

# **Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire**

**Projet de loi n° 76 « Loi modifiant diverses  
dispositions législatives concernant principalement le  
processus d'attribution des contrats des organismes  
municipaux**

***Pour une gestion efficace et transparente des contrats :  
Misons sur l'expérience et l'éthique de nos ingénieurs***

**Préparé par :**

**L'Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ)**



**Décembre 2009**

**Table des matières**

1.0	Rôle et mission de l'association .....	3
2.0	Introduction .....	4
3.0	Premier objectif : plus de transparence .....	5
4.0	Deuxième objectif : gestion plus efficace et professionnelle .....	6
5.0	Troisième objectif : réduction des risques de collusions entre les entrepreneurs ou firmes professionnelles.....	7
6.0	Résumé des recommandations .....	8
7.0	Conclusion.....	11

## **1.0 Rôle et mission de l'association**

L'Association des ingénieurs municipaux du Québec (AIMQ) a été fondée en juin 1963 à la suite de la fusion d'associations régionales déjà existantes à Québec et à Montréal depuis la fin des années 50.

*L'association compte plus de 250 membres actifs dans des municipalités situées aux quatre coins du Québec. Ces ingénieurs jouent un rôle important dans leur communauté en travaillant et en mettant à profit leurs connaissances au bien-être de leur milieu.*

En outre, les nouvelles réalités socio-économiques imposent aux municipalités des défis inédits, multidimensionnels. Pour les relever, elles sont amenées à recourir à des technologies et à des nouvelles méthodes de gestion qu'elles doivent rapidement maîtriser, mais aussi, la plupart du temps, adapter à leurs besoins particuliers. Dans cette perspective, encore une fois, elles ont avantage à pouvoir compter à l'interne sur un personnel non seulement versé en matière de technologies, mais surtout rompu à la polyvalence. Ces deux attributs caractérisent parfaitement l'ingénieur municipal contemporain.

Désormais, ce sont des activités, travaux et ouvrages à forte teneur en génie qui forment le cœur des compétences municipales. L'entretien des actifs municipaux - infrastructures souterraines et bâtiments qui valent des milliards à l'échelle du Québec - est en effet central à la préservation du patrimoine collectif, et l'ingénieur municipal peut y jouer un rôle névralgique.

Afin de mieux cibler les actions de l'Association des ingénieurs municipaux du Québec, le conseil d'administration a adopté une nouvelle vision et mission.

### ***Vision***

Agir comme un agent privilégié d'une synergie entre les différents partenaires dans la gestion de l'environnement pour la qualité de vie des citoyens.

### ***Mission***

Promouvoir le statut de gestionnaire, favoriser l'échange, l'enrichissement des connaissances entre ingénieurs afin d'accroître leur efficacité, leur efficience et ainsi contribuer à procurer un meilleur environnement à la collectivité.

Ces orientations sont notre guide dans la prise de décision et dans nos interventions. De fait, l'AIMQ a identifié des buts et des orientations spécifiques dont, entre autres, l'évaluation de toute législation touchant sa propre sphère de compétence et l'établissement des ponts pour faciliter la tâche des ingénieurs municipaux, gardien du patrimoine municipal et agent de liaison avec les besoins des citoyens.

## **2.0 Introduction**

De nos jours, l'ingénieur municipal joue un rôle prépondérant dans le monde municipal et son implication dans les projets d'envergure exige de lui un professionnalisme et des compétences exceptionnelles dans la réalisation des projets. Bien sûr, il doit travailler en collaboration avec des collègues et partenaires du milieu pour la réalisation de ceux-ci, qui n'ont pas tous nécessairement les connaissances techniques suffisantes dans l'étude et l'évaluation des projets. Il joue donc un rôle de conseiller technique essentiel dans les villes et municipalités sur lequel elles peuvent compter.

L'ampleur de la tâche est colossale et tout nous indique que les enjeux ne feront que s'accroître avec le temps. Il est important que chaque municipalité ou organisme paramunicipal puisse compter sur une ressource compétente, critique et bien au fait de la réalité et de l'historique de la municipalité pour être efficace et remplir les besoins essentiels de nos municipalités.

