



Association
des Architectes
en pratique privée
du Québec

Consultations 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*

**Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire
par l'Association des Architectes en pratique privée du Québec
(AAPPQ)**

Février 2017

Table des matières

En résumé.....	3
Présentation de l'Association des Architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ).....	4
Introduction	5
De la nécessité d'un mode d'octroi de contrats distinctif pour les services professionnels en architecture.....	6
Chaque projet d'architecture est un prototype, avec un impact sur le long terme	6
Les architectes, des concepteurs-coordonnateurs, intervenant en amont des projets.....	6
De la nécessité de supprimer le facteur prix des appels d'offres	7
La difficulté d'évaluer les honoraires sur un projet en définition.....	7
L'intégration du facteur prix est un forfait fermé	8
Le triste bilan du système actuellement en vigueur dans les municipalités	8
De la nécessité de sélectionner les architectes sur la qualité seulement	9
La sélection basée sur la qualité déjà utilisée par les ministères et organismes au Québec	10
La sélection basée sur la qualité : une approche mondialement reconnue	10
Les concours d'architecture : une autre forme de sélection basée sur la qualité.....	10
Un mode souple qui répond aux objectifs d'autonomie des municipalités et aux recommandations d'imprévisibilité de la Commission Charbonneau	11
Pourquoi le projet de Loi n°122 ne répond pas à l'objectif de prendre davantage en considération la qualité ?	11
Une formule à deux enveloppes plus souple qui reproduit les mêmes erreurs que la formule actuelle	11
Une formule à pondération libre sans aucune balise	12
Aucun mode prévoyant la sélection basée sur la qualité ou facilitant les concours.....	12
Aucune balise pour favoriser la qualité dans les contrats de moins de 100 000 \$.....	12
Les recommandations de l'AAPPQ.....	13
Prévoir la sélection basée sur la qualité comme unique mode d'octroi de contrats pour les professionnels architectes.....	13
Faciliter le recours aux concours d'architecture	14
Prévoir un accompagnement des municipalités	14

En résumé

L'AAPPQ regroupe près de 400 bureaux d'architectes du Québec, qui sont tous des PME. Son objectif est de renforcer le rôle des architectes, notamment dans la commande publique, pour réaliser des projets de qualité et favoriser une saine concurrence.

Les commentaires de l'AAPPQ sur le projet de Loi n°122 portent exclusivement sur les modes d'octroi de contrats pour services professionnels en architecture. En voici un résumé.

- Chaque projet d'architecture est un prototype et le rôle de l'architecte, qui intervient en amont, est de le concevoir et de participer à sa définition.
- À la phase d'appels d'offres, il est difficile d'établir avec justesse l'ampleur des services requis et les honoraires associés, sur un projet qui par définition est embryonnaire.
- L'intégration du facteur prix dans les appels d'offres favorise une approche contractuelle à forfait fermé, qui empêche toute innovation et amélioration des projets et qui fixe trop tôt le temps qui sera consacré à un bâtiment par les professionnels.
- Le système qualité-prix actuellement en place dans les municipalités a été dénoncé par la très grande majorité des intervenants, donneurs d'ordre, professionnels et observateurs, dont la Commission Charbonneau. Il ne favorise pas l'atteinte des objectifs en termes de qualité architecturale, de respect des budgets et des échéanciers, et de saine concurrence.
- La sélection des professionnels sur la base de la qualité est le mode d'octroi de contrats idéal pour favoriser la qualité des projets, l'innovation, le respect des budgets et une saine concurrence.
- La sélection basée sur la qualité est déjà utilisée au Québec depuis de nombreuses années pour l'octroi de contrats de services professionnels par les ministères et organismes publics.
- C'est une approche mondialement reconnue, souple, qui répond aux objectifs d'autonomie des municipalités et aux recommandations d'imprévisibilité de la Commission Charbonneau.
- C'est une approche préconisée par l'Ordre des architectes du Québec dont la mission est de protéger le public.
- Ce mode de sélection est cohérent avec la responsabilité professionnelle de l'architecte et les lois et règlements qui la définissent.
- Les deux formules proposées par le projet de Loi n°122 incluent un facteur prix et reproduisent les erreurs de la formule à deux enveloppes actuellement en place.

La révision des modes d'octroi de contrats pour services professionnels en architecture par les municipalités est une occasion unique pour poser un geste concret et fort afin d'inscrire l'architecture de qualité comme élément de développement économique, social et culturel au Québec.

