prendre des décisions. C'est d'ailleurs à l'étape de la conception que les professionnels peuvent innover et optimiser les projets, afin qu'ils soient mieux adaptés aux besoins, et afin de faire diminuer les coûts avec des ouvrages bien pensés et bien dimensionnés.

À cet égard, il importe également de rappeler que le coût de l'ingénierie représente généralement de 1 % à 2 % du coût global d'un projet sur l'ensemble de son cycle de vie. Mais c'est la conception qui permet de générer des économies parfois substantielles dans toutes les phases subséquentes d'un projet, réduisant ainsi le coût de possession (conception, construction, exploitation et entretien).

Répartition des coûts
sur le cycle de vie du projet[3]



[3] Fédération canadienne des municipalités et Conseil national de recherches du Canada, *Sélection d'une société d'experts-conseils*, 2006, p. 10

Ce potentiel de mieux définir les projets, d'optimiser la conception et de réduire le coût de possession grâce à une conception réfléchie et créative implique évidemment un investissement en amont du processus.

Cependant, le mode d'octroi de contrats actuellement en vigueur dans les municipalités ne permet pas aux consultants professionnels de collaborer avec leurs clients à la définition des projets avant de fixer un prix. Et comme le plus bas prix remporte presque toujours les appels d'offres, il devient inutile d'inclure dans une soumission des honoraires dédiés à l'optimisation et à la recherche des meilleures solutions. Cette façon de faire empêche les municipalités de bénéficier pleinement de l'expertise des professionnels en amont de leurs projets. Une fois le contrat octroyé au plus bas prix, les possibilités d'optimisation sont considérablement limitées.

Une situation préoccupante : le constat de la Ville de Blainville

Un avis tiré d'un appel d'offres récent émis par la Ville de Blainville illustre à quel point la situation est préoccupante.

L'extrait se retrouve dans un appel d'offres lancé en janvier 2017, visant à octroyer un contrat de services professionnels en vue de la préparation des plans et devis et la surveillance des travaux de construction d'une piste cyclable.

Dans les premières pages de son document d'appel d'offres, la Ville de Blainville publie un avis, intitulé « Honoraires professionnels – Seuil minimal », qui reflète de façon percutante la situation actuelle dans le domaine municipal et confirme plusieurs des mises en garde de l'AFG concernant les modes d'octroi de contrats basés sur le plus bas soumissionnaire.[4]

> *La Ville de Blainville est préoccupée par la guerre des prix que se livrent certaines firmes-conseils pour l'obtention de contrats municipaux.*
>
> *Elle considère que le versement d'honoraires professionnels trop bas, voire ridicules ou fantaisistes, risque de mettre en péril la qualité des services professionnels, le tout à l'encontre des intérêts de la municipalité et de ses contribuables.*

[4] Ville de Blainville, *Demande de soumissions pour services professionnels, Préparation des plans et devis & surveillance des travaux*, Dossier 7210-2017-014/P, Construction de piste cyclable, Réseau cyclable « des Moulins », p. 6

En conséquence, elle se réserve le droit, conformément à ce qui est prévu à l'article 6.5 de sa Politique de gestion contractuelle, de rejeter toute soumission dont la valeur des honoraires prévus risque sérieusement de compromettre l'exécution même du contrat.

Elle rappelle également aux consultants les prescriptions de la loi 106, lesquelles spécifient expressément que les honoraires pour services professionnels ne peuvent être fixés que selon les modes de rémunération horaire ou forfaitaire, ce qui est le cas dans la présente demande de soumissions. Seul un changement appréciable dans la nature du mandat exécuté par rapport au mandat octroyé peut donner lieu à une demande d'ajustement d'honoraires et à son acceptation, en tout ou en partie, par la Ville.

L'expérience passée permet également à la Ville de conclure que l'offre de services professionnels à rabais entraîne presque systématiquement une prestation de services à la baisse de la part des professionnels concernés et des réclamations d'honoraires professionnels supplémentaires totalement injustifiés pour tenter de récupérer autant que possible le manque à gagner qui en découle.

Cette façon de faire est inacceptable pour la Ville de Blainville et elle sera très sévère dans l'analyse de toute réclamation supplémentaire, tant au niveau des études et des plans et devis que de la surveillance des travaux.

