
MÉMOIRE ET RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

**PROCÉDURES D'OCTROI DE CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS
DANS LES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC**

Déposés à

Monsieur Jean-Marc Fournier
Ministre des Affaires municipales, Sport et Loisir

Association des ingénieurs-conseils du Québec
(AICQ)

Avril 2004

Table des matières

Liste des annexes

	Introduction	3
1	Le système mis en place en 2002 pour les municipalités du Québec a conduit, en pratique, à une sélection essentiellement basée sur le plus bas prix	4
2	L'application d'une formule de sélection faisant intervenir un prix pour les services professionnels en architecture et en génie est encore plus problématique en milieu municipal	6
3	Le système contribue à diminuer la capacité d'investir des firmes québécoises	7
4	Impacts des services professionnels d'ingénierie et d'architecture sur la réalisation des projets	8
4.1	Au niveau de la conception des ouvrages et des coûts de construction et d'exploitation	8
4.2	Au niveau du bon déroulement des projets	11
4.3	L'expérience des Etats-Unis	11
	Propositions et conclusion	13

Liste des annexes au document

- Annexe 1 - Exemples de soumissions pour services d'ingénierie déposés au cours des derniers mois**
- Annexe 2 - Mode de sélection des professionnels au Québec – 2004**
- Annexe 3 - Proposition de l'AICQ : Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), Article 573**
- Annexe 4 - Brooks Act**
- Annexe 5 - Selecting Architects and Engineers for Public Building Projects : An Analysis and Comparison of the Maryland and Florida Systems.**
- Annexe 6 - Une analyse coûts-avantages des offres forfaitaires**
- Annexe 7 - Quality-Based Selection (QBS) A Case Study**
- Annexe 8 - Communiqué de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec**
- Annexe 9 - Autres documents sur la sélection basée sur la compétence (SBC)**

Avril 2004

LES PROCÉDURES D'OCTROI DE CONTRAT DE SERVICES PROFESSIONNELS DANS LES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC : LE POINT SUR LA SITUATION

Introduction

Suite à l'adoption du projet de loi 106, en juin 2002, rendant obligatoire le mode de sélection des mandataires en génie-conseil par les municipalités du Québec selon un processus en deux étapes combinant la qualité des soumissions et le prix des offres, l'AICQ a poursuivi ses représentations pour démontrer que ce processus n'est pas approprié pour l'adjudication de contrats de services professionnels en architecture et en génie, qu'il est contraire à l'intérêt général et qu'il se situe à l'opposé des meilleures pratiques dans le domaine.

L'objectif de ce document et des annexes qui l'accompagnent est de démontrer que cette formule a conduit en pratique à une situation où la sélection des ingénieurs dans les projets municipaux au Québec se fait essentiellement sur la base du plus bas prix. Ils visent également à démontrer que l'application de cette formule en milieu municipal est particulièrement contre-indiquée et à rappeler que ce genre d'approche comporte intrinsèquement des effets néfastes pour la qualité et les coûts des projets réalisés au Québec ainsi que pour le développement de l'expertise du génie conseil québécois. La sélection des ingénieurs-conseils sur la base du plus bas prix, telle que vécue à la suite de l'entrée en vigueur de la loi 106, décourage de façon systémique la recherche des solutions techniques optimales dans les projets municipaux, mine la réalisation d'économies potentielles dans les coûts de construction et d'exploitation des ouvrages et détruit l'alignement souhaitable entre les intérêts des experts en architecture et en génie et ceux de leurs clients.

Rappelons que l'AICQ, à l'instar des associations canadiennes, américaines et internationales, préconise un processus basé sur la sélection de la meilleure firme pour le besoin identifié, assorti d'une négociation de gré à gré d'un budget d'honoraires raisonnable, établi à partir d'un mandat précis convenu avec le client. Au besoin, en cas d'échec de la négociation – ce qui est peu courant – le client peut passer à une négociation avec la deuxième meilleure firme, et ainsi de suite. De nombreux paramètres et points de repère existent pour la négociation d'un budget d'honoraires raisonnable pour la plupart des projets et d'autres pourraient être développés (c'est le cas, par

exemple, du décret 1235-87 qui établit des paramètres pour la rémunération des ingénieurs-conseils dans les projets publics au Québec). Ce système de sélection sur la qualité – qui respecte la nature fondamentale de la prestation de l'ingénieur-conseil – est notamment en vigueur aux États-Unis pour tous les contrats fédéraux depuis 1972 ainsi que dans 44 états et connaît une progression constante.

1 Le système mis en place en 2002 pour les municipalités du Québec a conduit, en pratique, à une sélection essentiellement basée sur le plus bas prix

Au fur et à mesure que les données deviennent disponibles en ce qui a trait aux contrats de services professionnels en architecture et en génie octroyés par les municipalités depuis 2002, elles tendent à démontrer de façon claire que le système mis en place a conduit, en pratique, à une sélection essentiellement basée sur le plus bas prix et non pas à un certain rapport qualité-prix, tel que présumé à l'origine.

L'annexe 1 présente une liste de plusieurs projets municipaux octroyés au cours des derniers mois. Dans tous les cas, la firme sélectionnée était celle présentant le plus bas prix.

De la même façon, à la Ville de Montréal, on évalue à 99 % les mandats de services professionnels ayant été octroyés aux plus bas soumissionnaires depuis l'adoption de la loi 106. Les seules exceptions se sont produites dans des cas où les écarts de prix étaient marginaux et où un prix légèrement plus élevé a pu devancer, grâce à sa note sur la qualité, un projet légèrement moins cher. À la Ville de Québec, selon les informations obtenues, la quasi totalité des appels d'offres publics qui ont été octroyés au plus bas soumissionnaire. Cette réalité est vraisemblablement la même dans toutes les régions du Québec.