L'ingénieur municipal est le mieux placé pour remplir ce rôle et il est primordial que chaque municipalité puisse compter sur une ressource de ce genre. La Loi sur les ingénieurs et son code de déontologie encadrent bien l'ingénieur afin d'assurer continuellement la protection du public.

Dans cette perspective, l'association est très préoccupée par la perception des gens envers les organismes municipaux et est prête à collaborer afin de rétablir la confiance du public. Le souci de transparence soulevé dans le projet de loi n° 76 est positif et s'avère un pas dans la bonne direction. Cependant, nous devons soulever certaines interrogations et vous proposer des améliorations afin d'éviter d'embourber l'appareil administratif des municipalités qui pourrait évidemment générer des frais supplémentaires à ces organismes.

Les propositions suivantes se veulent des actions qui rencontreront les objectifs de transparence, de bonne gestion et d'efficacité qui pourraient se réaliser à court terme sans tout remettre en question. L'association ne croit pas que tout est mauvais et qu'il faut à tout prix revoir tous les processus d'attribution des contrats, mais bien d'identifier ses faiblesses et de proposer des solutions constructives pour rencontrer les objectifs cités précédemment.

Il ne faut pas non plus mettre de côté que la flambée des prix qui nous frappe actuellement provient, en grande partie, de la conjoncture et de la réalité de l'offre et de la demande. Les travaux de réfection des infrastructures sont souvent tributaires des programmes de subvention et leur prolifération met également une pression indue sur le milieu de la construction. Le bassin des entrepreneurs connaissant le milieu et spécialisés dans certains travaux est très limité et évidemment trop de travaux en même temps créent une rareté de la main-d'œuvre et a pour conséquence une hausse des prix de nos projets.

### **3.0 Premier objectif : plus de transparence**

L'Association des ingénieurs municipaux du Québec est plus que favorable à toute mesure qui permet d'améliorer la transparence dans le processus d'attribution de contrats. Il faut cependant s'assurer que les mesures qui seront mises en place permettront l'atteinte de l'objectif sans toutefois alourdir la gestion de nos projets.

La publication des soumissionnaires et montants des soumissions conformes auront pour effet de responsabiliser davantage les organisations municipales et d'assurer plus de rigueur dans les processus d'octroi de contrats. La plupart des municipalités au Québec possède déjà un site internet et l'ajout de ces informations ne devrait générer que peu de travail.

Pour les plus petites municipalités, ce pourrait cependant être plus difficile. Le fardeau de l'application de cette règle et de la qualité de l'information sur le site sera assumé par qui ? Le secrétaire-trésorier ? L'ingénieur-conseil ? Afin d'aider ces plus petites organisations, nous proposons que le MAMROT héberge un site internet simple et convivial sur lequel les petites municipalités pourraient inscrire les informations qui seraient publiées via ce site interactif.

Bien que la transparence aura un effet positif sur les processus de gestion des municipalités, il risque également d'y avoir un effet pervers. Les soumissionnaires de projets auront accès facilement aux données sur la charge de travail de chaque entrepreneur et ceux-ci pourront facilement présumer de l'intérêt de chaque soumissionnaire potentiel pour un projet donné. Il nous apparaît cependant évident, qu'en bout de ligne, que l'avantage surpasse l'inconvénient.

La transparence aura certainement un excellent effet sur la gestion municipale des contrats sans toutefois assurer la diminution des risques de collusions entre les entrepreneurs et les firmes externes. En fait, le milieu municipal n'est pas en mesure de vérifier ou de prouver hors de tout doute raisonnable les soupçons de collusions. Nous croyons que la meilleure façon de réduire cette possible collusion réside dans les règles d'octroi de contrats n'impliquant non seulement le prix, mais également des critères de pondération des offres.

Finalement, au niveau de la transparence, la publication des estimations finales des travaux peut certainement être intéressante pour comparer les résultats. Elle devrait cependant être accompagnée d'explications lorsque celle-ci diffère largement du prix reçu. Sans explication, ceci peut souvent s'interpréter de mauvaises façons. Bien que les ingénieurs qui réalisent les estimations le font de bonne foi, avec les meilleures données possibles sur un projet, le prix final est largement influencé par d'autres facteurs : le moment de l'appel d'offres, la disponibilité des entrepreneurs ou des firmes de consultants, les délais et les contraintes de réalisation de travaux ne sont que quelques exemples. La simple comparaison des chiffres peut donner de fausses impressions au public.

