



INVESTIR DANS UNE MEILLEURE GESTION DES COÛTS D'INFRASTRUCTURE

Mémoire à l'intention du ministre des Finances du Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires

Février 2024



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS	4
PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES ESTIMATEURS ET DES ÉCONOMISTES DE LA CONSTRUCTION	5
L'AEÉCQ	5
L'estimateur de la construction	6
L'économiste de la construction	6
Des professionnels des coûts de construction qui permettent d'éviter d'importants risques financiers	7
RECOMMANDATION 1	9
Impliquer les professionnels des coûts de construction en amont des décisions lors de l'avant-projet, des phases de planification et de mise en œuvre des projets d'infrastructure	
RECOMMANDATION 2	11
Soutenir le développement et le rayonnement de la profession afin d'assurer son avancement	
RECOMMANDATION 3	13
Soutenir la démarche d'intégration professionnelle (en cours) des spécialistes des coûts des projets de construction, dans une perspective d'améliorer la protection du public	
RECOMMANDATION 4	15
Soutenir financièrement l'acquisition d'outils technologiques permettant aux professionnels des coûts de construction d'exercer une évaluation et une administration des coûts de qualité	
CONCLUSION	17

SOMMAIRE

Le Québec n'est aujourd'hui plus étranger à la question du dépassement des coûts lorsqu'il entreprend des travaux majeurs d'infrastructure comme d'usuelles rénovations publiques. Cette éventualité n'en est plus une, puisqu'elle est tranquillement devenue un paramètre systématique de la gestion des projets contemporains.

La liste des grands projets qui appuient cette affirmation est longue. Pensons à la facture du projet de tramway de Québec, [qui a gonflé de 2 G\\$ depuis 2021](#), ou encore à celle du garage Bellechasse de la Société de transport de Montréal (STM), [qui finalement fut de 584 M\\$](#). C'est aussi le cas avec les maisons des aînés, alors que [les coûts des chambres ont crû de près de 100% en moyenne](#) depuis leur planification (en 2019). Dans un [recensement de coûts de projets de transports urbains](#), on mentionne également que les coûts du prolongement de la ligne bleue du Métro de Montréal sont passés de 3,9 G\$ à 6,4G\$ depuis 2019. Ce dernier projet devrait être livré en 2029.

La difficulté qu'ont les institutions publiques à porter des projets d'infrastructure à l'intérieur des coûts annoncés effrite le sentiment de confiance du public envers l'État et mine dangereusement son adhésion à ses politiques publiques, aussi fermement soient-elles orientées vers le meilleur intérêt de la population entière.

Est-ce que les dépassements de coûts des projets de construction publics sont une fatalité? Non. Les estimateurs et économistes de la construction, véritables spécialistes des coûts de projets, portent sur leurs épaules les principes de saine gestion des budgets et la pleine maîtrise des coûts des projets de construction. À partir de l'avant de projet, durant les phases de planification jusqu'à la fin des travaux, ils veillent au grain pour s'assurer que les projets sur lesquels ils s'investissent respectent les budgets et les échéanciers.

Trop souvent lors des dernières années, les contribuables québécois ont été contraints de faire les frais de dépassements de coûts majeurs pour la planification et l'opérationnalisation de projets d'envergure. Ils subissent parfois même les contraintes de report ou de l'annulation de projets. L'Association des économistes et estimateurs de la construction du Québec (AÉECQ) souhaite que cette réalité devienne chose du passé.

Ce mémoire prébudgétaire propose un message clair : l'AÉECQ et ses membres veulent collaborer avec l'État québécois afin d'améliorer l'estimation et le contrôle des coûts de la construction effectuée sur notre territoire, et de s'assurer que le secteur de la construction respecte les plus hauts standards de pratique de gestion de projets d'infrastructure.