Un tel résultat n'a rien de surprenant pour deux raisons. D'abord, il faut, dans l'équation utilisée, un écart très significatif au niveau de la note technique pour contrebalancer les écarts de prix, ce qui se produit rarement. Ensuite, facteur universel dans toutes les formules avec prix, la concurrence entre les firmes s'établit sur l'interprétation de l'étendue du mandat. Ce phénomène conduit à de forts écarts dans les propositions de prix. Plus ces écarts sont significatifs, plus ils accroissent le poids du prix dans la décision. En bout de ligne, on peut affirmer qu'il est logique de constater que le plus bas prix l'emporte systématiquement ou presque. Globalement, cela revient à dire que ce sont les interprétations les plus restrictives de l'étendue des mandats qui gagnent les appels d'offres pour les services professionnels en architecture et en génie dans les municipalités du Québec depuis 2002.

Le MAMSL avançait à l'époque que la formule utilisée permettrait d'octroyer un mandat à une firme qui aurait un prix jusqu'à 25% supérieur à celui du plus bas soumissionnaire. Cette affirmation n'a

qu'un caractère théorique; elle suppose qu'une firme aurait une note de 100% pour la qualité de ses compétences et de son expérience, ce qui est évidemment improbable puisque cela supposerait l'accord parfait du comité de sélection. En pratique, les écarts maximum généralement observés en ce qui concerne la qualité des firmes invitées sont généralement de l'ordre de 10 à 15%. Cependant, la concurrence sur le prix entraîne les firmes dans une logique à sens unique (vers le bas) au niveau de l'interprétation de l'étendue des mandats. Ce phénomène, qui est le plus significatif dans un tel système, crée des écarts de prix qui sont nettement plus déterminants en bout de ligne que la variabilité au chapitre de la qualité des firmes. Le fait qu'une procédure avec prix entraîne les firmes de services professionnels à interpréter de façon très variable l'étendue du mandat afin de gagner sur le critère prix est un phénomène documenté. Une étude américaine, traduite par l'AICQ, présentée à l'annexe 6 montre un tableau de 27 projets qui présentent des écarts variant de 5 % à 316 % pour une moyenne de 87 %, ce qui correspond exactement à ce que l'on observe dans les municipalités du Québec depuis 2002 (voir annexe 1).

Qui plus est, la concurrence basée sur l'interprétation de l'étendue du mandat se traduit aussi par une baisse généralisée du niveau d'honoraires pratiqué par les firmes. En d'autres mots, la concurrence se fait à des niveaux nettement inférieurs aux bonnes pratiques reconnues. Les exemples de l'annexe 1 sont éloquent à ce chapitre. Nous assistons à une chute radicale de la valeur des honoraires. L'industrie est entraînée dans une spirale de mandats accordés à des prix ridiculement bas allant régulièrement à 6 %, 5 % voir 4 % de la valeur des projets. Il est reconnu par ceux qui connaissent l'industrie de la construction que de tels honoraires pour services professionnels en génie ne sont pas viables. À cet effet, le Conseil du trésor indique, par le décret 1235-87, que la valeur des honoraires doit se situer entre 10 % et 12 % de la valeur total du projet.

L'interprétation restrictive de l'étendue des mandats par les firmes, qui devient le moyen de remporter les appels d'offres, est rendue possible par la nature même des services offerts par les ingénieurs et les architectes. Ils ne vendent pas des biens de consommation. Ce qu'ils vendent est intangible comme les connaissances techniques, la compétence, le jugement, l'habileté, la créativité, l'expérience, la performance et l'imagination. Ils vendent leur aptitude à prendre des décisions et à faire des recherches. Dans ce contexte, la marge de manœuvre dont ils disposent au niveau de l'interprétation de l'étendue des mandats, généralement décrits de façon très générale dans les appels d'offres, peut être considérable.

En résumé, donc, les systèmes faisant intervenir un prix pour l'achat de services professionnels induisent automatiquement une concurrence fondée sur l'interprétation la plus restrictive de l'étendue des mandats et cela vaut pour toutes les firmes indépendamment de leur compétence et de leur expérience, tant et aussi longtemps qu'elles acceptent de continuer à participer aux soumissions dans le

cadre d'un tel système. Il va sans dire que cette situation modifie radicalement le rôle de l'ingénieur-conseil dans les projets; rappelons que celui-ci est censé déployer les efforts nécessaires pour servir le meilleur intérêt de son client en lui fournissant une prestation de services dont le but principal est de l'aider à définir ses besoins très tôt dans le processus de décision, à identifier des solutions techniques optimales sur le plan des coûts majeurs (construction et exploitation) et à en assurer une exécution adéquate (surveillance de la conformité des ouvrages). L'intervention du prix dans le processus de sélection crée des conditions adverses à la saine poursuite de ces objectifs.

2 L'application d'une formule de sélection faisant intervenir un prix pour les services professionnels en architecture et en génie est encore plus problématique en milieu municipal

Tel que décrit ci-haut, l'expérience a démontré depuis longtemps que les appels d'offres pour l'achat de services professionnels en architecture et en génie peuvent rarement décrire avec précision la portée des mandats et des prestations requises, ce qui conduit au travers fondamental des formules faisant intervenir un prix, soit la concurrence basée sur l'interprétation par les firmes de l'étendue des mandats. Ce travers ne peut qu'être encore plus accentué dans les municipalités (et encore davantage dans les petites municipalités) puisqu'elles disposent de ressources plus limitées pour la préparation des appels d'offres.

Les municipalités, encore plus que les autres donneurs d'ouvrage, ont généralement recours à des services professionnels en architecture et en génie à des stades très précoces des projets. En fait, ces services sont souvent requis aussi tôt qu'à l'étape de la définition des besoins, donc en amont de la conception. Cela accentue le fait que les propositions sollicitées comporteront de grands écarts de prix, reflétant une grande marge de manœuvre des firmes dans l'interprétation de la portée du mandat. Évidemment, dans chaque cas, la firme qui se montrera la plus restrictive, souvent par des marges considérables, remportera le contrat.

