

VILLE DE JOLIETTE

VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport final

Le 13 octobre 2022

MALLETTE



TABLE DES MATIÈRES

Contexte	1
Objectifs et critères d’audit — processus de gestion contractuelle...	2
Portrait de la situation actuelle	3
Description du processus	3
Contexte réglementaire relatif aux devis de performance.....	5
Volumétrie.....	8
Bonnes pratiques observées	12
Diagnostic et recommandations	13
Grille diagnostique.....	14

ANNEXE

Annexe A : Constats portant sur le formulaire « FRIC »

Annexe B : À propos de l’audit

CONTEXTE

VILLE DE JOLIETTE

VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES (VOR) PORTANT SUR LE PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE

Contexte

Les municipalités de 10 000 à 100 000 habitants, dont fait partie la Ville de Joliette (la Ville), ont « l'obligation de mandater un vérificateur externe pour vérifier, tous les deux ans, l'optimisation de leurs ressources et celles des personnes morales et organismes qui lui sont reliés¹. » Pour se conformer à la législation, la Ville a mandaté Mallette afin de réaliser un mandat de VOR pour la période 2020-2021.

La VOR est un outil de gouvernance qui a pour but :

- De valoriser les bonnes pratiques et les bons coups de l'audité
- D'identifier les zones d'amélioration, de quantifier les impacts et d'émettre des recommandations pertinentes

Population : 21 571 (2021)

Nombre d'employés : 276 (2021)

Budget : 69,4 M\$ (2021)



Contexte préalable aux travaux de VOR

Éléments d'actualité et contextuels

- Entrée en vigueur en avril 2018 de l'article 573.1.0.14 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) obligeant les organismes municipaux à décrire leurs besoins en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle plutôt que de caractéristiques descriptives pour favoriser la concurrence, réservant l'emploi de marques dans les documents d'appel d'offres (AO) à des cas restreints
- Application et interprétation restrictives par l'Autorité des marchés publics (AMP) des situations où l'emploi de marques est justifié
- Modifications fréquentes de la réglementation en matière de gestion contractuelle

Impacts potentiels

- Investissement de temps important des intervenants impliqués dans la rédaction des documents d'AO pour définir les besoins en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle
- Veille de la jurisprudence et de la doctrine par les responsables des approvisionnements pour assurer la conformité des documents d'AO aux derniers développements en la matière
- Malaise et frustration des directions de services créés par l'incertitude entourant le niveau de qualité et l'aspect pratique des biens et services obtenus
- Adaptation constante des clauses à intégrer aux documents contractuels, dont les documents d'AO

Grandes étapes du processus de gestion contractuelle



Volumétrie annuelle

- Pour la période 2019-2020, en moyenne 85 documents d'AO ont été rédigés annuellement par la Ville²

¹ Voir sur : [Vérification dans les municipalités - N° 5 - 27 avril 2018 - Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation \(gouv.qc.ca\)](#).

² Exclut les soumissions annulées et celles effectuées en regroupement d'achat dont la prise en charge a été confiée à une autre municipalité ou à un organisme.

OBJECTIFS ET CRITÈRES D'AUDIT – PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE

Objectif de l'audit






Le processus d'élaboration des appels d'offres permet à la Ville de Joliette d'acquérir des biens et des services répondant à ses besoins de manière efficace, efficiente et économique.

Le Service du greffe et des affaires juridiques (SGAJ), qui comprend l'approvisionnement, est responsable du processus de gestion contractuelle. Leur rôle est de s'assurer du respect de la réglementation dans le processus d'élaboration des appels d'offres et d'assurer le support aux directions et autres intervenants. La Ville constate d'une part que les directions qualifient le processus de lourd, fastidieux et peu adapté à la taille de la Ville et aux acquisitions réalisées alors que le SGAJ mentionne que le respect des obligations nécessite les actions demandées.

L'étude du processus de gestion contractuelle, par le biais de la présente VOR, a conduit à la formulation de recommandations qui permettront à la Ville de disposer d'un processus d'approvisionnement efficace, efficient et optimal, adapté à la taille de la Ville et à l'importance des acquisitions tout en assurant le respect de la réglementation.

CRITÈRES D'AUDIT

1	2	3
<p>Le processus d'élaboration des appels d'offres favorise une définition et une communication claires des besoins en approvisionnement de la Ville.</p> 	<p>La conception et l'application du processus d'élaboration des appels d'offres favorisent une implication optimale des intervenants (requérants/responsable des approvisionnements/responsable des finances), adaptée en fonction de la nature, de l'envergure et de la complexité des besoins.</p> 	<p>La planification des appels d'offres pour répondre à des besoins récurrents ou communs encourage le regroupement d'achats ainsi qu'une durée de contrat appropriée, et optimise le nombre d'appels d'offres publiés.</p> 

Portée des travaux

Les travaux d'audit ont été réalisés en prenant en compte les lois et la réglementation en vigueur comme la *Loi sur les cités et villes* (LCV) (chapitre C-19) et ses règlements afférents sur la gestion contractuelle (C-19 r.2, r.3 et r.5). L'encadrement normatif des activités d'approvisionnement est complété par le *Règlement sur la gestion contractuelle* (170-2021 et ses amendements 170-2021-1 et 170-2021-2) adopté par le conseil municipal. Les travaux se sont concentrés sur le processus de gestion contractuelle et les analyses ont porté principalement sur la période allant du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2020. Il est cependant possible que certaines des informations obtenues concernent des situations à l'extérieur de cette période.