#### **4.0 Deuxième objectif : gestion plus efficace et professionnelle**

De nos jours, les municipalités ont à faire face à un défi de taille lié à la gestion de leurs infrastructures. Les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les équipements connexes de pompage, de traitement des eaux usées et de filtration d'eau potable, les bâtiments, ainsi que la voirie, représentent l'essentiel des actifs publics d'une municipalité.

Afin d'assurer une bonne gestion de ces actifs dans toutes les municipalités, celles-ci doivent disposer de personnel compétent et qualifié pour recommander et gérer les bonnes interventions à réaliser. Par le fait même, les citoyens et citoyennes du Québec pourront profiter davantage de chaque dollar investi dans leurs infrastructures.

L'ingénieur municipal est le mieux placé pour identifier les priorités en fonction des contraintes et des réalités du milieu. En confiant cette responsabilité à des firmes externes, les municipalités ne peuvent bénéficier d'un bon suivi des dossiers. L'ingénieur municipal connaît la réalité du milieu, l'historique des dossiers, ce qui lui permet d'avoir un meilleur sens critique quant aux besoins des municipalités.

Ce spécialiste des infrastructures urbaines aura les intérêts de sa municipalité en tête de liste. En confiant cette responsabilité à des firmes externes, les municipalités diluent malheureusement cette perspective qui est remplacée par des intérêts de profits corporatifs. Cette différence d'intérêt entre l'ingénieur au service d'une ville et celui provenant de l'externe peut générer des situations où l'ampleur des projets peuvent, à l'occasion, être discutables, surtout lorsqu'une petite municipalité est démunie pour répondre sur des aspects dépassant ses connaissances.

La gestion par d'autres ou la création de nouvelles entités gouvernementales ne fera que déplacer le problème et n'améliorera pas la situation. Ces organismes n'auront aucune connaissance du milieu, des contraintes locales, des enjeux globaux de la municipalité et chaque fois qu'un dossier leur sera présenté, il y aura énormément de recherches et de connaissances techniques spécifiques à s'approprier.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche et le fardeau que cela représente, l'ajout ou l'identification de ressources qualifiées est essentiel pour s'assurer que chacune des municipalités va profiter équitablement des investissements qu'elles vont réaliser. **Nous sommes d'avis que la loi doit être modifiée afin que chaque municipalité identifie, à l'intérieur même de leur organisation, un ingénieur municipal à la gestion des interventions à réaliser sur les infrastructures, ainsi qu'à la planification et à la gestion des projets.** Au même titre que le directeur général, le greffier ou le trésorier, l'ingénieur municipal aura un rôle bien défini et lui permettra d'avoir les coudées franches quant aux recommandations qu'il effectuera au conseil municipal. Ce rôle est très important et représente d'énormes investissements à réaliser dans les programmes triennaux d'immobilisations.

Il sera certainement plus facile pour les Villes de moyennes et grandes tailles d'identifier un ingénieur à ce titre, étant donné que généralement elles possèdent déjà des ressources assignées à ces tâches. Pour les plus petites municipalités dépourvues de main-d'œuvre qualifiée, il y aurait avantage de transférer cette responsabilité aux MRC qui auraient facilement les moyens et un volume de travail suffisant pour engager la main-d'œuvre nécessaire. L'ingénieur à ce titre pourrait facilement recommander et conseiller les municipalités dans leur choix d'intervention et les supporter lors de préparation de devis d'appels d'offres et d'octroi de contrats. Cet ingénieur pourrait également s'occuper des publications liées à la transparence inscrite dans le projet de loi n° 76 lors de l'octroi de contrat.

### **5.0 Troisième objectif : réduction des risques de collusions entre les entrepreneurs ou firmes professionnelles**

Ce troisième objectif est évidemment en lien direct et une conséquence des deux autres. La transparence améliorera certainement les politiques de gestion des contrats et l'amélioration des compétences permettra de mieux préparer et évaluer les offres reçues.