Comme nous l'indiquions à la section précédente, cette grande variation entre les prix des soumissions est un fait qui se vérifie dans les projets municipaux réalisés au Québec depuis 2002. Dans les projets présentés à l'annexe 1, on constate immédiatement que les écarts entre les prix des soumissions varient régulièrement du simple au double. Ces écarts ont aussi été documentés aux États-Unis. À notre avis, ils démontrent bien que le plus bas soumissionnaire n'est pas celui qui présente la meilleure offre mais bien celui qui fixe au plus bas niveau possible les attentes du donneur d'ouvrage.

À titre d'exemple complémentaire, de récents appels d'offres de la Ville de Montréal demandaient de fournir un prix pour des services de surveillance de travaux à raison d'une personne à temps plein pendant toute la durée des travaux de construction, sans que la ville

puisse indiquer la durée des travaux de construction, ce qui n'est guère surprenant quand on sait que le même appel d'offres demandait aussi de préparer les plans et devis pour la construction.

3 Le système contribue à diminuer la capacité d'investir des firmes québécoises

Le système mis en place pour les municipalités a d'autres effets néfastes, dont celui d'accentuer le problème des marges bénéficiaires dans l'industrie québécoise du génie-conseil. Les données les plus récentes fournies par Statistique Canada confirment la tendance déjà perceptible depuis 1999 : les marges bénéficiaires des firmes de génie-conseil québécoises sont à la baisse et elles étaient, en 2002, parmi les plus faibles au Canada, légèrement plus élevées que celles des firmes du territoire du Nord-Ouest. La marge bénéficiaire moyenne des firmes de génie-conseil du Québec était de 8,5 % contre 11,5 % en Ontario et de 10,9 % pour l'ensemble des firmes canadiennes.

Marge bénéficiaire avant impôt, secteur des services de génie, 1999-2002

	Québec	Ontario	Canada
Marge bénéficiaire avant impôt (%)			
1999	10,2 %	10,6 %	10,3 %
2000	8,1 %	11,2 %	9,9 %
2001	8,7 %	11,5 %	10,7 %
2002	8,5 %	11,5 %	10,9 %

Source : Statistique Canada

Même si ces données ne sont pas disponibles pour les seuls mandats municipaux, il va sans dire que la sélection sur le plus bas prix en vigueur actuellement dans les municipalités du Québec ne peut qu'accentuer significativement cette tendance insidieuse qui, à terme, conduit à une atrophie de l'expertise des firmes et à une situation de plus en plus figée au plan des solutions techniques. Cette diminution de la rentabilité des firmes mine leur capacité à investir à moyen et à long terme dans le développement de l'expertise et des affaires. Ce qui signifie moins de formation pour le personnel qualifiés, moins d'investissement dans l'innovation et finalement, moins de développement pour une industrie qui contribue significativement au rayonnement du savoir-faire québécois à l'étranger.

Par ailleurs, la concurrence sur les prix et la diminution de la marge bénéficiaire auront des impacts sur l'assurabilité des firmes et sur le risque financier qu'elles représentent. Il va sans dire que les assureurs considèrent au premier chef le pourcentage des honoraires professionnels par rapport à la valeur des travaux pour évaluer le risque associé à chaque projet. Dans ce domaine, l'impact du mode de sélection sur le prix se fera ressentir à moyen terme, mais les courtiers et assureurs en responsabilité professionnelle connaissent

bien l'industrie du génie-conseil et leur évaluation négative de la situation peut avoir un impact additionnel sur l'industrie. Au Québec, les deux principaux courtiers en assurance responsabilité professionnelle au Québec (Aon Reed Stenhouse Inc, Claude Barry et associés) sont à même de confirmer cette situation.

À terme, cette situation pourrait conduire un grand nombre de firmes à se retirer du marché municipal, limitant la concurrence, comme cela a pu être observé ailleurs (Maryland).

4 Impacts des services professionnels d'ingénierie et d'architecture sur la réalisation des projets

La sélection sur la base du prix de services professionnels en architecture et en génie, telle qu'elle existe en milieu municipal au Québec depuis 2002, crée des conditions adverses au niveau de l'effort de planification et de conception, des coûts de construction et d'exploitation des ouvrages et du bon déroulement des projets.

4.1 Au niveau de la conception des ouvrages et des coûts de construction et d'exploitation

C'est à la phase de la définition du projet qu'intervient généralement l'ingénieur-conseil. Il va de soi qu'à cette étape très préliminaire, la recherche de la meilleure solution est la chose qui sera la plus déterminante sur l'ensemble du cycle de vie du projet soit la réalisation, la terminaison, la mise en service et l'exploitation. L'implication des professionnels très tôt dans la conception du projet permet donc d'améliorer considérablement le déroulement des étapes subséquentes. Il est généralement admis qu'il est avantageux d'investir davantage dans la conception, qui ne représente qu'environ 10 % du coût de construction et entre 1% et 2 % des coûts sur la vie de l'ouvrage, pour dégager des économies de construction et des économies à long terme. Il y a fort à parier, que parmi les solutions qui ne seront jamais considérées en raison d'une conception standard effectuée dans le cadre d'un mandat au plus bas prix, certaines permettraient des économies substantielles au plan des coûts de construction et d'exploitation.

À cet égard, un récent avis du Conseil de la science et de la technologie émis en mars 2003 au ministre des Finances et de l'Économie et de la Recherche confirmait le rôle crucial des professionnels au moment de la conception. Le rapport du Conseil mentionnait entre autre que :

« La conception devient une étape critique, qui redonne aux architectes et aux ingénieurs la prépondérance dans les projets de construction et dans l'introduction de solutions novatrices. »

L'une des recommandations du Conseil vise spécifiquement les politiques d'achat du Conseil du trésor et l'incitait à utiliser des approches visant la qualité :

« Que le président du Conseil du Trésor élabore une politique d'achat visant à stimuler l'innovation dans l'industrie de la construction. »

Un contre argument souvent entendu consiste à dire que les professionnels ont de toute façon l'obligation d'exécuter un travail répondant aux normes de sécurité et de qualité, laissant entendre que la qualité de la prestation est invariable quel que soit le prix payé. Cela est un non sens. Si les professionnels ont des responsabilités, il existe pour eux plusieurs manières de s'en acquitter. S'ils doivent composer avec des budgets minimaux et un risque d'affaires maximal, comme c'est le cas actuellement en milieu municipal au Québec, ils peuvent par exemple renoncer à l'examen de certaines solutions dès qu'une solution satisfaisante a été identifiée, même si celle-ci comporte des inconvénients qui pourraient être établis par un effort additionnel de conception. Ils peuvent aussi rédiger des devis comportant un plus grand nombre de possibilités de substitution de produits par les entrepreneurs ou procéder, sur certains éléments spécifiques, à un transfert de l'effort de conception vers l'entrepreneur. De telles pratiques, qui sont conformes aux obligations générales du consultant, sont néanmoins indésirables pour le client.