L'AAPPQ propose trois recommandations afin de favoriser le développement de la qualité architecturale au Québec, tout en favorisant la concurrence et l'innovation :

- Prévoir la sélection basée sur la qualité comme unique mode d'octroi de contrats dans tous les marchés publics.
- Faciliter le recours aux concours d'architecture en permettant aux municipalités de choisir cette option sans avoir à demander de dérogation au MAMOT.
- Prévoir un accompagnement des municipalités pour les aider à définir efficacement leurs besoins, estimer adéquatement le coût de leur projet et préparer des documents d'appels d'offres adaptés aux services d'architecture requis et effectuer la sélection sur la base de la qualité.

Présentation de l'Association des Architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ)

Organisme à but non lucratif créé en 1977, l'Association des Architectes en pratique privée du Québec (AAPPQ) représente et défend les intérêts de près de 400 firmes d'architecture de toutes tailles auprès des pouvoirs publics et des donneurs d'ouvrage.

Rappelons que le secteur de l'architecture privée au Québec est composé exclusivement de PME ; 81 % des bureaux d'architectes ont 10 employés et moins et environ 55 % de leur chiffre d'affaires provient du secteur public.

La mission de l'AAPPQ : renforcer le rôle de l'architecte en pratique privée, qui, en tant qu'un des principaux garants de la qualité du cadre bâti, participe activement au développement économique, social et culturel de la société québécoise.

Dans le cadre de ses activités, l'AAPPQ collabore notamment avec les ministères, organismes publics et les municipalités, pour favoriser une saine concurrence et améliorer l'accès à la commande publique d'un maximum de bureaux d'architectes. En participant à des consultations ou à des groupes de travail, l'AAPPQ contribue à améliorer les collaborations entre donneurs d'ouvrage et professionnels de l'architecture. L'Association établit également des relations durables et constructives avec les autres acteurs de l'industrie de la construction (ingénieurs, autres professions du design, entrepreneurs, architectes des autres provinces canadiennes, etc.) afin d'améliorer la collaboration dans ce milieu pluridisciplinaire et complexe.

www.aappq.qc.ca

Introduction

Avec le projet de Loi n°122, le Gouvernement a pour objectif de reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs. Concernant les modifications sur l'octroi de contrats de services professionnels en architecture et en génie, les propositions suggérées doivent répondre aux recommandations de la Commission Charbonneau afin de favoriser une saine concurrence, mais également créer les conditions pour que la qualité des projets de construction soit davantage prise en compte.

Considérant que :

- le Québec est en train de mener une réflexion intéressante sur la prise en compte de la qualité architecturale comme facteur d'identité culturelle et de développement économique, dans l'élaboration de sa politique culturelle qui pourrait inclure des objectifs ambitieux pour l'architecture ;
- de plus en plus d'acteurs poussent le Québec à innover dans la manière de lancer ses appels d'offres publics, comme l'a récemment fait l'Institut du Québec en citant les concours comme un des cinq instruments pour accroître la productivité et la prospérité du Québec ;
- le Québec a été précurseur quant à l'octroi de contrats de services professionnels en architecture pour les ministères et organismes, en instituant la sélection basée sur la qualité depuis de nombreuses années et une grille d'honoraires de référence depuis 1984.

L'AAPPQ croit que le gouvernement manque une occasion, avec ce projet de Loi n°122, de continuer sur la voie de l'innovation et de la prospérité économique, en proposant des modifications qui reproduisent les erreurs du système déjà en place, qui inclut déjà le facteur prix dans les appels d'offres.

De la nécessité d'un mode d'octroi de contrats distinctif pour les services professionnels en architecture

Les commentaires de l'AAPPQ sur le projet de Loi n°122 se concentrent spécifiquement sur les propositions faites par le législateur quant aux modes d'octroi de contrats pour services professionnels, en architecture et ingénierie (articles 63 à 68 du projet de Loi).

Afin de mieux comprendre les recommandations et commentaires de l'AAPPQ, il est nécessaire de revenir à la nature des services proposés par les architectes, qui ne peuvent être considérés comme des biens, des marchandises ou des services traditionnels dans le cadre d'appels d'offres.

