



**Position de
l'Association des ingénieurs-conseils du Québec
sur le mode de sélection des firmes de génie-conseil
dans les municipalités**

**présentée au
Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux**

Février 2010

Position de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec sur le mode de sélection des firmes de génie-conseil dans les municipalités

1. Mise en contexte
2. Effets pervers du mode de sélection basé sur le prix
3. Proposition de l'AICQ
4. Recommandations

Annexes

1. Loi sur les contrats des organismes publics (P.L. 17) en bref
2. Position de l'AICQ concernant le processus d'octroi de contrat
 - a. Présentation de l'AICQ
 - b. Historique
 - c. Effets pervers de la sélection des professionnels sur la base du prix
 - d. Pourquoi sélectionner le professionnel sur la base de la compétence ?
 - e. Proposition de l'AICQ
3. Exemples de sélection sur la base du prix dans les municipalités
 - a. Cas 1 – Sélection sur le prix
 - b. Cas 2 – Sélection sur la compétence
4. Étapes de réalisation d'un projet et Classes d'estimation
5. Les cycles de vie de projet
6. InfraGuide : Guide national pour des infrastructures municipales durables – Sélection d'une société d'experts-conseils
7. Commentaires concernant le projet de loi n° 76

1. Mise en contexte

Depuis juin 2002, la législation en vigueur au Québec rend obligatoire, dans les municipalités, l'utilisation d'un mode de sélection des fournisseurs de services professionnels, selon un processus en deux étapes combinant la qualité des soumissions et le prix des offres.

En 2004, l'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) soulevait dans un mémoire¹ que le critère du prix était, dans la presque totalité des cas, le critère déterminant dans la sélection de services professionnels de génie.

Concrètement, cela revient à dire que depuis près d'une décennie, ce sont les interprétations les plus restrictives de l'étendue des mandats qui remportent les appels d'offres pour les services professionnels de génie dans les municipalités du Québec.

L'objectif invoqué par le gouvernement à l'époque était d'augmenter la transparence en matière d'octroi de contrats publics. Cependant, force est de constater que les changements apportés ne garantissent pas la transparence souhaitée, à tout le moins sur le plan de la perception du public. De plus, lorsqu'ils sont appliqués aux services professionnels de génie, nous les jugeons inappropriés.

2. Effets pervers du mode de sélection sur la base du prix

Pour les services professionnels de génie, le mode de sélection comportant un critère de prix favorise les situations suivantes :

- Un coût final du projet plus élevé que le budget initialement prévu, puisque
 - a) la définition imprécise des besoins lors de l'appel d'offres rend impossible une estimation juste des coûts à cette étape;
 - b) les solutions qui minimisent les besoins en honoraires sont systématiquement retenues.

¹ « Procédures d'octroi de contrat de services professionnels dans les municipalités au Québec », mémoire déposé au ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, avril 2004.

- L'absence de recherche de solutions optimales qui permettraient de diminuer les coûts de construction et d'entretien (qui représentent approximativement 98,5 % des coûts sur l'ensemble du cycle de vie d'un projet).
- Une augmentation des addendas et des extras dans les mandats de services professionnels de génie et dans les travaux de construction.
- Des dépassements de coûts et des litiges qui affectent directement le lien de confiance entre le client et le professionnel, et la crédibilité de ceux-ci auprès du public.

Finalement, la sélection sur la base du prix n'améliore en rien la transparence et ne prévient aucunement les risques de collusion.

3. Proposition de l'AICQ

L'AICQ propose de modifier le mode de sélection actuellement utilisé pour les services d'ingénierie dans le domaine municipal, afin d'adopter un processus basé sur la sélection de la meilleure firme pour le besoin identifié, assorti d'une négociation d'un budget d'honoraires équitable, basé sur un barème reconnu et établi à partir d'un mandat précis convenu avec le client.

Une étude américaine récente portant sur 41 projets confirme l'impact significatif de la sélection des professionnels sur la base de la compétence au chapitre du respect des coûts et des échéanciers, et sur la satisfaction des clients². Au Canada, le *Guide national pour des infrastructures municipales durables*, réalisé par le Conseil national de recherches Canada (CNRC) et la Fédération canadienne des municipalités (FCM), recommande également la sélection du professionnel en ingénierie sur la base de la compétence.

² Revue Engineering News-Record, « *Study Confirms Benefits Of Qualification-Based Design* », 18 janvier 2010, p.12.

Au Québec, depuis le 1^{er} octobre 2008, tous les organismes publics, à l'exception des municipalités, doivent solliciter uniquement une démonstration de la qualité pour adjuger un contrat d'architecture ou de génie, suivie d'une négociation d'honoraires selon un décret des barèmes d'honoraires du Conseil du trésor du Québec, le 1235-87³ dans le cas des services d'ingénierie.

En d'autres termes, c'est le gouvernement du Québec qui fixe les tarifs pour les services professionnels de génie.

Par ailleurs, sur le cycle de vie d'un projet, les plus importantes économies sont réalisées au niveau des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien. En effet, c'est aux étapes de l'identification et de la définition d'un projet que l'influence sur ces coûts est la plus grande. Or, de telles économies résultent de services d'ingénierie de qualité, ce qui implique de consacrer les meilleures ressources humaines et techniques durant les étapes préliminaires et les étapes de définition du concept.