Par ailleurs, la sélection basée sur le plus bas prix peut conduire à des mauvais choix technologiques dès l'étape de la sélection du professionnel. On peut illustrer cela par un exemple réaliste et représentatif de nombreux projets municipaux. (voir page suivante)

Exemple de projet où la sélection du professionnel est effectuée sur le plus bas prix

Une municipalité constate que l'usine d'épuration des eaux usées qu'elle opère ne donne plus le rendement escompté et les rejets d'eaux usées ne rencontrent plus les normes de rejet. La municipalité doit donc retenir les services d'un ingénieur-conseil pour analyser la problématique, étudier les alternatives de traitement, préparer un rapport, préparer une demande de subvention, faire des plans et devis de la solution retenue et participer à la construction de la solution retenue. Cette municipalité, comme bien d'autres, ne possède pas de services techniques; elle doit donc s'en remettre entièrement à l'ingénieur-conseil qu'elle retiendra.

Les ingénieurs qui seront appelés à soumissionner sur ce projet devront nécessairement faire une étude de préféabilité avant de préparer, au meilleur de leur connaissance, leur offre de service.

Les firmes invitées à déposer une offre de service possèdent une grande expertise dans ce domaine et ont réalisé de nombreux projets de traitement des eaux usées qu'il s'agisse de la construction neuve d'étangs aérés, d'usines de traitement des eaux usées ou de rénovation (retrofit) d'installations existantes.

Dans la préparation de l'offre, les firmes constatent que deux (2) solutions seraient envisageables soit l'abandon de l'usine de traitement des eaux usées et la construction d'étangs aérés à proximité des installations actuelles ou la rénovation de l'usine (retrofit). Dans le premier cas, on évalue préliminairement les coûts de construction à 1 000 000 \$ et les coûts d'opération et d'entretien annuel à 25 000 \$. Dans le second cas, on évalue les coûts de construction à 850 000 \$ et les coûts d'opération et d'entretien annuel à 25 000 \$.

En termes d'honoraires professionnels, la construction d'étangs aérés engendrerait des honoraires de 100 000 \$ et la rénovation de l'usine, plus complexe sur le plan technique, des honoraires de 140 000 \$ soit 40 % supérieur.

Selon le mode de sélection en vigueur actuellement, le prix soumissionné par l'ingénieur conseil sera déterminant dans le processus de sélection.

Ainsi, l'un des ingénieurs-conseils dans l'offre de service technique expliquera l'avantage économique de rénover l'usine et un autre ingénieur-conseil pourra établir sa stratégie sur la construction d'étangs aérés (technologie bien connue, facile à concevoir et à construire). Il est fort probable que l'ingénieur-conseil ayant retenu l'option retrofit, ayant démontré une expertise plus pointue, obtienne une meilleure note technique.

Cependant, l'analyse des propositions financières déclassera complètement l'ingénieur-conseil ayant retenu la solution « retrofit ».

4.2 Au niveau du bon déroulement des projets

Les personnes les mieux placées pour parler des conséquences des coupures effectuées sur les honoraires professionnels sont les entrepreneurs en construction. Bien que nous ayons des réserves sur certaines de leurs prises de position, le témoignage de la « Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ) » est sans équivoque (voir en annexe 8 le communiqué de la CEGQ). Le fait de réduire les sommes octroyées aux professionnels pour réaliser leur travail et de comprimer de plus en plus les délais de réalisation des projets, a selon eux un impact direct sur les coûts de construction et sur la possibilité d'évaluer adéquatement ces coûts au moment de soumissionner. L'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ) est également d'accord pour signaler l'importance stratégique et le rôle déterminant que le travail de conception des ingénieurs représente pour la réalisation ordonnée des projets et le respect des coûts de construction.

En substance, ces deux organismes représentant les plus importants entrepreneurs du Québec sont d'avis qu'il est contreproductif pour toutes les parties, donneurs d'ouvrage, professionnels et entrepreneurs, de rogner dans les services professionnels à l'étape de la conception. Il est parfaitement logique de considérer qu'un projet planifié avec moins de ressources sera moins bien défini, accroissant le nombre de changements à faire aux plans et devis en cours de construction, créant les conditions pour des litiges plus nombreux et plus graves entre les intervenants, conduisant à des augmentations des coûts de construction et même à des ouvrages de moins bonne qualité, plus coûteux à entretenir et à exploiter.

4.3 L'expérience des États-Unis

Aux États-Unis, l'approche est celle de la qualité. Plus de 40 états ont adopté une législation instaurant une méthode d'appels de propositions sans prix pour les services professionnels en architecture et en génie. Au niveau fédéral, depuis 1972, le *Brooks Act* (annexe 4) établit un mode de sélection basé uniquement sur la compétence. Plusieurs municipalités américaines ont également adopté ce mode de sélection qui prévoit la négociation d'honoraires justes et raisonnables avec la meilleure firme en tenant compte du type de projet et des besoins spécifiques de la municipalité.

Deux études très intéressantes sur les pratiques en vigueur aux États-Unis évaluent les conséquences concrètes d'utiliser un mode de sélection basée sur le prix. Elles sont présentées en annexe soit, « *Selecting Architects and Engineers for Public Building Projects: An Analysis and Comparison of the Maryland and Florida Systems* » (Annexe 5) et une analyse coûts-avantages des offres forfaitaires (Annexe 6).