Chaque projet d'architecture est un prototype, avec un impact sur le long terme

Chaque projet d'architecture s'intègre dans un environnement spécifique, avec un contexte social, économique et environnemental particulier. Il doit en outre répondre aux besoins identifiés des usagers, ainsi qu'à des objectifs de durabilité et de budget. À ce titre, tout nouveau bâtiment est un prototype, qui ne peut faire l'objet de copier-coller ou de standardisation. Chaque nouveau projet se définit dans le cadre d'un processus continu d'échanges entre le professionnel et le client. C'est pour cette raison que différentes étapes sont nécessaires jusqu'à l'élaboration des plans et devis définitifs (avant-projets, études préparatoires, esquisses, concepts préliminaires, etc.). Ces étapes permettent à l'architecte de bonifier le projet, de l'optimiser et de proposer des solutions innovantes, en ajustant la conception à des nombreux paramètres : cette démarche demande du temps et une connaissance approfondie du contexte dans lequel s'inscrit le projet.

Par ailleurs, l'architecture est omniprésente dans nos villes et nos campagnes. Elle fait partie de notre patrimoine culturel. En structurant les espaces publics et privés, elle a un impact sur la qualité de vie des citoyens et l'environnement. En effet, un bâtiment laisse une trace sur le long terme, sur plusieurs dizaines d'années. Si la conception représente 1 à 2 % du coût global d'un bâtiment sur l'ensemble de son cycle de vie, c'est à cette étape que se définissent les éléments qui auront des conséquences les coûts d'exploitation et d'entretien. Un bâtiment bien conçu en amont sera durable, fonctionnel, intégré dans son environnement et moins onéreux sur l'ensemble de son cycle de vie. La qualité architecturale des bâtiments a également un impact sur le mieux-être des usagers et leur performance.

Les architectes, des concepteurs-coordonnateurs, intervenant en amont des projets

Le rôle des architectes en amont des projets est primordial. En tant que concepteurs, ils affinent et redéfinissent les projets de bâtiments jusqu'à la production de plans et devis définitifs, dans le cadre d'un échange continu avec leur client. Ils ont un rôle de conseillers auprès des donneurs d'ordre publics pendant tout le processus de planification, de conception et de coordination du projet. Présents pendant la construction, ils ont aussi un rôle de surveillance des travaux. Ils sont formés pour être les concepteurs, les chefs d'orchestre et les coordonnateurs interdisciplinaires des projets.

Les architectes sont des professionnels avec des responsabilités professionnelles et civiles uniques et très larges. Afin de les assumer pleinement, ils doivent concevoir des plans et émettre des conseils et avis en connaissance de cause. Leur code de déontologie leur impose même cette exigence¹. À l'étape de l'appel d'offres, tous les paramètres d'un projet ne sont pas connus par l'architecte : il participe à la définition de ceux-ci.

La spécificité et la nature des services professionnels en architecture ainsi que la responsabilité qui incombe aux professionnels concepteurs ne permettent pas d'assimiler leur prestations à des biens et marchandises, ni à des services répondant à des spécifications claires. C'est d'ailleurs le cas depuis des années au Québec pour les contrats des ministères et organismes publics, qui se basent uniquement sur des critères de qualité et sur une grille d'honoraires de référence élaborée en 1984.

De la nécessité de supprimer le facteur prix des appels d'offres

Pour qu'un mode d'octroi de contrat fonctionne, comme le dit Pierre Noreau spécialiste en sociologie du droit et du droit public², il faut qu'il ne soit pas trop rigide et qu'il soit en cohérence avec le secteur professionnel concerné par l'appel d'offres. Pour la sélection d'un architecte, le système qualité-prix ne répond pas à ce double objectif. Comme nous allons le voir, le facteur prix pour sélectionner un architecte n'est pas garant du respect des budgets, de la qualité des projets, de la stimulation de la concurrence ou de la compétitivité, ni de l'évitement de la collusion.

La difficulté d'évaluer les honoraires sur un projet en définition

Comme mentionné plus tôt, l'architecte intervient dans la définition même des projets. Au moment de l'appel d'offres, le projet comporte donc un nombre variable d'inconnus et d'éléments non validés par son jugement professionnel. En demandant une offre de services avec prix, le donneur d'ordre oblige la firme d'architecture à élaborer une proposition d'honoraires sur un appel d'offres dont les contours ne sont pas toujours bien définis et dont la portée de services attendus se précisera lorsque le professionnel pourra dialoguer avec le donneur d'ordre. À cette étape préliminaire, il est très difficile pour un architecte d'établir un prix juste, d'autant plus que son rôle est de faire évoluer le projet en trouvant un équilibre entre les besoins, le budget et l'échéancier, de concert avec le donneur d'ordre. Par ailleurs, rappelons que le code de déontologie des architectes leur interdit de fixer le montant de leurs honoraires sans avoir en main tous les éléments pour les évaluer³. Dans ces conditions, la pertinence de demander un prix avec une offre de service alors que le projet est encore en mutation est tout à fait discutable, voire inappropriée.