Ce genre de constat provenant d'un donneur d'ouvrage municipal démontre le problème résultant du mode actuel d'octroi des contrats professionnels et de la perte de confiance qui en résulte. Alors que le contrat n'est même pas encore octroyé, le donneur d'ouvrage est déjà dans une position défensive face à ses futurs consultants. Cet exemple, qui n'est pas un cas isolé, démontre la nécessité de favoriser une plus grande qualité pour l'octroi de services professionnels dans le domaine municipal au Québec.

L'approche proposée par le projet de loi n° 122 n'est cependant pas convaincante à cet égard.

Commentaires spécifiques sur les modifications législatives du projet de loi n° 122

L'AFG retient deux modifications importantes proposées par le projet de loi n° 122 en matière de contrats de services professionnels.

D'abord, le projet de loi n° 122 offre la possibilité aux municipalités d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres qui était jusqu'alors proscrit pour les services professionnels.

Ce système ne détermine pas de balises quant à la pondération des différents critères qu'une municipalité pourrait décider d'évaluer. Cette absence de balises claires soulève des inquiétudes face au risque d'empirer une situation déjà dénoncée par la Commission Charbonneau, par des donneurs d'ouvrage municipaux et par des firmes de services professionnels partout au Québec.

Cette latitude pourrait également engendrer un grand nombre de modèles d'appels d'offres et de formules de prix, ce qui risque d'entraîner un désintéressement à soumissionner de la part de certaines firmes, en raison des incertitudes et des coûts liés à une telle variabilité.

Ensuite, le projet de loi n° 122 propose de modifier la formule « qualité/prix » en vigueur pour inclure un facteur variable qui permettrait aux municipalités d'accorder plus ou moins d'importance à la qualité dans l'évaluation des soumissions.

L'objectif est légitime, mais la modification proposée est d'ordre cosmétique et n'apporte pas de solutions véritables pour corriger la situation inacceptable qui perdure depuis trop longtemps dans le domaine municipal.

En effet, avec le niveau de concurrence actuellement en vigueur, la variation du facteur de majoration de 0 à 50 aura peu d'incidence sur les prix soumis et un impact limité pour contrer la diminution de la qualité des services, surtout dans un contexte où le pointage intérimaire pour l'évaluation qualitative crée souvent peu d'écart entre les soumissionnaires.

Malgré les modifications proposées, l'influence du critère « prix » dans la formule demeure beaucoup trop importante, même avec un facteur de majoration variable établi à « 0 » (favorisant la plus grande qualité).

La possibilité de compenser l'écart de qualité avec un concurrent par un effort relativement minime en réduction de prix continuera à inciter les soumissionnaires à réduire leurs services pour baisser leurs honoraires au strict minimum. Cela est d'autant plus vrai en ce moment, alors que les coupures de prix sont de très loin supérieures à ce qui est proposé comme amélioration avec la variabilité du facteur de majoration.

Dans les faits, tant et aussi longtemps que le mode d'octroi des contrats inclura un **critère du plus bas prix sans fixer de limite quant à son influence**, le marché sera toujours fortement incité à trouver des façons de réduire les services. Dans ce système, toutes les firmes cherchent à faire le minimum, ou encore à « plonger » en coupant les prix de façon excessive, contribuant ainsi à perpétuer un nivellement de la qualité vers le bas.

Éventuellement, plus de firmes se retireront du marché, réduisant alors la concurrence.

Pour limiter l'influence négative du prix sur la qualité des services, celui-ci devrait être limité à un certain pourcentage dans l'évaluation globale. Dans la formule actuelle, autant que dans celle du projet de loi n° 122, le problème est que peu importe les changements qui sont appliqués dans l'évaluation de la qualité, tout repose sur le prix.

$$\frac{(\text{Pointage intérimaire} + 50) \times 10\,000}{\text{Prix proposé}}$$

Meilleures pratiques et tendances

En matière de services professionnels, l'AFG fait la promotion de la sélection basée uniquement sur une démonstration de la qualité, accompagnée d'une négociation des honoraires une fois le projet bien défini par le donneur d'ouvrage en collaboration avec les consultants professionnels (voir annexe).

La sélection basée uniquement sur la qualité pour les services professionnels permet entre autres de mieux planifier, mieux définir le mandat, fixer des honoraires de façon plus précise, optimiser les projets, innover, augmenter la qualité, réduire les coûts supplémentaires, mieux respecter les échéanciers et réduire les litiges.