Ce qui est arrivé aux États-Unis au cours des dernières années démontre bien que les impacts du mode de sélection dans le monde

municipal au Québec étaient prévisibles. Il y a plusieurs années, l'État du Maryland a adopté un mode de sélection basé sur le prix forfaitaire. On peut constater aujourd'hui que certains des effets que l'on a observés dans ce cas se retrouvent, de façon très similaire, au Québec aujourd'hui. Voici un extrait d'une étude présentée en annexe qui s'est penchée sur le cas du Maryland :

«Les promoteurs d'offres forfaitaires semblent croire que les honoraires de design sont élevés parce qu'ils comprennent des salaires, des frais d'administration et des profits gonflés par l'inflation. Ils supposent que les bureaux en concurrence pour un travail donné sont égaux excepté pour les coûts. En forçant les consultants à soumettre des offres forfaitaires, ils croient que les consultants réduiront leurs honoraires épargnant ainsi l'argent des contribuables. Ils ne semblent pas comprendre la relation entre les honoraires et l'ampleur des travaux ni entre les honoraires et l'habileté.

Cependant, si leur supposition est raisonnablement juste, et que les consultants en concurrence sont raisonnablement comparables, les écarts entre les offres forfaitaires d'un même projet, ne devraient-ils pas alors se situer dans une gamme très réduite? À l'examen, les données du Maryland et de la Georgie révèlent, cependant, une disparité considérable qui doit être analysée attentivement pour bien évaluer l'efficacité des offres forfaitaires. »¹

Au niveau international, la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC) préconise la sélection basée sur la compétence et est supportée sur ce point par les grandes banques internationales de développement. Récemment, une analyse de cas était présentée à la FIDIC démontrant que la sélection basée sur la compétence était fondamentalement une question d'intérêt public. (Annexe 7 : *Quality-Based Selection (QBS): A Case Study*)

¹ Une analyse coûts-avantages des offres forfaitaires (Annexe 6)

Propositions et conclusion

Afin de pallier aux inconvénients de la législation actuelle, l'AICQ a proposé des modifications à la loi 106. Ces propositions sont présentées à l'annexe 3.

Ces changements permettraient d'établir dans les projets municipaux une sélection des professionnels en architecture et en génie basée sur la qualité, selon des critères établis d'avance et transparents. Les modifications proposées permettent également d'établir une base de rémunération équitable basée sur les barèmes reconnus et utilisés actuellement par le Conseil du trésor. De façon générale, ces propositions de modifications sont fondées sur les quatre grands axes suivants :

- Privilégier la sélection basée sur la compétence pour les ingénieurs et architectes telle que déjà utilisée par les ministères et organismes sous la juridiction du Conseil du trésor (voir annexe 2).
- Dans une optique de transparence, conserver l'obligation pour les municipalités d'octroyer les mandats suite à un appel d'offres utilisant au moins quatre critères de compétence.
- Toujours dans une optique de transparence, obliger les municipalités à adopter un barème d'honoraires reconnu, (par exemple le décret 1235-87 du Conseil du trésor), sur la base duquel elles devront négocier un budget d'honoraires raisonnable avec la firme la plus qualifiée. S'il n'y a pas d'entente, la municipalité pourra négocier avec la seconde firme la plus qualifiée.

L'enjeu de la transparence ayant été en 2002 au centre de la décision du gouvernement du Québec d'aller de l'avant avec un système d'appels d'offres avec prix pour les services professionnels en architecture et en génie dans les projets municipaux, il faut conclure que les solutions pour assurer le niveau de transparence souhaité doivent être différentes de celles qui ont été mises en place en 2002 car les effets de ce système sont fondamentalement indésirables. En conservant l'obligation pour les municipalités d'octroyer les mandats suite à un appel d'offres utilisant au moins quatre critères de compétence et en obligeant les municipalités à adopter un barème d'honoraires reconnu, le gouvernement maintiendrait la plus grande partie des effets qu'il recherchait au chapitre de la transparence dans le domaine de l'octroi des contrats de services professionnels en architecture et en génie dans les municipalités du Québec, il disposerait d'une base d'informations suffisante pour suivre attentivement l'évolution de la situation, il éliminerait les effets indésirables du système actuel et il instaurerait dans les municipalités du Québec les meilleures pratiques reconnues en matière de sélection de services professionnels en architecture et en génie.