De plus, nous constatons que dans la grande majorité des appels d'offres municipaux, les villes n'ont pas l'expertise à l'interne pour élaborer des appels d'offres qui détaillent adéquatement la description du projet et des livrables. Effectivement, beaucoup de villes ne pilotent que rarement des projets d'architecture, escamotant souvent les études préparatoires, de faisabilité ou la programmation fonctionnelle et technique.

¹ Lorsque l'architecte formule un avis, donne un conseil ou produit un plan, un devis ou tout autre document dans l'exercice de sa profession, il doit avoir une connaissance suffisante des faits et être raisonnablement certain de la solution préconisée ou de l'exactitude du document – Article 16 du Code de déontologie des architectes.

² Intervention de Pierre Noreau à la Commission Charbonneau le 27 octobre 2014.

³ Article 12 du code de déontologie des architectes : avant de fournir ses services professionnels, l'architecte doit conclure avec le client une entente quant à l'ampleur et aux modalités des services requis et quant aux conditions de leur rémunération. Il doit notamment s'abstenir de fixer le montant de ses honoraires avant de connaître les éléments importants lui permettant de les établir.

Elles lancent donc des appels d'offres incomplets, avec des budgets flous, irréalistes ou imprécis : comment, dans ces conditions, proposer des honoraires professionnels forfaitaires qui soient garants d'un service complet et de qualité.

Par ailleurs, les écarts énormes observés entre les prix déposés pour un même appel d'offres démontrent la difficulté d'évaluer l'envergure des services demandés et la difficile interprétation des projets décrits dans les appels d'offres, dont les attentes du client.

L'intégration du facteur prix est un forfait fermé

Pour la plupart des municipalités, le dépôt d'un prix avec une offre de services équivaut à un contrat octroyé à forfait fermé, qui ne peut être sujet à modification, quelle que soit l'évolution du projet. Hors la portée de services de l'architecte ne sera pas la même, en fonction des options choisies. L'instauration d'un facteur prix dans les appels d'offres favorise cette approche contractuelle, qui ne laisse aucune marge de manœuvre au professionnel et au donneur d'ordre pour améliorer le projet, explorer différentes options et apporter une réelle valeur ajoutée. Sous couvert d'une apparente maîtrise des budgets, les donneurs d'ordre qui agissent ainsi augmentent le risque de dérives des projets, que ce soit en termes de budget, d'échéancier que de qualité et de rapport de confiance avec le donneur d'ordre.

Le triste bilan du système actuellement en vigueur dans les municipalités

En 2002, en changeant la Loi sur les cités et villes, le gouvernement du Québec a souhaité mieux encadrer l'octroi de services professionnels dans le domaine municipal. Reconnaisant qu'il ne pouvait les traiter comme n'importe quel fournisseur ou entrepreneur, le législateur a instauré un système de pondération des offres prenant en compte la qualité, mais également le prix, pour tous contrats de plus de 25 000\$. Ce système, dit à deux enveloppes, impose une formule de calcul pour le choix du soumissionnaire final :

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

Cette formule donne une grande importance au facteur prix qui favorise, dans la quasi-totalité des cas de figure, le plus bas soumissionnaire qualifié. Ce dispositif a été dénoncé par la très grande majorité des acteurs du secteur de la construction, des observateurs et des donneurs d'ordre publics, qui dénoncent des conséquences négatives pour la qualité de projets, la concurrence et la compétitivité.

L'objectif d'accroître la qualité des projets avec ce mode d'octroi de contrat n'a pas été atteint : en sélectionnant le plus bas soumissionnaire, les municipalités limitent le temps qui pourra être consacré au projet, ayant des conséquences sur la marge de manœuvre pour améliorer un projet par une conception optimale, la réalisation de plans et devis, une coordination rigoureuse des intervenants et une surveillance des travaux adaptée aux besoins du projet du client. Cela crée les conditions idéales pour assister à une augmentation des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des bâtiments, à un dépassement des budgets et d'échéanciers, favorisant les demandes d'extras et nuisant à la collaboration nécessaire entre les différents intervenants.