Cette méthode éprouvée est appliquée aux États-Unis depuis 1972. D'abord implantée au niveau national, de nombreux États ont adopté cette pratique reconnue au fil des ans, si bien qu'elle est maintenant en vigueur dans la très grande majorité des États.

Au Québec, elle est utilisée au niveau des organismes publics depuis 2008, tandis qu'au Canada, différentes instances gouvernementales s'y intéressent.

En Ontario, l'agence gouvernementale *Metrolinx*, en charge de la coordination et de l'intégration des transports de la région du grand Toronto et de Hamilton, mène présentement deux importants projets pilotes avec une sélection basée sur la qualité.

En Alberta, la ville de Calgary utilise la sélection basée sur la qualité depuis 30 ans, et Edmonton s'est récemment montrée intéressée à mener des projets pilotes. De plus, *Alberta Municipal Affairs* a récemment financé un projet pilote dans ce même mode pour deux villes, et *Alberta Transportation* prévoit le lancement de 20 projets pilotes similaires en 2017.

En Colombie-Britannique, le *Ministry of Transportation & Infrastructure* privilégie une approche misant sur la qualité, avec une méthode de sélection appelée *Registration, Identification, Selection and Performance*, où l'enveloppe de prix est ouverte après que la firme la plus compétente ait été sélectionnée.

Dans l'Est du Canada, le *Department of Transportation and Infrastructure* du Nouveau-Brunswick a lancé en décembre 2016 un projet pilote d'une durée d'un an sur l'utilisation de la méthode de sélection basée sur le prix médian, une méthode déjà utilisée en Nouvelle-Écosse.

En résumé, la tendance ailleurs au Canada est clairement d'orienter les processus d'appels d'offres vers un rehaussement de la qualité dans les contrats de services professionnels.

Les prochaines années seront marquées par des investissements majeurs dans le domaine des infrastructures, l'ouverture des marchés et l'intégration de nouvelles technologies qui exigeront rapidement une importante mise à niveau dans l'industrie du génie-conseil.

Dans ce contexte, il est inquiétant de constater que le Québec, identifié comme un leader au chapitre de la qualité des services professionnels, semble aujourd'hui prendre une tendance inverse de celle du reste du Canada et des États-Unis.

Recommandations

L'AFG formule trois recommandations concernant l'octroi de contrats de services professionnels dans le domaine municipal.

1. **Permettre l'utilisation d'un mode de sélection basée uniquement sur la qualité pour les contrats de services professionnels**
   À l'instar de nombre d'associations de professionnels et d'instances gouvernementales dans le monde, l'AFG croit que la sélection basée uniquement sur la qualité pour les services professionnels permet de réaliser les meilleurs projets au meilleur coût de possession.

   L'AFG est convaincue que plusieurs villes au Québec, qui ont une vision à long terme et de véritables préoccupations en matière de développement durable, pourraient vouloir favoriser la meilleure qualité et la plus grande durabilité pour les projets d'infrastructures dans leur collectivité.

   Les commentaires de plusieurs donneurs d'ouvrage municipaux, qui ne sont pas nécessairement les plus visibles sur la place publique, confirment les effets négatifs des modes de sélection des professionnels favorisant le plus bas soumissionnaire, ainsi que la volonté d'avoir accès à de meilleures solutions.

   L'AFG aurait souhaité que le gouvernement propose d'uniformiser le mode d'octroi des contrats de services professionnels dans le domaine municipal avec le mode d'octroi actuellement utilisé par les ministères et organismes publics, soit la sélection basée sur la qualité, reconnue dans les meilleures pratiques.

   Mais puisque le gouvernement propose plutôt des modifications pour accorder davantage d'autonomie aux municipalités, pourquoi alors restreindre cette autonomie seulement à des modes d'octroi des contrats qui découragent l'innovation et l'optimisation? Pourquoi ne pas permettre aux villes qui souhaitent obtenir des services professionnels de qualité, à juste prix, d'octroyer des contrats selon une méthode qui répond précisément à ces objectifs? Ne serait-ce que pour des projets de plus grande envergure ou plus complexes, le projet de loi n° 122 n'offre même pas la possibilité de sélectionner les professionnels les plus compétents. Pourquoi empêcher une ville de sélectionner les professionnels les plus compétents pour l'aider à cerner ses besoins, identifier les meilleures solutions et réaliser son projet?