Nous voyons d'un bon œil l'ajout de l'obligation de non-divulgence qui peut en effet avoir un impact direct sur le prix soumis des entrepreneurs et sur les mandats d'honoraires professionnels. Les entrepreneurs et consultants peuvent soumettre un prix en fonction des soumissionnaires d'un projet ou entreprendre des discussions pour fixer les prix.

L'adoption de politique de gestion contractuelle sera également très intéressante. Elle permettra aux municipalités d'enlever toute ambiguïté et de tracer les principes et lignes directrices dans la relation entre un fournisseur et une institution publique. Cette politique couplée avec un code d'éthique va sûrement élever les standards dans l'octroi de mandats. Cependant, même avec l'élaboration de mesures contre le trafic d'influence et la corruption, les municipalités peuvent se sentir démunies pour enquêter et surveiller l'application de celles-ci. Il ne faut pas perdre de vue que la corruption est une offense relevant du domaine criminel, un domaine moins familier pour une majorité de municipalités, et demande l'intervention de spécialistes. Généralement, pour contrer un comportement inacceptable, il faut implanter un sentiment de surveillance, de contrôle et de pénalités en cas d'offense. Le législateur doit donc évaluer le rôle des différents acteurs et utiliser l'ensemble des pouvoirs à sa disposition pour contrer la corruption de façon concertée. Les municipalités sont un maillon important de la solution, mais ne peuvent être les seules dans ce domaine.

Nous devons cependant apporter un certain bémol, entre autres, à l'effet d'éviter la communication entre les soumissionnaires et le comité de sélection. Présentement, ce processus est utilisé seulement lors de mandats d'honoraires professionnels et s'applique très peu pour les travaux d'infrastructures. Enfin, cette règle est difficile à suivre compte tenu que la plupart des gestionnaires de projets des municipalités ont des contacts fréquents avec des soumissionnaires potentiels dans d'autres dossiers et qu'ils font généralement partie du comité de sélection en question. Nous sommes persuadés qu'un ingénieur de projets doit obligatoirement faire partie du

comité de sélection. Il est la personne ressource la mieux placée pour évaluer précisément les offres reçues par sa connaissance du milieu et par ses qualifications techniques.

Tout comme mentionné auparavant, la première mesure pour assurer la protection des administrateurs face à de possibles collusions est de protéger l'ingénieur municipal responsable contre les gestes d'intimidation pouvant provenir de fournisseurs de biens ou de services en inscrivant le titre d'ingénieur municipal dans la loi. Cette inclusion permettrait à l'ingénieur d'avoir une meilleure assurance quant à ses choix et recommandations, sans que son jugement ne soit altéré par des menaces ou intimidations.

Pour réduire les risques de collusions ou d'ententes entre entrepreneurs ou firmes, il y aurait lieu d'étudier de nouveaux processus d'octroi de contrats. Une première option pourrait être d'appliquer des critères de performance des soumissionnaires. Cette approche est déjà autorisée par la loi mais peu utilisée. L'application de cette règle à l'intérieur de la loi n° 106 apporte de bons résultats. Il faudrait cependant modifier certains paramètres afin de réduire la prépondérance du prix par rapport à la qualité de l'offre soumise. Dans ces conditions, la soumission la plus basse ne serait pas obligatoirement celle retenue pour réaliser le contrat. Ceci permettrait d'ajouter de nouveaux paramètres pouvant régir le processus d'octroi de contrats d'infrastructures et d'apporter une certaine confusion entre les soumissionnaires tentés de se consulter pour déposer leur offre. Ces nouvelles règles pourraient s'appliquer obligatoirement à tous les appels d'offres de plus de 500 000\$. Pour les travaux de moindre envergure, l'impact de la qualité est souvent moins critique et il serait probablement moins justifié d'alourdir le processus d'octroi de contrats.

Une autre option, pour obtenir un résultat similaire, consisterait à éliminer la règle de l'octroi de contrats au soumissionnaire ayant la plus basse soumission conforme. Généralement, un entrepreneur qui obtient un contrat sur le principe du moins cher, a un budget limité et tente souvent de sacrifier la qualité du produit fini pour réaliser certains bénéfices. Une règle consistant à utiliser la deuxième soumission conforme la plus basse ou celle la plus près de la moyenne des soumissions pourrait être envisagée, et laisserait davantage de souplesses aux entrepreneurs. Ce genre de règle devient de plus en plus populaire pour les donneurs d'ouvrages en Europe. Celle-ci aurait, par contre, probablement pour conséquence de hausser le coût des travaux puisque les soumissionnaires seraient moins tentés de couper les prix afin d'obtenir la plus basse soumission.