Avec ce système d'évaluation qualité - prix, l'objectif d'accroître la concurrence n'a pas été atteint non plus : constatant les dérives de ce mode d'octroi de contrats, beaucoup de firmes renoncent à soumissionner dans le milieu municipal. En effet, l'investissement nécessaire pour répondre à un appel d'offres est trop important pour qu'au final seul le critère prix soit considéré. Par ailleurs, un nombre important de bureaux se sont désintéressés du marché municipal suite à des expériences non rentables et ponctuées de litiges causés par des conditions trop rigides et non cohérentes avec le secteur. Les villes et municipalités se privent donc d'un bassin de bureaux qui pourrait stimuler la concurrence.

De plus, en axant la commande publique sur le prix, le gouvernement et les villes ne stimulent pas la compétitivité et l'innovation. Dans ces conditions, quelle marge de manœuvre les bureaux d'architectes ont-ils pour proposer à leurs clients des solutions créatives, innovantes et performantes, dans une perspective de développement durable ? En ne stimulant pas cette expertise et cette innovation, les pouvoirs publics nuisent au développement d'une créativité québécoise exportable et donc à la compétitivité des firmes sur le marché national et international.

Enfin, même si aucun bureau d'architectes n'a été cité par la Commission Charbonneau, celle-ci a dénoncé le système à deux enveloppes imposé aux villes, car l'importance du facteur prix pouvait favoriser les ententes : « 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 »⁴. Ce système ne semble donc pas le bon pour lutter contre la collusion.

De la nécessité de sélectionner les architectes sur la qualité seulement

Si le facteur prix n'est pas un bon critère pour choisir une firme d'architecture, comment sélectionner les professionnels concepteurs afin de favoriser la qualité, la concurrence, la compétitivité et l'innovation, et permettre aux municipalités de payer le juste prix ? L'AAPPQ défend la sélection basée sur la qualité (SBQ) aussi appelée la sélection basée sur les compétences (SBC), qui est le mode de sélection permettant de réaliser des projets d'une meilleure qualité, avec des coûts optimisés sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment.

Ce mode de sélection évalue dans un premier temps uniquement les compétences et l'expérience des professionnels sur des critères définis en fonction des besoins spécifiques au projet. Une fois le professionnel choisi, une négociation sur les honoraires est entreprise en se basant sur une grille tarifaire de référence comportant des balises claires sur la portée des services et leur valeur. Ce mode permet durant la phase de négociation une discussion entre le donneur d'ordre et le professionnel pour préciser la portée de services. Si les parties ne s'entendent pas sur le prix, le donneur d'ouvrage peut négocier avec la firme la mieux qualifiée suivante.

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

La sélection basée sur la qualité déjà utilisée par les ministères et organismes au Québec

Au Québec, le mode de sélection des professionnels architectes et ingénieurs basé sur la qualité a été privilégié par le législateur pour les ministères et organismes depuis 2008, après avoir testé différents modes d'octroi de contrats. Ce système a fait ses preuves et répond aux principaux objectifs de qualité des projets et de concurrence, que ce soit du point de vue des donneurs d'ordre ou des professionnels. Ce mode de sélection incite les donneurs d'ordre à se poser les bonnes questions pour choisir les compétences et expériences requises en fonction du projet et la négociation se base sur une grille d'honoraires cohérente pour les deux parties. Si la mise en œuvre de ce système est perfectible, notamment dans l'élaboration de critères de sélection et d'une pondération appropriée permettant de favoriser l'accès à la commande d'un plus grand nombre de professionnels incluant la relève, c'est le mode de sélection défendu par l'Ordre des architectes du Québec, dont la mission est de protéger le public ou l'Institut Royal d'Architecture du Canada, ainsi que plusieurs grands donneurs d'ordre publics.

Par ailleurs La Commission Charbonneau, dans ses recommandations, n'a pas remis en cause ce mode de sélection des professionnels.

La sélection basée sur la qualité : une approche mondialement reconnue

La sélection basée sur la qualité est une méthode de sélection des professionnels utilisée aux États-Unis au niveau fédéral depuis plus de 40 ans et dans la très grande majorité des états américains (46)⁵. Au Canada, cette méthode est utilisée dans quelques villes, notamment Edmonton ou Calgary, et par de grands donneurs d'ordre publics et parapublics dans différentes provinces. C'est également une tendance mondiale, avec une application dans plusieurs pays de l'Union Européenne et en Asie.