Cette première recommandation rejoint celle formulée par le *Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*[5], présidé par M. Guy Coulombe, en 2010 :

> *Que pour l'attribution de contrats de services professionnels, les organismes municipaux soient habilités à recourir à un mode de sélection additionnel basé uniquement sur la compétence lorsqu'un tarif gouvernemental ou ministériel est établi à l'égard des services visés. Que le prix des contrats attribués selon ce processus soit fixé en fonction du tarif approuvé par le gouvernement ou le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.*

De plus, soulignons que la Fédération canadienne des municipalités (FCM), appuyée par le programme Infrastructure Canada (IC) et le Conseil national de recherches du Canada (CNRC), préconise également l'utilisation de la sélection basée sur la qualité dans les projets municipaux. La recommandation a été faite dans le cadre d'une collection de meilleures pratiques intitulée *Guide national pour des infrastructures municipales durables* (InfraGuide).

Ce guide établit notamment que « pour atteindre l'objectif qui consiste à déterminer la solution la plus appropriée, il faut suivre un processus de sélection qui aboutit à la sélection de la personne ou de l'équipe qui est la mieux qualifiée pour entreprendre l'affectation en cause; et qui utilise l'expérience de l'équipe pour élaborer la portée des services de façon à s'assurer que le projet prévoit toutes les occasions d'ajouter de la valeur pour le client ».[6]

Finalement, lorsqu'elle est bien administrée, la sélection basée sur la qualité peut également favoriser l'octroi de contrats à des PME et à des nouvelles entreprises (voir recommandation #3).

---

[5] Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, *Marchés publics dans le milieu municipal*, 2010, p. 41

[6] Fédération canadienne des municipalités et Conseil national de recherches du Canada, *Sélection d'une société d'experts-conseils*, 2006, p. 10

2. Revoir la formule proposée pour l'évaluation des soumissions

En présumant que l'uniformisation complète du mode d'octroi de contrats de services professionnels dans le domaine municipal avec celui des ministères et organismes publics est une solution qui a été écartée par le gouvernement, l'AFG recommande d'ajuster la formule d'évaluation des soumissions proposée dans le projet de loi nº 122.

En effet, avec la formule modifiée proposée dans le projet de loi nº 122, le critère « prix » continuera de déterminer le gagnant des appels d'offres dans presque tous les cas. Cette formule n'est donc pas souhaitable pour augmenter la qualité dans la conception des projets d'infrastructure et rétablir une relation de confiance entre les donneurs d'ouvrage publics et les consultants professionnels.

Au risque de se répéter, tant et aussi longtemps que le mode d'octroi des contrats inclura un **critère du plus bas prix sans fixer de limite quant à son influence**, le marché sera toujours fortement incité à trouver des façons de réduire les services.

Ceci dit, l'idée de proposer une formule a du mérite, parce qu'elle favorise une certaine uniformisation et une simplification des processus, autant pour les donneurs d'ouvrage que pour les entreprises soumissionnaires.

La formule devrait donc pouvoir assurer une prépondérance à la qualité dans la sélection des professionnels, en fixant un pourcentage maximum pour la portion « prix » d'une soumission.

À titre d'illustration, des exemples de formules utilisées par d'importants donneurs d'ouvrage publics au niveau fédéral sont présentés ci-dessous. À noter qu'il existe plusieurs formules avec différentes façons de gérer et d'évaluer le critère « prix », notamment en utilisant des pourcentages variés pour limiter l'influence du prix dans l'évaluation globale.

a) Construction de Défense Canada (CDC)

90 points expérience/qualifications + 10 points offre financière.

Les enveloppes de prix sont ouvertes une fois que l'évaluation des propositions techniques a été complétée. Seules les propositions dont les soumissions techniques ont obtenu un pointage se situant dans les 10 points de la soumission ayant obtenue le plus haut pointage sur l'aspect technique sont ouvertes.

Notation des critères de prix : une note est attribuée à chaque soumission selon un système de pointage qui accorde un maximum de points au prix le plus bas, et des points décroissants aux autres soumissionnaires en fonction de l'écart avec le plus bas prix soumis. Bref, plus l'écart est grand avec le plus bas prix, plus la note d'évaluation du prix d'un soumissionnaire sera faible.