ANNEXE 2

Mode de sélection des professionnels au Québec - 2004 -

Valeur du mandat	Municipalités Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19); Article 573	Règlement de la SIQ Méthode d'appel de propositions (deux enveloppes) utilisée dans la majorité des cas par la SIQ	Conseil du trésor Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services (c. A-6, r.5.001)
< 25 000 \$	Au choix de la ville	Au choix de la SIQ	Au choix de l'organisme ou du ministère
= ou > 25 000 \$ et < 100 000 \$	<p>Utilisation obligatoire d'un système d'évaluation et de pondération des offres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Détermination d'un minimum de quatre critères de sélection, outre le prix ; • Attribution d'un nombre maximal de points à chaque critère autre que le prix (max. 30) ; • Création d'un comité de sélection comprenant au moins trois membres (les membres du conseil municipal ne peuvent faire partie du comité) ; • Évaluation de chaque proposition individuellement sans connaître le prix, celui-ci étant contenu dans une enveloppe séparée ; • Établissement du pointage intérimaire de chaque soumission (qualité) ; • Ouverture des enveloppes contenant le prix des soumissions ayant obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 ; • Établissement du pointage final de chaque soumission retenue selon la formule suivante : $(\text{Pointage intérimaire} + 50) \times 10\,000 / \text{Prix}$; • Attribution du contrat à la firme ayant obtenu le meilleur pointage final. 	<p>Utilisation d'un système d'évaluation et de pondération des offres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Détermination de critères de sélection liés à la nature du contrat, incluant obligatoirement le prix ; • Attribution d'un nombre de points à chaque critère ; • Évaluation de chaque proposition ; • Ouverture des enveloppes contenant le prix des soumissions ayant obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 ; • Octroi du mandat au plus bas soumissionnaire parmi les enveloppes ouvertes sans tenir compte du pointage intérimaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appel d'offre de services public obligatoire limité aux fournisseurs ayant un établissement dans la région du lieu des travaux. (sauf certaines exceptions) et répondant aux critères de la spécialité ; • Un prix ne doit pas être sollicité lorsqu'il s'agit d'un contrat de services professionnels liés à l'architecture, au génie, à l'ingénierie des sols et des matériaux ou au génie forestier ; • L'évaluation des offres de services s'effectue par un comité de sélection composé d'un secrétaire et d'au moins 3 membres, dont au moins un doit être externe au ministère ou à l'organisme d'où provient l'appel d'offres ; • Les membres du comité de sélection évaluent la qualité des offres de services conformes au moyen de la grille élaborée par le ministère ou l'organisme. La grille doit comprendre au moins 4 critères. Chaque critère doit être pondéré en fonction de son importance pour la réalisation du contrat. La pondération totale des critères doit être de 20 et aucun critère ne peut avoir une pondération supérieure à 6 ; • Dans le cas d'un appel d'offres de services ou le prix n'est pas sollicité le contrat est adjugé au fournisseur dont l'offre conforme a obtenu le plus haut pointage ;
= ou > 100 000 \$	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation possible d'un fichier de fournisseurs au lieu de l'appel d'offres public ; • Utilisation obligatoire d'un système de pondération et d'évaluation des offres (Voir de 25 000 \$ à 100 000\$). 	Même mode de sélection que pour les projets de 25 000 \$ - 100 000 \$.	Même mode de sélection que pour les projets de 25 000 \$ - 100 000 \$.

ANNEXE 3

**Proposition de l'AICQ :
Loi sur les cités et villes
(L.R.Q., chapitre C-19),
Article 573**

Annexe 3 - Proposition de l'AICQ : Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), Article 573

<p>Bases.</p>	<p>3. Les soumissions ne seront demandées et les contrats qui peuvent en découler ne seront accordés que suivant l'une ou l'autre des bases suivantes:</p> <p>a) à prix forfaitaire;</p> <p>b) à prix unitaire.</p>	<p>3. Les soumissions propositions ne seront demandées et les contrats qui peuvent en découler ne seront accordés que suivant l'une ou l'autre des bases suivantes:</p> <p>a) à prix forfaitaire;</p> <p>b) à prix unitaire.</p> <p>c) à pourcentage</p>
<p>573.1.0.1.1</p>	<p>Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes:</p> <p>1° le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation;</p> <p>2° le système doit prévoir le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission eu égard à chacun des critères autres que le prix; ce nombre ne peut être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points qui peut être attribué à une soumission eu égard à tous les critères;</p> <p>3° le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit:</p> <p>a) évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix;</p> <p>b) attribuer à la soumission, eu égard à chaque critère, un nombre de points;</p>	<p>Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes :</p> <p>1 - Le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation de la qualité;</p> <p>2 – Le système doit prévoir le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission proposition eu égard à chacun des critères autres que le prix; ce nombre ne peut être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points qui peut être attribué à une soumission proposition eu égard à tous les critères;</p> <p>3 – Le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit :</p> <p>a) évaluer individuellement chaque proposition soumission sans connaître le prix;</p> <p>b) attribuer à la soumission proposition, eu égard à chaque critère, un nombre de points;</p>

	<p>c) établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;</p> <p>d) quant aux enveloppes contenant le prix proposé, ouvrir uniquement celles qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir ouvertes, à leurs expéditeurs et ce, malgré les paragraphes 4 et 6 de l'article 573;</p> <p>e) établir le pointage final de chaque soumission qui a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70, en divisant par le prix proposé le produit que l'on obtient en multipliant par 10 000 le pointage intérimaire majoré de 50.</p>	<p>c) établir le pointage intérimaire de chaque soumission <i>proposition</i> en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères.</p> <p>d) Quant aux enveloppes contenant le prix proposé, ouvrir uniquement celles qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir ouvertes, à leurs expéditeurs et ce, malgré les paragraphes 4 et 6 de l'article 573;</p> <p>e) Établir le pontage final de chaque soumission qui a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70, en divisant par le prix proposé le produit que l'on obtient en multipliant par 10 000 le pointage intérimaire majoré de.</p>
<p>Mention dans la demande de soumissions. <i>propositions</i></p>	<p>La demande de soumissions ou un document auquel elle renvoie doit mentionner toutes les exigences et tous les critères qui seront utilisés pour évaluer les offres, notamment le pointage intérimaire minimal de 70, ainsi que les méthodes de pondération et d'évaluation des offres fondées sur ces critères. La demande ou le document, selon le cas, doit préciser que la soumission doit être transmise dans une enveloppe incluant tous les documents ainsi qu'une enveloppe contenant le prix proposé.</p>	<p>La demande de soumissions <i>proposition</i> ou un document auquel elle renvoie doit mentionner toutes les exigences et tous les critères qui seront utilisés pour évaluer les offres, notamment le pointage intérimaire minimal de 70, ainsi que les méthodes de pondération et d'évaluation des offres fondées sur ces critères. La demande ou le document, selon le cas, doit préciser que la soumission doit être transmise dans une enveloppe incluant tous les documents ainsi qu'une enveloppe contenant le prix proposé.</p>
<p>Adjudication du contrat.</p>	<p>Le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que :</p> <p>1. celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage final, sous réserve du paragraphe 2 et 3;</p>	<p>Le conseil <i>doit entamer des négociations en vue d'</i> accorder le contrat <i>avec la</i> personne:</p> <p>1 - qui a fait, dans le délai fixé, la soumission <i>proposition</i> ayant obtenu le meilleur pointage final.</p> <p>2. dans le cas où plusieurs personnes sont visées au</p>