Les concours d'architecture : une autre forme de sélection basée sur la qualité

Le concours d'architecture est un processus d'attribution de la commande en architecture qui repose sur l'évaluation comparative de propositions soumises (concepts) par plusieurs architectes. Aujourd'hui, les concours d'architecture pour les projets publics demeurent une exception au Québec. Seuls les projets qui font l'objet d'une subvention de plus de 5 millions de dollars du Ministère de la Culture doivent faire l'objet d'un concours. Pour tous les autres projets, les villes doivent demander des dérogations aux règles d'octroi de contrats auxquelles elles sont soumises, ce qui alourdit le processus et n'encourage pas l'utilisation de ce mode de sélection.

Or les concours sont une manière de stimuler l'innovation et de permettre à la relève d'accéder à la commande. L'Ordre des architectes du Québec indique que « le concours d'architecture, par l'émulation qu'il crée, apporte une valeur ajoutée au projet en élevant le niveau de la prestation de l'ensemble des professionnels qui y participent. Il permet donc au final d'obtenir une meilleure qualité architecturale ». Les concours ont récemment été identifiés par l'Institut du Québec comme un des cinq instruments « pour accroître la productivité et la prospérité du Québec et de mieux répondre aux attentes de la population »⁶. Différentes formules de concours existent, dont des formules anonymes, qui permettent à de nouveaux professionnels de se faire connaître et d'obtenir de nouveaux mandats. Les concours permettent également un processus de sélection transparent et public.

⁵ Aux USA : *The Brooks Act: Federal Government Selection of Architects and Engineers*, Public Law 92-582 92nd Congress, H.R. 12807 October 27, 1972, http://www.nauticalcharts.noaa.gov/ocs/hsrp/archive/march2005/brooksAct_92-582.pdf ; voir aussi American Council of Engineering Companies <http://www.acec.org/advocacy/gbs/brooks2/> et The American Institute of Architects <http://www.aia.org/aiaucmp/groups/aia/documents/pdf/aia107042.pdf>

⁶ *Moderniser l'État. Nouveaux instruments pour moderniser le Québec*. Institut du Québec. Février 2017.

Un mode souple qui répond aux objectifs d'autonomie des municipalités et aux recommandations d'imprévisibilité de la Commission Charbonneau

L'un des objectifs du projet de Loi n°122 est de laisser davantage d'autonomie aux villes et de répondre aux recommandations de la Commission Charbonneau. Plutôt que d'imposer une formule avec un facteur prix, la sélection basée sur la qualité permet, grâce aux critères de sélection, de laisser de la souplesse et de l'autonomie aux villes pour choisir leurs professionnels. En effet, la latitude laissée aux municipalités est grande dans ce mode de sélection, leur permettant d'identifier des critères répondant à leurs besoins et correspondant aux particularités du projet. L'élaboration de ces critères force également les villes à se poser les bonnes questions sur leurs projets et à bien préparer leurs appels d'offres, en évitant de tomber dans la facilité du critère prix. Par ailleurs, tout en donnant un cadre commun à tous (comité de sélection, nombre minimum de critères, règles de transparence et d'éthique, etc.), la souplesse accordée aux villes quant à la définition des critères et leur pondération répond aux recommandations de la Commission Charbonneau qui souhaitait que les règles soient moins prévisibles.

Pourquoi le projet de Loi n°122 ne répond pas à l'objectif de prendre davantage en considération la qualité ?

Pour les contrats de 100 000 \$ et plus, le projet de Loi n°122 propose deux choix de modes de sélection des professionnels :

- un système de rapport qualité-prix à deux enveloppes tel qu'il existe aujourd'hui, en assouplissant la formule de pointage final;
- une formule qualité-prix avec pondération libre.

Pour les contrats services professionnels de moins de 100 000 \$, il sera possible pour les municipalités d'octroyer des contrats de gré à gré et elles devront définir dans leur politique de gestion contractuelle les règles qui guideront l'octroi de contrats.