Les recommandations émises dans ce mémoire concourent exclusivement à cet objectif qui, chaque jour, anime les estimateurs et les économistes de la construction, ceux que nous considérons les véritables spécialistes des coûts de projets de construction.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Impliquer les professionnels des coûts de construction en amont des décisions lors de l'avant-projet, des phases de planification et de mise en œuvre des projets d'infrastructure

- Soumettre l'élaboration de tout projet d'infrastructure à la revue, avis et signature d'un économiste ou estimateur de la construction certifié dès la phase d'avant-projet
- Prévoir des incitatifs pour s'assurer que le recours à l'économiste de la construction ne soit pas un fardeau financier pour le donneur d'ouvrage ou pour l'entrepreneur.
- Assurer la publication des avis professionnels émis par les spécialistes des coûts des projets d'infrastructure pour les projets d'intérêt

.....

RECOMMANDATION 2

Soutenir le développement et le rayonnement de la profession afin d'assurer son avancement

- Soutenir le rayonnement de la profession dans les événements clés du secteur de la construction
- Soutenir l'organisation dans la promotion des bonnes pratiques
- Assurer la mise en place et la mise à jour de programmes de formation
- Soutenir la diffusion de sources d'information pour les membres et de référentiels pour l'industrie

.....

RECOMMANDATION 3

Soutenir la démarche d'intégration professionnelle (en cours) des spécialistes des coûts des projets de construction, dans une perspective d'améliorer la protection du public

.....

RECOMMANDATION 4

Soutenir financièrement l'acquisition d'outils technologiques permettant aux spécialistes des coûts des projets de construction d'exercer une évaluation et une administration des coûts de qualité

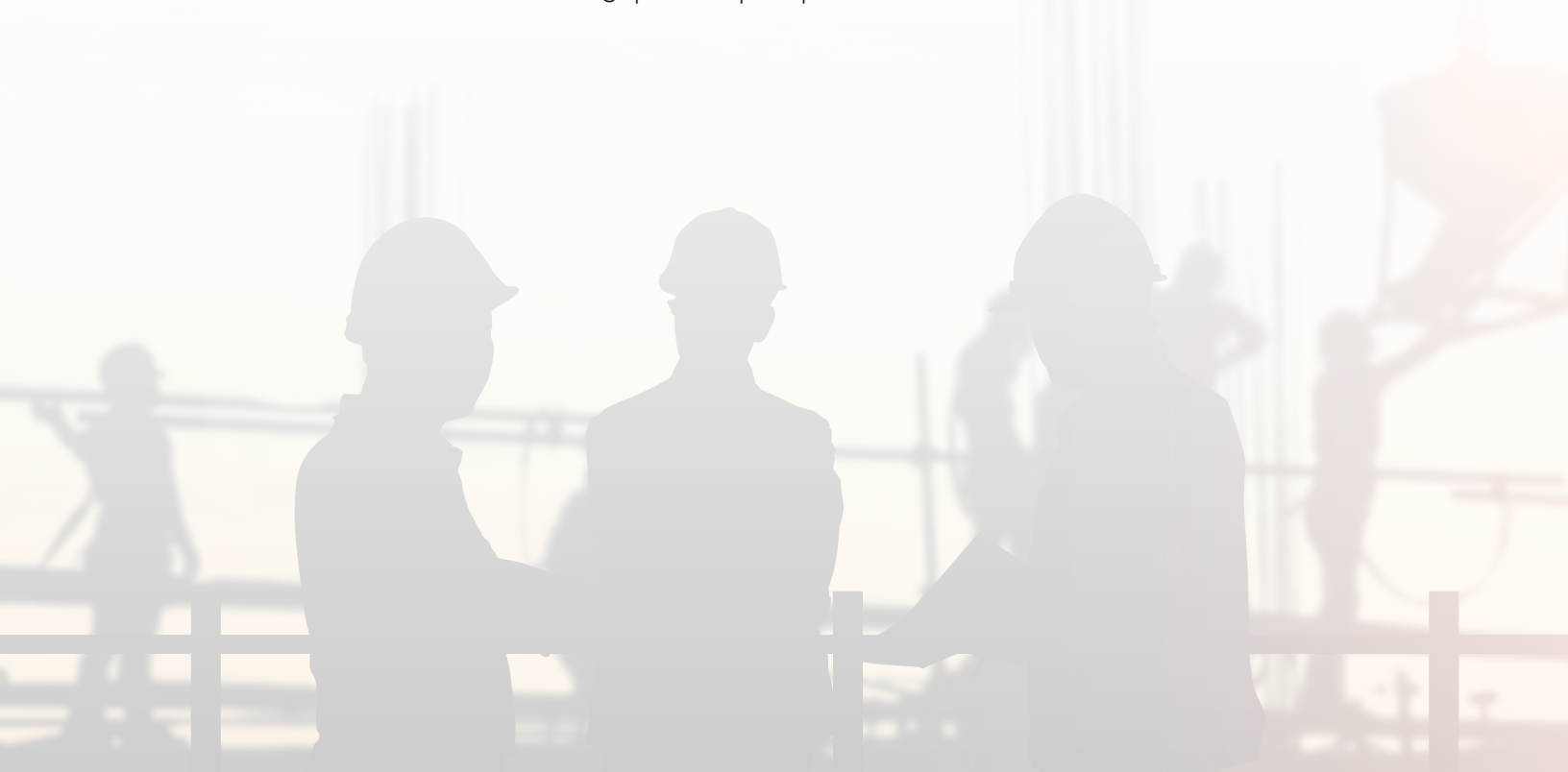
PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES ESTIMATEURS ET DES ÉCONOMISTES DE LA CONSTRUCTION