Le soumissionnaire ayant obtenu le plus haut pointage total (proposition technique et prix) sera choisi pour entamer des négociations avec CDC. Dans le cas où les négociations ne sont pas concluantes, CDC pourra entamer les négociations avec le soumissionnaire ayant obtenu la deuxième note la plus haute.

b) Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée (la Société)

90 points expérience/compréhension du projet + 10 points offre financière.

Un soumissionnaire doit obtenir au moins 70 % sur l'évaluation de l'offre technique, sans quoi l'offre financière ne sera pas évaluée.

La note pour l'offre financière est établie selon la formule suivante :

$$10 \times \frac{\text{Prix soumissionné le plus bas}}{\text{Prix soumissionné par le consultant}}$$

Dans ces formules, l'évaluation technique (expérience de l'équipe, expérience de la firme, qualifications, compréhension du projet, etc.) est la plus importante.

L'évaluation du critère prix (offre financière) accorde néanmoins la meilleure note au plus bas soumissionnaire, mais en limite l'influence à 10 %. Des variantes sont également utilisées avec un prix médian. Dans tous les cas, le critère du prix n'est pas le critère prépondérant dans le choix final.

3. Un guide pour les municipalités

Les modifications législatives du projet de loi n° 122 concernant les modes d'octroi de contrats dans le domaine municipal offriront vraisemblablement un éventail de possibilités aux municipalités.

Dans ce contexte, un guide réalisé par des représentants des municipalités, du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, et des fournisseurs de services professionnels, similaire à ce qui se fait déjà par le gouvernement avec le *Passeport Entreprises*, serait certainement utile pour appuyer des centaines de municipalités partout au Québec dans la mise en place des meilleurs processus d'octroi de contrats.

L'initiative *Passeport Entreprises*, dévoilée en 2015, vise à faciliter l'accès des entreprises aux contrats de l'État et à améliorer les processus d'appels d'offres au gouvernement du Québec afin de les rendre toujours plus transparents et rigoureux.

Entre autres, un des mandats consiste à élaborer des balises à l'égard des exigences et des critères contractuels dans les documents d'appels d'offres publics pour le secteur de la construction de bâtiments, incluant les services professionnels.

Ces balises permettront aux donneurs d'ouvrage publics de s'assurer que les exigences ou conditions contractuelles sont en adéquation avec les mandats à réaliser. La démarche doit notamment permettre d'éviter le rejet systématique des PME en raison d'exigences ou de conditions contractuelles inappropriées dans les appels d'offres.

Par exemple, dans certains cas, les donneurs d'ouvrage peuvent diviser un projet en plus petits lots, ou encore accepter l'équivalence de l'expérience des équipes de projet par rapport à l'expérience des firmes pour favoriser l'accès aux contrats publics à des PME et des nouvelles firmes.

Un outil de ce type pourrait s'avérer d'un grand soutien pour plusieurs municipalités qui seront appelées à revoir leurs politiques de gestion contractuelle en fonction des modifications qui seront apportées par le projet de loi n° 122.

Conclusion

En 2002, le projet de loi n° 106 a provoqué des bouleversements majeurs au niveau des modes d'octroi des contrats de services professionnels dans le domaine municipal.

Entre autres, la formule d'évaluation des soumissions, qui devait assurer un rapport qualité/prix, s'est avérée un échec. Cette formule favorise presque systématiquement le plus bas soumissionnaire, au détriment de la qualité.

Au cours des 15 dernières années, le domaine municipal a donc été marqué par une baisse de la qualité des services professionnels.

Cette situation entraîne à son tour des conséquences néfastes sur l'augmentation des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des projets.

Dans la foulée de la Commission Charbonneau, et devant les problèmes évidents du système actuel, le projet de loi n° 122 offre l'occasion de changer la situation inacceptable qui perdure depuis trop longtemps dans le domaine municipal.

Pour ce faire, le gouvernement doit apporter des solutions nouvelles pour favoriser la qualité dans l'octroi des contrats professionnels dans le domaine municipal.

Annexe

Mode d'octroi des contrats publics pour services professionnels d'ingénierie

L'Association des firmes de génie-conseil – Québec (AFG) privilégie le mode de sélection basée uniquement sur la qualité pour l'octroi de contrats de services professionnels d'architecture et d'ingénierie. Au Québec, ce mode est utilisé par les ministères et organismes publics depuis 2008.

Comment fonctionne la sélection basée sur la qualité ?