Une formule à deux enveloppes plus souple qui reproduit les mêmes erreurs que la formule actuelle

Le projet de Loi propose de modifier la formule de calcul de pointage final en instaurant un coefficient variable (0 à 50), qui permet de donner plus d'importance à la qualité (coefficient 0) ou moins d'importance (coefficient 50, comme c'est le cas dans la formule actuelle). En les comparant avec le système actuel, toutes nos simulations démontrent que cette modification proposée change de manière très marginale le résultat des appels d'offres, la formule finale accordant toujours une grande importance au prix comme facteur déterminant. En effet, le facteur à 0 pourrait commencer à donner une importance relative à la qualité si les notes intérimaires étaient comprises entre 70 et 100, mais cette perspective est théorique. Dans les faits, nous constatons que la majorité des notes sur la qualité sont comprises entre 75 et 85 (au-delà ce sont des notes quasi-parfaites donc très rares) et que les écarts de prix sont trop importants pour avoir un impact significatif. Quel que soit le coefficient appliqué, la prise en compte de la qualité est mineure dans la note finale, le prix étant toujours prépondérant.

Pourquoi modifier une formule qualité - prix qui, au pire représente un statu quo avec la situation actuelle, et, au mieux, améliore de manière anecdotique la prise en compte de la qualité ?

Une formule à pondération libre sans aucune balise

Le projet de Loi introduit le système de pondération libre sur la qualité incluant le prix : c'est à la ville de déterminer l'importance qu'elle souhaite accorder aux critères de prix et de qualité. Aucune balise n'est prévue quant à la pondération des différents critères : le prix pourrait par exemple compter pour 90 % de la note finale. Ce système proposé pourrait donc être pire que la situation actuellement dénoncée par tous avec le système à deux enveloppes. Sur quoi se baseront les villes pour déterminer si un projet « mérite » des critères qualité pour 90 % de la note finale ou 10 % ? Qu'est-ce qui peut justifier de telles différences ?

Pourquoi proposer un mode de sélection qui, par la latitude laissée aux villes, pourrait détériorer une situation déjà désastreuse ? Pourquoi continuer de demander un prix au mauvais moment du processus ?

Aucun mode prévoyant la sélection basée sur la qualité ou facilitant les concours

Le projet de Loi n°122 ne prévoit pas de mode de sélection des professionnels uniquement basé sur la qualité, y compris les concours d'architecture. Pourquoi ne pas permettre aux villes qui ont une vision durable, de privilégier un mode d'octroi de contrat sur des critères uniquement qualitatifs ? Pourquoi ne pas utiliser l'expérience accumulée avec les ministères et organismes pour déployer ce mode de sélection aux municipalités, tout en profitant de cette occasion pour l'actualiser ?

Pourquoi ne pas inciter les villes qui veulent innover, intégrer les meilleures pratiques de développement durable ou qui considèrent l'architecture comme facteur du développement de leur ville de pouvoir le faire en prévoyant la sélection basé sur la qualité ou le recours à des concours d'architecture ?

Aucune balise pour favoriser la qualité dans les contrats de moins de 100 000 \$

100 000 \$ d'honoraires de services d'architecture représentent la très grande majorité des contrats dans la plupart des municipalités de petites tailles au Québec. Ce seuil correspond aux accords de marché publics et est pertinent pour favoriser le maintien d'une expertise dans les régions. Cependant, le législateur n'impose pas de règle de prise en compte de la qualité pour sélectionner les professionnels, même de gré à gré. L'intégration de critères de qualité, adaptés à chaque type de projets, favorisant la concurrence et le développement de l'expertise en région n'est aucunement prise en compte dans le projet de Loi.

La qualité serait donc réservée aux seuls grands projets de bâtiments ?

Les recommandations de l'AAPPQ

L'AAPPQ constate qu'en l'état, le projet de Loi n°122 ne règlera pas les problèmes soulevés par les modes d'octroi de contrats des professionnels actuellement en cours. Les deux solutions proposées reproduisent les mêmes erreurs que dans la situation actuelle, en passant à côté du principal enjeu : comment favoriser le développement d'une architecture de qualité au Québec, tout en favorisant la concurrence, l'innovation, et l'accès à la commande pour la relève et les bureaux locaux, de manière équitable ? Comment les municipalités peuvent obtenir un juste prix, cohérent avec les règles de l'art de l'industrie ?

Pour répondre à ces objectifs, l'AAPPQ fait trois recommandations.