L'AEÉCQ

Fondée en 1973, l'Association des estimateurs et des économistes de la construction du Québec (AEÉCQ) regroupe les professionnels qui exercent les professions d'économiste de la construction et d'estimateur de la construction au Québec, et qui travaillent principalement auprès des grands donneurs d'ouvrage, des entrepreneurs et de firmes indépendantes en planification et contrôle de coûts. En tant que spécialistes des coûts dans l'industrie de la construction, ces professionnels permettent notamment d'assurer une excellente rigueur en matière de gestion des coûts des projets publics et privés. Tout au long du cycle de vie des projets, soit de l'étude d'avant-projet jusqu'à la livraison des ouvrages, l'économiste de la construction conseille les décideurs dans leurs choix de scénarios pour répondre à leurs besoins d'infrastructure. Certains de nos membres qui sont estimateurs certifiés, pour leur part, œuvrent auprès des 25 000 entrepreneurs généraux et spécialisés, sans compter tous ceux qui œuvrent pour les fournisseurs de matériaux.

Dans cet esprit, la mission de l'AEÉCQ est de faire reconnaître les spécialistes des coûts de projets de construction et de favoriser leur avancement professionnel, par :

- La certification du niveau de compétence de ses membres.
- La diffusion des meilleures pratiques, tant auprès de ses membres que des divers intervenants en construction et des décideurs publics.
- L'obtention d'un titre réservé aux spécialistes des coûts.
- L'encadrement déontologique de la pratique.





L'ESTIMATEUR DE LA CONSTRUCTION

L'estimateur de la construction certifié (ESCO) détient une expertise dans la préparation d'estimations. Généralement, il se spécialise dans une discipline en particulier, sa maîtrise des aspects techniques découle souvent d'une grande expérience sur les chantiers de construction. En clair, il est en mesure de certifier aujourd'hui les coûts d'un projet qui sera livré demain, et d'en assurer la saine gestion. Les estimateurs travaillent autant pour des entrepreneurs généraux et spécialisés, que chez les donneurs d'ouvrage pour faire en sorte que l'estimation des coûts soit claire et limpide.

Le recours à un estimateur de la construction certifié réduit les écarts de prix et de qualité dans la soumission de projet. Finalement, ce sont des millions de dollars que l'on peut économiser si on se base sur la facture totale d'un projet d'infrastructures majeur. L'estimateur de la construction, selon des normes professionnelles constantes et de bonnes pratiques, assure une saine gestion et une optimisation du coût de construction.