	<p>2. dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 1, celle qui a le prix le plus bas. Sous réserve du paragraphe 3;</p> <p>3. dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 2, celle d'entre elles que le sort favorise à la suite d'un tirage.</p>	<p>paragraphe 1, celle qui a le prix le plus bas. Sous réserve du paragraphe 3;</p> <p>32 - dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 2 I, celle d'entre elles que le sort favorise à la suite d'un tirage.</p> <p><u>Ajouter</u> <i>La municipalité doit négocier le prix avec la firme ayant obtenu le plus haut pointage lors de l'évaluation de la qualité sur la base d'un barème connu et en usage dans cette municipalité. À défaut d'avoir un tel barème, la négociation se fera sur la base du décret 1235-87 du conseil du trésor.</i></p> <p><i>S'il n'y a pas entente, la municipalité doit négocier avec la firme ayant terminé second. Ainsi de suite jusqu'à ce qu'il y ait entente avec une firme qualifiée.</i></p>
<p>573.3 Exception</p>	<p>Les articles 573.1 et 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat de services professionnels conclu avec le concepteur de plans et devis pour des travaux d'adaptation, de modification ou de surveillance lorsque ces plans et devis sont utilisés et que le contrat relatif à leur conception a fait l'objet d'une demande de soumissions.</p>	<p>Les articles 573.1 et 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat de services professionnels conclu avec le concepteur de plans et devis pour des travaux d'adaptation, de modification ou de surveillance lorsque ces plans et devis sont utilisés et que le contrat relatif à leur conception a fait l'objet d'une demande de soumissions <i>mise en concurrence.</i></p>

ANNEXE 1

Exemples de soumissions pour services d'ingénierie déposés au cours des derniers mois

**EXEMPLES DE SOUMISSIONS POUR SERVICES D'INGÉNIERIE
DÉPOSÉS AU COURS DES DERNIERS MOIS**

PROJET	COÛTS DES TRAVAUX	SOUMISSIONNAIRES	PRIX	% du coûts Des travaux	Écart Max.-min	Écart (%)
Municipalité de Saint-Cuthbert -Réseau d'égout sanitaire et système de traitement des eaux usées. Plans et devis et surveillances des travaux.	2 500 000 \$	Firme 1	97 000 \$	3.9 %	192 800 \$	199 %
		Firme 2	114 200 \$	4.6 %		
		Firme 3	122 450 \$	4.9 %		
		Firme 4	123 950 \$	5.0 %		
		Firme 5	176 000 \$	7.0 %		
		Firme 6	192 000 \$	7.7 %		
		Firme 7	223 000 \$	8.9 %		
		Firme 8	289 800 \$	11.6 %		
Villes de Trois-Rivières "Renouveau urbain - Réaménagement rue des Forges"	1 757 000 \$	Firme 1	79 942 \$	4.5 %	78 792 \$	99 %
		Firme 2	102 370 \$	5.8 %		
		Firme 3	114 449 \$	6.5 %		
		Firme 4	110 055 \$	6.3 %		
		Firme 5	131 689 \$	7.5 %		
		Firme 6	149 999 \$	8.5 %		
		Firme 7	158 734 \$	9.0 %		
Ville de St-Apollinaire Infrastructures municipales	1 100 000 \$	Firme 1	49 173 \$	4.5 %	75 364 \$	153 %
		Firme 2	57 368 \$	5.2 %		
		Firme 3	68 127 \$	6.2 %		
		Firme 4	82 127 \$	7.5 %		
		Firme 5	98 921 \$	9.0 %		
		Firme 6	124 537 \$	11.0 %		
Ville de Victoriaville Réaménagement réservoir Beaudet	Étude	Firme 1	56 000 \$		84 000 \$	150 %
		Firme 2	140 000 \$			
Ville de Saint-Raymond – Développement de la Colline	690 000 \$	Firme 1	44 000 \$	6.4 %	38 900 \$	88 %
		Firme 2	52 000 \$	7.5 %		
		Firme 3	59 000 \$	8.6 %		
		Firme 4	82 900 \$	12.0 %		

PROJET	COÛTS DES TRAVAUX	SOUSSIONNAIRES	PRIX	% du coûts Des travaux	Écart Max.-min	Écart (%)
Ville de Québec – Réfection des conduite d'adduction phase 1	1 200 000 \$	Firme 1	60 000 \$	5.0 %	69 500 \$	116 %
		Firme 2	97 200 \$	8.1 %		
		Firme 3	106 000 \$	8.8 %		
		Firme 4	106 900 \$	8.9 %		
		Firme 5	129 500 \$	10.8 %		
Ville de Québec – Projet de réfection des réseaux	2 300 000 \$	Firme 1	138 000 \$	6.0 %	69 045 \$	50 %
		Firme 2	152 980 \$	6.7 %		
		Firme 3	160 800 \$	7.0 %		
		Firme 4	160 804 \$	7.0 %		
		Firme 5	201 700 \$	8.8 %		
		Firme 6	206 469 \$	9.0 %		
		Firme 7	207 045 \$	9.0 %		
Ville de Québec – Réfection de la rue Sault-au-Matelot	800 000 \$	Firme 1	51 566 \$	6.4 %	28 434 \$	55 %
		Firme 2	76 445 \$	9.6 %		
		Firme 3	77 000 \$	9.6 %		
		Firme 4	80 000 \$	10.0 %		
Ville de Québec – Réfection de la rue de la Croix-Rouge	1 200 000 \$	Firme 1	86 265 \$	7.1 %	49 235 \$	57 %
		Firme 2	112 000 \$	9.3 %		
		Firme 3	120 000 \$	10.0 %		
		Firme 4	132 000 \$	11.0 %		
		Firme 5	135 500 \$	11.3 %		
Ville de Québec – Étude de drainage pluvial secteur Mousseigne	Étude	Firme 1	209 000 \$		111 000 \$	53 %
		Firme 2	277 000 \$			
		Firme 3	320 000 \$			