Prévoir la sélection basée sur la qualité comme unique mode d'octroi de contrats pour les professionnels architectes

Le projet de Loi n°122 doit prévoir que le mode de sélection basé uniquement sur la qualité, qui existe aujourd'hui pour les ministères et organismes soit applicable aux villes et municipalités : il serait facilement adaptable dans les mêmes conditions et ce quel que soit le montant du contrat concerné, au-dessus et en-dessous de 100 000\$ (si appels d'offres). Ce mode de sélection répond à la fois aux préoccupations des donneurs d'ordre et de l'industrie de l'architecture.

Cette disposition permettrait en outre de répondre à une des recommandations de la Commission Charbonneau qui est d'uniformiser les règles d'octroi de contrats publics entre les villes et ministères et organismes.

Le cadre de référence pour déterminer les honoraires et la portée de services existe également : c'est le décret définissant le Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes (décret 2402 – 84). Il est nécessaire de le mettre à jour⁷, en concertation avec les donneurs d'ordre publics et les professionnels, mais c'est une très bonne base de négociation reconnue.

L'AAPPQ propose donc de reprendre les dispositions prévues par les articles 23 et 24 du Règlement sur certains contrats de services des organismes publics C-65.1 r.4⁸ et du Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes (chapitre C-65.1, r. 9)⁹, afin qu'elles soient applicables aux municipalités.

Afin d'assurer de favoriser la qualité architecturale pour tous les types de projets, l'AAPPQ recommande, pour les contrats de moins de 100 000 \$ accordés de gré à gré, que les critères de qualité motivent le choix des professionnels. Ils pourront être vérifiés avec les mesures de publication et de transparence. Si les politiques de gestion contractuelles recommandent le recours à un appel d'offres pour ces contrats de services professionnels, la sélection basée sur la qualité devra alors être le seul mode de sélection envisagé.

⁷ L'ensemble du décret n'a pas été revu depuis 1984 et les taux horaires n'ont pas été indexés depuis 2009.

⁸ Article 23 (règle d'exception facultative) : Un organisme public peut solliciter uniquement une démonstration de la qualité s'il existe, pour le contrat visé, un tarif pris en vertu d'une loi ou approuvé par le gouvernement ou le Conseil du trésor qui lui est applicable. D. 533-2008, a. 23.

Article 24 (règle d'exception obligatoire) : Malgré l'article 23, un organisme public doit solliciter uniquement une démonstration de la qualité pour adjuger un contrat d'architecture ou de génie autre que forestier.

⁹ Article 1 : Le présent tarif s'applique aux organismes publics définis à l'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1).

Faciliter le recours aux concours d'architecture

L'AAPPQ propose qu'un amendement soit prévu, dans le cadre de la Loi ou d'un Règlement, afin que le concours d'architecture, tel que défini et encadré par l'Ordre des architectes du Québec, soit un mode de sélection d'un professionnel architecte autorisé, sans aucune conditions de financement public ou restrictions, afin que les villes n'aient pas à demander une dérogation au Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et puissent utiliser ce formidable outil de sélection.

Prévoir un accompagnement des municipalités

Beaucoup de municipalités n'ont pas l'expertise interne nécessaire pour définir efficacement leurs besoins, chiffrer adéquatement le coût de leur projet, préparer les documents d'appels d'offres adaptés aux services d'architecture et élaborer des critères de sélection (et leur pondération) favorisant la qualité et une saine concurrence.

L'AAPPQ propose que des dispositifs d'accompagnement des villes et municipalités soient mis en place afin de les conseiller dans la manière de gérer les appels d'offres avec les professionnels. Cet accompagnement peut se concrétiser par la mise en place de tables d'échange sectorielles, comme c'est le cas avec le « Passeport Entreprises » initié par le Secrétariat du Conseil du trésor, et l'élaboration de guides ou de formations. Ces dispositifs permettraient :

- D'accompagner les villes pour élaborer les bons critères de sélection avec les bonnes pondérations, en fonction de leur projet, afin de ne pas limiter la concurrence.
- D'émettre des balises à l'égard des exigences contractuelles, afin que le partage de risques entre les donneurs d'ordre et les professionnels soient juste et équilibré.
- De mettre à jour régulièrement le cadre de référence commun des honoraires des architectes.

Ces dispositifs doivent être mis en place en concertation avec les donneurs d'ordre et les professionnels. Ils pourraient être pilotés par le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire ou la future Autorité des Marchés publics.

Association des Architectes en pratique privée du Québec

AAPPQ

420, rue McGill

Bureau 302

Montréal, QC, H2Y 2G1

514 937-4140

aappq@aappq.qc.ca

www.aappq.qc.ca