L'ÉCONOMISTE DE LA CONSTRUCTION

L'économiste de la construction certifié (ECCO) est un spécialiste des coûts globaux de projet qui exerce toute activité professionnelle qui concerne les aspects économique et financier d'un projet de construction. Son rôle principal est de conseiller ses clients, incluant le Gouvernement du Québec, dans l'évaluation des solutions les plus économiques pour répondre aux besoins, des risques inhérents au projet, l'établissement des enveloppes budgétaires et le contrôle des coûts de projets tout au long du cycle de vie du projet. C'est donc de dire que l'économiste de la construction établit les coûts prévisionnels d'un projet d'infrastructure, en tenant compte de nombreux paramètres, notamment de la capacité et la compétitivité du marché de la construction, la portée du projet, la complexité de mise en œuvre, le calendrier de réalisation, l'inflation future, les risques et le mode de réalisation. En d'autres mots, ils sont des professionnels de la construction spécialisés dans l'analyse, la planification et la gestion des coûts globaux de projets.

L'économiste de la construction assure que les coûts prévus par le gouvernement pour certains projets sont à l'épreuve du temps. Ainsi, lors de l'inscription d'un projet majeur au Plan québécois des infrastructures, il peut conseiller le gouvernement sur les coûts à provisionner. L'économiste par une bonne planification des coûts permet de respecter le budget initialement prévu évitant un perpétuel sinistre face au projet majeur d'infrastructure, et ce malgré le passage du temps, l'inflation et autres facteurs économiques.

DES PROFESSIONNELS DES COÛTS DE CONSTRUCTION QUI PERMETTENT D'ÉVITER D'IMPORTANTES RISQUES FINANCIERS

Les professionnels des coûts de construction sont certifiés. Ce sont des professionnels encadrés par un code de déontologie, ce qui permet un mécanisme de protection important par le respect de standards éthiques de haut niveau.

En contrepartie, le recours à un estimateur de la construction ou à un économiste de la construction non certifié pose un risque que l'analyse des coûts du projet de construction ne soit pas effectuée de façon indépendante. La certification empêche le charlatanisme et l'usurpation de titre. Les dépassements de coûts ne doivent pas justifier le non-respect de l'échéancier relatif à un projet de construction. Les spécialistes des coûts de la construction ont à cœur d'effectuer une saine gestion des deniers publics. Sans estimation rigoureuse, il n'est pas possible de certifier que les coûts seront minimisés, et que les échéanciers seront respectés.

En respectant les investissements publics, et donc l'argent des contribuables, au sein de projets majeurs, on s'assure également d'augmenter la confiance du public en nos gestionnaires.

LE RÔLE DU PROFESSIONNELS DES COÛTS DE CONSTRUCTION À TRAVERS LES ÉTAPES DE DÉVELOPPEMENT :

01. AVANT-PROJET



- Élaboration de la fiche d'avant-projet
- Comprendre la description sommaire des besoins et contraintes fonctionnelle
- Évaluer sommairement les différentes options potentielles
- Donner un avis sur l'échéancier des prochaines étapes
- Avis préparé et signé par un économiste de la construction certifié

02. DÉMARRAGE



- Élaboration du dossier d'opportunité
- Participer à l'analyse immobilière
- Participer aux choix des options, ainsi que l'échéancier prévisionnel
- Participer aux ateliers des risques
- Participer à la finalisation de l'estimation de l'option retenue
- Approbation et signature par un économiste de la construction certifié

03. PLANIFICATION



- Élaboration du dossier d'affaires
- Participer aux estimations des plans de conception et préliminaires
- Participation des estimateurs certifiés pour la préparation des estimations
- Participer aux ateliers des risques
- Participer à la mise à jour de l'échéancier du projet
- Approbation et signature par un économiste de la construction certifié

04. RÉALISATION



- Participer aux estimations des plans et devis définitifs
- Participation des estimateurs certifiés à la préparation des estimations
- Participer aux ateliers des risques, la mise à jour et le suivi
- Participer à la mise à jour et le suivi de l'échéancier du projet
- Participer à l'évaluation des demandes de changements
- Certification des demandes de paiements