En mettant l'accent sur la qualité, les firmes de génie-conseil ont tendance à rechercher l'excellence, permettant ainsi au client d'optimiser ses investissements et de réduire les coûts. Cela signifie une plus grande ouverture aux innovations technologiques, à la formation de leur personnel, et, en fin de compte, une plus grande efficacité.

Par l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics (P.L.17) et ses règlements d'application, le gouvernement encourage l'utilisation des meilleures pratiques en matière de sélection des professionnels et donne l'assurance aux donneurs d'ouvrage publics de disposer des meilleures ressources et d'optimiser les investissements publics à long terme. Cette méthode, associée à une négociation des honoraires sur la base d'un barème reconnu, permet également d'assurer la transparence du mécanisme d'appel d'offres et du processus contractuel. Les processus d'octroi de contrats par les organismes publics doivent maintenant être transparents et documentés.

Après plus d'un an d'application, nous constatons que les organismes publics sont satisfaits du nouveau cadre réglementaire, quelle que soit la taille de l'organisme. Dans ce contexte, notre proposition correspond à une harmonisation des règles d'attribution de contrats des municipalités avec les dispositions actuelles de la Loi sur les contrats des organismes publics et de ses règlements d'application, en vigueur pour les autres organismes publics depuis octobre 2008.

³ Note : le décret 1235-87 du gouvernement du Québec n'a pas été révisé depuis 1987. Les services de génie et les modes de travail ont considérablement évolué depuis et le barème doit être modernisé pour répondre à la réalité actuelle des services d'ingénierie.

4. Recommandations

4.1 Formation et support aux municipalités

Soulignons que depuis 2002, les municipalités utilisent un mode de sélection pour les services professionnels, incluant ceux d'ingénierie, qui exige une évaluation de la qualité des propositions déposées. Toutes les municipalités doivent déjà évaluer les soumissions pour chaque projet de services professionnels en génie d'une valeur de plus de 25 000 \$. Elles possèdent donc une certaine expérience dans le domaine de l'évaluation de la qualité des propositions

L'utilisation du mode de « sélection basée sur la compétence » requiert une grande rigueur et une bonne connaissance des processus de la part des clients.

Plusieurs outils existent déjà et ils pourraient facilement être adaptés pour les municipalités. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du trésor propose une formation sur la sélection d'un fournisseur de services professionnels à tous les organismes publics assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. La formation du Secrétariat du Conseil du trésor devrait pouvoir s'adapter aux besoins des municipalités. Elle pourrait possiblement être donnée par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ou par des associations municipales (FQM, UMQ).

De plus, un guide réalisé par le Conseil national de recherches Canada (CNRC) et la Fédération canadienne des municipalités (FCM) est disponible pour les municipalités. D'ailleurs, un cours est actuellement en développement par l'Association canadienne de normalisation (Canadian Standard Association) sur l'utilisation de ce mode de sélection.

4.2 Efficacité administrative pour petits mandats

L'évaluation systématique et rigoureuse de toutes les propositions peut devenir une tâche passablement laborieuse pour les municipalités.

Une approche de présélection pourrait être utilisée plus particulièrement pour les plus petits mandats, dont la fréquence d'utilisation est souvent incertaine.

En effet, afin de réduire la lourdeur administrative du processus, les municipalités pourraient avoir recours à une demande de qualification qui permettrait de présélectionner, sur la base de leurs compétences dans les domaines d'activités pertinents, une ou quelques firmes d'ingénieurs-conseils. Ces firmes présélectionnées seraient alors désignées comme fournisseurs exclusifs pour une période de temps déterminée et pour un budget maximal prédéterminé permettant de réaliser plusieurs petits mandats au cours de la période (par exemple 500 000\$ / année).

Cette façon de faire est utilisée par d'autres donneurs d'ordre publics puisque, pour certains types de mandat récurrents la *Loi sur les contrats des organismes publics (Section 1, articles 30 et 31)* permet également l'utilisation par le client du « contrat à exécution sur demande ». Selon la loi, un organisme public peut conclure un contrat de ce type avec un ou plusieurs fournisseurs de services en indiquant la valeur monétaire approximative du contrat.

4.3 Ressources pour les projets complexes

Dans le cas d'un mandat relativement important ou d'un projet d'ingénierie complexe, le client municipal met habituellement sur pied une équipe d'évaluation composée de membres du groupe d'ingénierie et des achats de la ville. Cependant, certaines municipalités du Québec peuvent ne pas disposer des ressources nécessaires afin d'évaluer adéquatement les propositions.

L'AICQ présente différentes pistes de solutions comme alternatives auxquelles pourrait recourir une municipalité qui juge qu'elle n'a pas l'expertise suffisante à l'interne pour évaluer adéquatement la qualité des propositions :

- a) Permettre aux municipalités qui le souhaitent d'avoir recours à la banque d'experts, ingénieurs retraités, siégeant sur des comités de sélection du ministère des Transports.
- b) Demander au ministère des Affaires municipales de regarder la possibilité d'offrir un soutien technique aux municipalités qui en feraient la demande pour des projets spécifiques.

- c) Regarder à l'extérieur de la municipalité si les ressources n'existeraient pas au niveau de la MRC.
- d) Avoir recours à l'assistance d'Infrastructure Québec, puisqu'il est déjà prévu, dans la *Loi sur Infrastructure Québec* (P.L. n° 65), qu'un organisme municipal qui entend réaliser un projet d'infrastructure publique, considéré majeur ou non, peut s'associer à Infrastructure Québec pour notamment réaliser le dossier d'affaires. Infrastructure Québec peut également coordonner le processus de sélection.