PROJET	COÛTS DES TRAVAUX	SOUMISSIONNAIRES	PRIX	% du coûts Des travaux	Écart Max.-min	Écart (%)
Ville de Québec – Barrage lac Saint-Charles Étude de rupture	Étude	Firme 1	43 000 \$		43 000 \$	100 %
		Firme 2	55 000 \$			
		Firme 3	86 000 \$			
Ville de St-Hyacinthe – Salle de spectacle – Mécanique électrique	1 513 000 \$	Firme 1	92 000 \$	6.1 %	23 000 \$	25 %
		Firme 2	113 200 \$	7.5 %		
		Firme 3	115 000 \$	7.6 %		
Ville de St-Hyacinthe – Projet de remplacement d'une conduite d'aqueduc (Incluant la réhabilitation d'une conduite d'émissaire pluvial)	2 200 000 \$	Firme 1	84 905 \$	3.9 %	63 333 \$	75 %
		Firme 2	92 020 \$	4.2 %		
		Firme 3	113 012 \$	5.1 %		
		Firme 4	134 924 \$	6.1 %		
		Firme 5	148 238 \$	6.7 %		
SIQ – Projet d'Estimauville – Structure	9 560 000 \$	Firme 1	268 500 \$	2.8 %	172 500 \$	64 %
		Firme 2	277 000 \$	2.9 %		
		Firme 3	393 000 \$	4.1 %		
		Firme4	441 000 \$	4.6 %		
SIQ – Projet d'Estimauville – Mécanique-Électrique	14 800 000 \$	Firme 1	495 000 \$	3.3 %	292 000 \$	59 %
		Firme 2	695 000 \$	4.7 %		
		Firme 3	787 000 \$	5.3 %		
Garthby-Beaulac travaux de construction d'un puits et d'aqueduc		Firme 1	35 150 \$		57 850 \$	165 %
		Firme2	59 000 \$			
		Firme 3	61 200 \$			
		Firme 4	67 000 \$			
		Firme 5	69 000 \$			
		Firme 6	80 000 \$			
		Firme 7	93 000 \$			

PROJET	COÛTS DES TRAVAUX	SOUMISSIONNAIRES	PRIX	% du coûts Des travaux	Écart Max.-min	Écart (%)
Ville de Québec – Arrondissement Charlesbourg Réaménagement des rues du secteur Trait- Carré	3 500 000 \$	Firme 1	172 537 \$	4.9 %	155 284 \$	90 %
		Firme 2	193 242 \$	5.5 %		
		Firme 3	211 646 \$	6.0 %		
		Firme 4	212 796 \$	6.1 %		
		Firme 5	253 055 \$	7.2 %		
		Firme 6	274 909 \$	7.9 %		
		Firme 7	312 000 \$	8.9 %		
		Firme 8	319 769 \$	9.1 %		
		Firme 9	327 821 \$	9.4 %		
Ville de Montréal – Réfection et amélioration des viaducs St-Denis et autres	6 000 000 \$	Firme 1	299 666 \$	5.0 %	385 883 \$	129 %
		Firme 2	333 572 \$	5.6 %		
		Firme 3	424 442 \$	7.1 %		
		Firme 4	448 597 \$	7.5 %		
		Firme 5	460 100 \$	7.7 %		
		Firme 6	517 612 \$	8.6 %		
		Firme 7	552 120 \$	9.2 %		
		Firme 8	559 550 \$	9.3 %		
		Firme 9	609 632 \$	10.2 %		
		Firme 10	685 549 \$	11.4 %		
Ville de Québec – Rue St-Jean	2 500 000 \$	Firme 1	146 000 \$	5.8 %	54 000 \$	37 %
		Firme 2	147 531 \$	5.9 %		
		Firme 3	200 000 \$	9.2 %		
Ville de Québec – Palais Montcalm (Mécanique)	15 000 000 \$	Firme 1	271 459 \$	1,8 %	185 414 \$	68 %
		Firme 2	448 367 \$	3,0 %		
		Firme 3	456 873 \$	3,0 %		

PROJET	COÛTS DES TRAVAUX	SOUMISSIONNAIRES	PRIX	% du coûts Des travaux	Écart Max.-min	Écart (%)
Ville de Joliette - Réseau d'eaux potables	3 000 000 \$	Firme 1	105 350 \$	3,5 %	32 650 \$	31 %
		Firme 2	112 000 \$	3,7 %		
		Firme 3	138 000 \$	4,6 %		
Ville de Stoneham – Prolongement du réseau d'égout souterrain dans la première avenue	800 000 \$	Firme 1	48 000 \$	6,0 %	12 000 \$	25 %
		Firme 2	55 000 \$	6,9 %		
		Firme 3	58 000 \$	7,3 %		
		Firme 4	60 000 \$	7,5 %		
Ville de Berthier - Boulevard commercial	2 500 000 \$ (Estimation)	Firme 1	69 500 \$	2,8 %	240 500 \$	346 %
		Firme 2	131 000 \$	5,2 %		
		Firme 3	310 000 \$	12,4 %		
Ville de Montréal – Réaménagement de la rue Bernard Ouest.	1 100 000 \$ + Designer	Firme 1	79 367 \$	7,2 %	92 595 \$	116 %
		Firme 2	89 144 \$	8,1 %		
		Firme 3	101 222 \$	9,2 %		
		Firme 4	115 600 \$	10,5 %		
		Firme 5	167 936 \$	15,3 %		
		Firme 6	171 962 \$	15,5 %		
Ville de Trois-Rivières – Agrandissement du réservoir Larivière		Firme 1	49 805 \$		39 684 \$	79,7%
		Firme 2	73 616 \$			
		Firme 3	81 752 \$			
		Firme 4	89 489 \$			
Ville de Victoriaville – Travaux de réfection de voirie boulevard Jutras Est	450 000 \$	Firme 1	24 155 \$	5,4 %	20 359 \$	84,3 %
		Firme 2	37 452 \$	8,3 %		
		Firme 3	44 514 \$	9,9 %		