05. CLOTURE-FERMETURE



- Rapport de clôture du projet
- Participer aux conclusions du rapport
- Participer lorsque requis aux demandes de réclamation
- Confirmer la finalité des coûts du projet
- Collaborer aux ateliers de leçons apprises
- Approbation et signature par un économiste de la construction certifié

RECOMMANDATION 1

Impliquer les professionnels des coûts de construction en amont des décisions lors de l'avant-projet, des phases de planification et de mise en œuvre des projets d'infrastructure

RECOMMANDATION 1

Dans les processus actuels de gestion des grands projets publics, les gestionnaires des projets d'infrastructure et de construction publics ne font pas systématiquement appel aux professionnels des coûts de construction certifiés. Pourtant, les professionnels de notre secteur détiennent l'expertise, ils sont formés pour cela, et ils sont disponibles.

L'AEÉCQ est d'avis que le gouvernement devrait régler cet enjeu de trois façons :

01. Soumettre l'élaboration de tout projet d'infrastructure à la revue, avis et signature d'un économiste ou estimateur de la construction certifié dès la phase d'avant-projet

Au sein des ministères et organismes publics du Québec, les processus de gestion de projet devraient prévoir que toute estimation des coûts proposés par les équipes administratives ait à être approuvée et signée par un économiste ou estimateur de la construction dès l'élaboration des analyses d'avant-projet. Cette mesure qui permet d'avoir une meilleure prévisibilité des coûts et des risques s'appliquerait à la source même de la planification d'un projet, dès lors que, par exemple, une direction du ministère des Transports et de la Mobilité durable évalue la réfection d'un viaduc. Cette approche simple permettrait certainement de donner un aiguillage beaucoup plus précis pour les décideurs.

02. Prévoir des incitatifs pour s'assurer que le recours à l'économiste de la construction ne soit pas un fardeau financier pour le donneur d'ouvrage ou pour l'entrepreneur.

En d'autres mots, il y aurait nécessité d'accorder les ressources nécessaires aux ministères et organismes, notamment, pour qu'ils effectuent systématiquement ce travail. Il faut démocratiser l'accès au spécialiste des coûts certifiés des projets de construction en améliorant les conditions fiscales qui permettraient d'y faire appel à chaque étape, de la planification à l'opérationnalisation.

03. Assurer la publication des avis professionnels émis par les spécialistes des coûts des projets d'infrastructure pour les projets d'intérêt

En bâtissant sur les propositions précédentes, le gouvernement pourrait aussi se donner comme pratique de diffuser publiquement les avis d'experts ainsi produits par les spécialistes, ce qui aurait une incidence positive directe sur la planification et la réalisation des autres projets et contribuant à partager des estimations précises et claires des coûts des grands projets.

Aux yeux de l'AEÉCQ, cette approche pourrait se décliner concrètement, dans le secteur privé également, par **la mise en place d'un programme de soutien aux entreprises afin de favoriser l'embauche de professionnels des coûts de construction.**

L'AEÉCQ est persuadée que de **prévoir l'implication des spécialistes en amont des processus d'approvisionnement et contractuels de l'État** contribuerait, par exemple, à la réussite du [Plan d'action 2024-2029 – Zone économique métropolitaine - De la concertation à l'action](#), récemment dévoilé par le ministre responsable des Infrastructures, M. Jonatan Julien.

Ces investissements du gouvernement auraient pour bénéfice de lui rapporter, au bout du compte, puisque des sommes considérables sont sauvées quotidiennement par l'intervention avisée du spécialiste.

RECOMMANDATION 2

Soutenir le développement et le rayonnement
de la profession afin d'assurer son avancement

RECOMMANDATION 2

L'ÀÉECQ est déterminée à faire grandir le rôle des professionnels des coûts de construction. Pour y arriver, l'association est d'avis qu'il faut mieux faire connaître leur rôle dans l'économie québécoise, mais également s'assurer de maintenir les programmes de formation universitaire à la fine pointe de la pratique. Cette approche est cruciale pour systématiser l'emploi de ces spécialistes dans les grands projets.