- La sélection basée sur la qualité évalue dans un premier temps uniquement les compétences et l'expérience des professionnels. La négociation d'un budget d'honoraires a lieu dans un second temps, et est complétée une fois que la portée du projet est bien définie, en collaboration avec la firme sélectionnée initialement. Si les parties ne s'entendent pas sur le prix, le donneur d'ouvrage est libre de négocier avec la firme la mieux qualifiée suivante.

Quels avantages offrent la sélection basée sur la qualité ?

- Meilleure planification et définition des mandats;
- Meilleure optimisation de la conception et innovation;
- Meilleur coût de possession (conception, construction, exploitation et entretien);
- Prise en compte du développement durable;
- Processus concurrentiel, transparent et anti-collusion;
- Optimisation du choix des consultants pour la spécificité des projets;
- Planification plus précise des budgets et des échéanciers;
- Diminution des demandes de changement et des litiges; et
- Meilleure relation de confiance entre les parties.

Qui utilise la sélection basée sur la qualité ?

- Au Canada[7] : le Québec (sauf les municipalités), Calgary, London et Metrolinx
- Aux États-Unis[8] : au niveau national depuis 1972 et maintenant dans 46 États
- Au monde[9] : Finlande, Japon, Sri Lanka, Thaïlande, certains pays de l'Union Européenne

---

[7] Alberta Transportation planifie des projets pilotes sur la qualité en 2017; Edmonton et Alberta Infrastructure se montrent intéressés à mener des projets pilotes. Le *Department of Transportation and Infrastructure* du Nouveau-Brunswick a lancé en décembre 2016 un projet pilote d'un an sur l'utilisation de la méthode de sélection basée sur le prix médian, déjà utilisée en Nouvelle-Écosse.

[8] American Council of Engineering Companies, www.acec.org, *State QBS Matrix*

[9] Fédération internationale des ingénieurs-conseils, *QBS Marketing Guideline*, 2015, p. 7

Pourquoi cibler la qualité pour les professionnels architectes et ingénieurs ?

- Le travail des professionnels architectes et ingénieurs diffère de celui des entrepreneurs en construction. D'un côté, les professionnels doivent *rechercher une solution* et *concevoir* un projet : il est souvent difficile de déterminer un prix quand le projet n'est pas encore bien défini. De l'autre côté, les entrepreneurs *construisent* un ouvrage sur la base des plans et devis détaillés préparés par les professionnels. Les paramètres sont alors connus et un prix peut être estimé;
- Le travail des architectes et ingénieurs a un impact déterminant sur la sécurité des usagers et de l'environnement, ainsi que la qualité et les coûts des projets; et
- La conception d'un projet par les architectes ou ingénieurs ne représente que de 1 % à 2 % des coûts sur le cycle de vie, mais influence 98 %-99 % des autres coûts.

Quel est le problème avec le critère « prix » ?

- Coûts de construction, d'exploitation et d'entretien plus élevés;
- Exerce une pression pour réduire au minimum les ressources affectées à un projet et engendre une baisse de la qualité des services offerts;
- Expose à plus de travaux supplémentaires (les *extras*);
- Octroi des contrats aux professionnels qui sous-estiment l'envergure d'un projet;
- Avec le plus bas prix, offrir une meilleure expertise devient un désavantage;
- À court terme, des firmes peuvent couper les prix pour obtenir des mandats; et
- À long terme, des firmes quittent ces marchés, réduisant ainsi la concurrence.

Comment favoriser l'accès aux PME tout en favorisant la qualité ?

- L'envergure de certains mandats doit permettre à des PME de les réaliser;
- Une administration éclairée peut ouvrir davantage le marché aux PME; et
- Des exigences et des critères réalistes rendent accessibles les contrats aux PME.

Pourquoi privilégier la qualité au Québec ?

- Qualité, durabilité et meilleur coût de possession dans un contexte où des investissements majeurs dans les infrastructures sont annoncés;
- Compatible avec la recherche de solutions par les ingénieurs aux défis du développement durable et des changements climatiques;
- Contribue au positionnement de leader du génie-conseil québécois dans le monde, à attirer l'expertise et à développer la relève dans ce domaine; et
- Méthode qui n'a fait l'objet d'aucune critique de la Commission Charbonneau, contrairement aux processus avec prix dénoncés dans le domaine municipal.