Les municipalités bénéficieraient grandement de l'application de ces règles. Pour le système avec pondération, les gestionnaires de projets pourraient connaître déjà les personnes impliquées dans le projet par le soumissionnaire et évaluer l'offre en fonction des compétences des firmes et entrepreneurs ayant soumis une offre. La municipalité aurait avantage de bénéficier d'entrepreneurs ou firmes plus compétents à bon prix. Nous ne devons, en aucun temps, retirer le prix de l'équation afin d'éviter les surenchères. Mais l'évaluation des offres soumises, selon des critères de qualité, sera un bon outil pour assurer les municipalités d'en avoir pour leur argent.

## **6.0 Résumé des recommandations**

Tel qu'exprimé précédemment, l'AIMQ est favorable à la venue de nouvelles règles telles qu'inscrites dans le projet de loi n° 76. Nous nous permettons cependant de vous transmettre certaines recommandations face à des changements à apporter afin d'améliorer d'une part la transparence et, d'autre part, la gestion efficace et professionnelle des projets et finalement la réduction des risques de collusions entre entrepreneurs et firmes d'ingénierie. Les voici :

**Transparence :**

- L'AIMQ est favorable à l'application de nouvelles règles de transparence, mais il faut éviter d'alourdir les processus administratifs liés à ces règles ;
- Pour les petites municipalités ayant peu de moyens, elles devraient bénéficier d'un site hébergé par le MAMROT sur lequel celles-ci pourraient inscrire facilement les informations via un site interactif ;
- La transparence peut améliorer la gestion contractuelle des municipalités, mais peut également faciliter le travail des entrepreneurs ou firmes voulant consulter leurs pairs lors d'appels d'offres en ayant plus facilement accès aux données des contrats antérieurs obtenus par ceux-ci ;
- Les estimations finales, avant appel d'offres qui seront publiées avec les prix obtenus des contrats, devraient être accompagnées d'explications en cas de différences importantes. Ceci peut entraîner de fausses impressions pour le public, car souvent le prix est tributaire de plusieurs facteurs difficilement quantifiables au départ.

**Gestion plus efficace et professionnelle :**

- Les réseaux d'aqueduc, d'égouts et de voirie représentent la majorité des actifs d'une municipalité et les interventions à réaliser sur ceux-ci devraient être planifiées et gérées par du personnel compétent connaissant parfaitement le milieu ;
- Les ingénieurs municipaux sont les mieux placés pour effectuer la gestion efficace des interventions sur les infrastructures et la gestion des projets par leurs connaissances du milieu et des réalités des municipalités pour lesquelles ils travaillent ;
- Le spécialiste des infrastructures urbaines aura les intérêts de sa municipalité en tête de liste. En confiant cette responsabilité à des firmes externes, les municipalités diluent malheureusement cette perspective qui est remplacée par des intérêts de profits corporatifs.
- La gestion par d'autres implique un non suivi entre les différents dossiers et la mise à jour de connaissances assumée par les nouveaux individus affectés au projet. Ces changements incessants de professionnels aux dossiers ont pour effet d'augmenter les frais des municipalités pour recommencer certaines parties des dossiers en plus d'entraîner plusieurs erreurs dans la préparation de ceux-ci ;

- La gestion par d'autres (firmes externes) ne permet pas de développer une connaissance pointue des réseaux en place et de l'environnement, à moyen et long terme ;
- L'inscription dans la loi du titre d'ingénieur municipal est primordiale afin d'obliger les municipalités de se doter d'une ressource compétente pouvant recommander aux municipalités les interventions à réaliser sur leurs infrastructures en plus de conseiller celles-ci dans tout le processus d'octroi de contrats ;
- Une ressource responsable pourra alors être identifiée par chacune des Villes et Municipalités ;
- Pour les plus petites municipalités, le gestionnaire ingénieur pourrait être localisé à la MRC pour bénéficier d'un volume de travail suffisant tout en ayant accès à du personnel qualifié disponible au besoin. Une entente intermunicipale pour le partage d'une ressource de ce genre pourrait également être envisageable.