01 Soutenir le rayonnement de la profession dans les événements clés du secteur de la construction

Pour atteindre le niveau d'excellence visé, au bénéfice de toute la société québécoise, le rôle des estimateurs et économistes de la construction doit être mis en lumière. L'ÀÉECQ souhaite mettre de l'avant le rôle crucial du professionnel des coûts de construction lors d'événements ou dans certaines tribunes, ce qui exposerait plus régulièrement les initiateurs de projets de construction (organismes publics, promoteurs privés, etc.) au travail des membres de notre association.

02 Soutenir l'organisation dans la promotion des bonnes pratiques et dans la diffusion de sources d'information pour les membres et de référentiels pour l'industrie

L'ÀÉECQ et d'autres associations du secteur de la construction tiennent périodiquement des événements qui permettent au secteur de la construction de se tenir à jour sur les meilleures façons de mener les projets d'infrastructure de façon efficace. Le gouvernement devrait soutenir ces initiatives qui stimulent l'économie du Québec et aider, notamment, l'ÀÉECQ à offrir à ses membres différents moments clés pour rassembler les professionnels et susciter le partage des connaissances. C'est là une des façons par lesquelles l'ÀÉECQ aspire à garantir le respect de la facture pour tout projet de construction développé au Québec.

03 Assurer la mise en place et la mise à jour de programmes de formation

Dans le même esprit, il faut assurer l'actualisation académique de la profession en soi. L'ÀÉECQ demande au gouvernement québécois de prévoir **les fonds nécessaires pour actualiser les cursus académiques au niveau collégial et universitaire (en complément du certificat en économie de la construction de l'ETS)**, de sorte que la profession demeure toujours pertinente et que la relève de demain soit adéquatement outillée à exercer une pratique qui, mentionnons-le, évolue très rapidement. Ces mêmes fonds pourraient servir, dans un autre volet, à faire la promotion de ces cursus mis à jour auprès de toutes et tous.

Ces pistes d'actions structurantes pour l'économie québécoise, laquelle repose en partie sur l'efficacité du secteur de la construction, ne peuvent toutefois se réaliser sans un soutien du gouvernement du Québec, lequel s'avérerait un appui fort envers le rôle et l'importance du travail des professionnels des coûts de construction au Québec.

Ainsi, l'ÀÉECQ demande au ministre des Finances un soutien dédié aux **activités de rayonnement de la profession** afin que celles-ci puissent rejoindre chaque professionnel de notre secteur et permettre à la profession de se développer au bénéfice de toute la société.

RECOMMANDATION 3

Soutenir la démarche d'intégration professionnelle (en cours) des professionnels des coûts de construction, dans une perspective d'améliorer la protection du public

RECOMMANDATION 3

La présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'application des lois professionnelles, Mme Sonia LeBel, procède à un vaste chantier visant la modernisation du système professionnel – notamment pour mettre fin à cette inertie de plusieurs années en matière d'encadrement professionnel, mais aussi pour décloisonner les professions et lutter contre les effets du déclin de la population active.

Comme le soulignait l'Office des professions du Québec (OPQ) dans une communication publiée au début 2024, « certains consensus se sont très clairement dégagés » des travaux de consultation menés à l'automne avec les ordres professionnels. Parmi ceux-ci, l'un d'eux nous semble incontournable afin de faire face au défi des dépassements de coûts : « le système professionnel doit évoluer à la faveur des changements significatifs qui ont marqué la société québécoise depuis la pandémie. » Il doit se mettre à jour et favoriser l'inclusion des professions névralgiques pour la sécurité financière des Québécoises et des Québécois, et cela inclut la gestion des deniers publics par l'État.

Dans cette perspective, l'AEÉCQ se doit de recommander sur toute plateforme à ce **que le gouvernement évalue la possibilité de l'intégration professionnelle de ses membres**. D'ailleurs, une démarche est déjà en cours à cet effet avec la collaboration de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ).