#### **Réduction des risques de collusions entre les entrepreneurs et/ou firmes d'ingénierie :**

- L'adoption de politique de gestion contractuelle est primordiale ;
- L'interdiction de contact entre les membres d'un comité de sélection et les soumissionnaires sera difficile puisque le comité de sélection est généralement composé d'un gestionnaire de projets qui a d'autres dossiers pouvant impliquer un des soumissionnaires potentiels ;
- Un ingénieur de projets doit obligatoirement faire partie du comité de sélection puisqu'il est la personne la mieux placée pour connaître le milieu et a la compétence requise pour évaluer précisément les offres soumises ;
- L'ingénieur municipal doit obligatoirement être protégé dans la loi afin d'éviter de le soumettre à des pressions, menaces ou intimidations qui pourraient affecter son jugement lorsqu'il transmet des recommandations à l'égard de projets ;
- Étudier la possibilité de modifier le processus d'octroi de contrats comme par exemple :
  - Appliquer les principes applicables dans la loi n°106 pour évaluer les offres soumises non seulement en fonction du prix, mais également en fonction de critères de qualités des intervenants et/ou firmes soumis. Ce principe, déjà autorisé dans la loi mais peu utilisé, diminuerait la possibilité d'entente entre firmes ou entrepreneurs. Il faudrait cependant revoir certains critères afin de réduire la prépondérance du prix par rapport aux critères de qualité. Ces nouvelles règles pourraient être applicables obligatoirement pour des appels d'offres de plus de 500 000\$. Pour les travaux de moindre envergure, l'impact de la qualité est souvent moins critique et il serait probablement injustifié d'alourdir le processus d'octroi de contrats ;
  - Une autre option pourrait consister à l'ajout d'une règle consistant à utiliser la deuxième soumission conforme la plus basse ou celle la

plus près de la moyenne des soumissions. Ceci éviterait qu'un entrepreneur qui obtient un contrat sur le principe du moins cher, et qui a un budget limité, tente de sacrifier la qualité du produit fini pour réaliser certains bénéfices ;

- L'octroi de contrat de performance lié à des critères d'évaluation des offres permettrait également aux municipalités de bénéficier de travaux de meilleure qualité au meilleur coût.

## **7.0 Conclusion**

L'AIMQ est particulièrement préoccupée par les allusions de corruptions ou de collusions dans l'octroi des contrats municipaux. La confiance du public est nécessaire et doit être rétablie dans les plus brefs délais afin d'éviter que ceci ne nuise à la réalisation de projets vitaux au développement de nos collectivités.

Pour ce faire, l'AIMQ ne ménagera aucun effort afin de soutenir les actions qui seront réalisées pour arriver à cet objectif. Nous sommes d'avis que le projet de loi n° 76 est un pas dans la bonne direction, mais qu'il faudra également mettre en place des mesures afin de soutenir les gestionnaires de projets dans leur travail. L'inscription du titre d'ingénieur municipal dans la loi pourrait certainement assurer et protéger le gestionnaire de toute menace ou intimidation pouvant affecter son jugement dans son travail. Par le fait même, il pourrait avec assurance émettre les meilleures recommandations aux décideurs autant pour la gestion des infrastructures que pour l'octroi de contrats municipaux. Cette ressource indispensable pourrait également bénéficier aux petites municipalités en confiant cette responsabilité aux MRC. L'ingénieur municipal, à l'intérieur d'une Ville, peut facilement faire des liens entre les différents dossiers, a une connaissance globale des réseaux d'aqueduc, d'égouts et de voirie, et est le mieux placé pour bien définir les besoins d'interventions sur nos infrastructures.

La modification des règles d'octroi de contrats en impliquant des règles ou critères d'évaluation de la qualité des offres soumises, principalement pour les projets d'envergure, pourrait également réduire la possibilité de collusions ou d'ententes sur les prix soumis par les soumissionnaires.

En ce sens, l'AIMQ veut offrir sa collaboration pour participer aux groupes de discussions liés à l'amélioration des processus et des politiques affectant son rôle dans l'organisation municipale.