Si cette requête n'est pas spécifiquement budgétaire, notons bien que l'intégration professionnelle des professionnels des coûts de construction à un ordre professionnel existant, par exemple celui des évaluateurs agréés avec qui nous voyons une grande réciprocité ainsi qu'un vase communicant, aurait pour incidence directe **d'accélérer une meilleure gestion des coûts des projets de construction et par le fait même d'alléger le fardeau budgétaire du Québec en entier**.

RECOMMANDATION 4

Soutenir financièrement l'acquisition d'outils technologiques permettant aux professionnels des coûts de construction d'exercer une évaluation et une administration des coûts de qualité

RECOMMANDATION 4

L'Offensive de transformation numérique (OTN) et les efforts gouvernementaux substantiels à l'effet de soutenir financièrement la migration des entreprises vers une économie innovante et connectée, est un geste fort de l'État québécois pour notre avenir collectif. Doter les entreprises, notamment, de ressources permettant de numériser et d'automatiser leurs activités amène ce secteur de notre économie dans une nouvelle ère.

Dans le secteur de la construction, ces efforts ont notamment pris la forme du [Plan d'action pour le secteur de la construction, présenté en 2021](#), avec la mesure 5.3 visant le soutien au virage numérique des entreprises du secteur de la construction.

Or, malgré ce plan, l'AEÉCO constate la nécessité de soutenir encore le déploiement des systèmes numériques qui permettent de mener à bien des projets de construction en assurant, notamment, un contrôle efficace des coûts de la construction. À ce titre, la [Feuille de route gouvernementale pour la modélisation des données des infrastructures \(2021-2026\)](#) est un plan à accélérer, selon l'AEÉCO.

Soutenir l'intégration de la dimension « coût » (BIM5D) dans la [Feuille de route BIM](#) par des investissements financiers directs

Assurer une gestion rigoureuse des coûts d'un projet de construction demeure une tâche fastidieuse, malgré l'existence d'une expertise propre. Pour y arriver, les ministères et organismes, de même que les entreprises, doivent recourir à des outils technologiques fiables, mais souvent coûteux. Par ailleurs, certaines entreprises peuvent être réfractaires à l'idée d'intégrer de nouvelles solutions numériques dans leurs processus.

Offrir un soutien financier à l'acquisition de ces outils serait une manière efficace d'éviter que les initiateurs de projet s'en privent. Un soutien financier direct devrait être intégré dans le projet de feuille de route pour donner une réelle impulsion à ce projet porteur et l'aider à percoler dans les pratiques du secteur.

Dans la foulée de ces efforts, l'AEÉCO propose au ministre des Finances de mettre en place **un soutien financier à l'acquisition d'outils technologiques lorsque menés par des professionnels des coûts de construction certifiés** afin que les entreprises du secteur soient encouragées à se doter de ces outils de manière systématique.

CONCLUSION

En somme, l'Association des estimateurs et des économistes de la construction, par l'entremise de ce mémoire succinct, souhaite porter à l'attention du ministre des Finances et de tout l'appareil d'État concerné par la saine gestion des coûts des projets de construction, l'importance de mobiliser une expertise bel et bien présente au Québec.

Bien qu'elle ne fasse pas partie à part entière du système professionnel, l'AEÉCQ désire plus que jamais se comporter comme le garant de la sécurité du public en matière d'évaluation et de gestion des coûts des projets de construction. La sécurité du public, dans le cas présent, s'avère financière et collective. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agisse de sécurité.

Sans l'assurance que les projets sont menés à l'aide des meilleures pratiques, par des professionnels indépendants, formés et imputables, comment peut-on garantir à la population que nous prenons le meilleur chemin pour développer nos ambitions collectives dans le respect de la capacité de payer des contribuables? Ce mémoire, comme vous avez pu le lire, propose plusieurs solutions pour éviter une telle situation.

C'est en travaillant de concert avec l'État que l'AEÉCQ prévoit arriver à apposer l'expertise de ses professionnels sur les projets d'envergure. De plusieurs façons, il est possible de consolider le recours aux estimateurs et aux économistes de la construction, voire de le systématiser. Faisons-le ensemble pour que les objectifs que nous souhaitons communément puissent cascader en une gestion responsable des deniers publics.