Normes d'audit et de contrôle qualité utilisées pour la réalisation des travaux de VOR :



- Norme canadienne de missions de certification 3001, « Missions d'appréciation directe »
- Norme canadienne de contrôle qualité 1, « Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification »

Voir l'annexe B pour plus de détails.

PORTRAIT DE LA SITUATION ACTUELLE

La présente section dresse un portrait sommaire de la situation actuelle du processus de gestion contractuelle de la Ville, ainsi que du contexte réglementaire entourant l'introduction des devis de performance dans le monde municipal, afin de favoriser la compréhension et un meilleur positionnement des constats présentés dans les sections suivantes du rapport. Ce portrait reflète notre compréhension de la situation actuelle suivant nos analyses de la documentation de la Ville et nos recherches sur le contexte réglementaire en vigueur.

Description du processus³

La Ville accorde une grande importance à l'acquisition de biens et de services qui permettent d'optimiser l'utilisation de ses ressources financières tout en respectant le cadre législatif en vigueur. À cette fin, les rôles et responsabilités des principaux intervenants au processus d'approvisionnement, à savoir les directeurs de service et le SGAJ, ainsi que les éléments clés du processus, sont consignés par écrit dans les *Règles internes d'approvisionnement*, qui complètent les règlements de la Ville en vigueur sur la gestion contractuelle et le pouvoir de dépenser.



Lorsqu'un besoin survient au sein d'un service, le directeur doit d'abord le définir et estimer les coûts en réalisant une analyse du marché, ainsi que valider la disponibilité budgétaire de son acquisition. Dans le cas d'une dépense de 10 000 \$ et plus, il doit remplir le Formulaire de Recherche d'Informations du Contrat (ci-après « formulaire FRIC »), le signer et l'acheminer au SGAJ. Les dépenses de 20 000 \$ et plus font l'objet d'une documentation supplémentaire, soit la complétion de la section 3 du formulaire, qui exige de joindre :

- ▮ La définition des exigences
- ▮ La documentation justifiant le point précédent
- ▮ Le cas échéant, les recherches et la documentation liées :
 - Aux soumissionnaires potentiels
 - À l'application d'une exception à la LCV pour accorder le contrat de gré à gré
- ▮ La description des exigences en termes de caractéristiques descriptives

Une fois le formulaire FRIC approuvé, un mémoire est rédigé par la technicienne en approvisionnement en vue d'obtenir l'autorisation du conseil municipal.

S'enclenche ensuite le processus de rédaction des documents d'AO. Le service requérant (ou la direction concernée selon la structure du secteur d'activité) rédige le devis technique, ou confie cette tâche en sous-traitance à une firme externe au besoin. Cette rédaction peut être appuyée par le SGAJ pour la formulation du besoin en termes

³ Pour les fins de nos travaux, la description du processus se concentre plus particulièrement sur les dépenses d'une valeur de 25 000 \$ et plus, pour lesquelles le SGAJ est automatiquement impliqué. Ce dernier peut toutefois offrir un soutien aux services lorsque sollicité sous ce seuil.

de performance et d'exigences fonctionnelles. Le SGAJ se charge quant à lui de la rédaction des documents administratifs, de la révision du devis technique et du montage des documents finaux. Lors de la révision du devis technique, la technicienne en approvisionnement, qui relève du SGAJ, surligne les éléments à modifier et discute de ceux-ci avec le service, par courriel ou par téléphone. Le service est responsable d'intégrer les modifications, puis la version finale du document lui est soumise pour approbation avant l'envoi aux soumissionnaires (AOI) ou publication sur le Système électronique d'appel d'offres du Gouvernement du Québec (SEAO) (AOP).

Ensuite, la technicienne en approvisionnement reçoit et traite les questions des soumissionnaires potentiels, et rédige les addendas avec l'aide du service au besoin. L'ouverture des soumissions est réalisée par le SGAJ, après quoi s'ensuit l'analyse de l'admissibilité et de la conformité administratives par la technicienne en approvisionnement, et de la conformité technique par le directeur de service, une firme externe ou un comité de sélection, selon le cas. Un mémoire est ensuite préparé par la technicienne en approvisionnement en vue de l'adjudication du contrat par le conseil municipal.

Les personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle n'ont soulevé aucun enjeu quant à la clarté des rôles et responsabilités de chacun ni à l'enchaînement des différentes étapes du processus. Les services possédant peu d'expérience en rédaction de documents d'AO reçoivent un accompagnement plus soutenu de la part du SGAJ. Les communications ont été qualifiées de fluides, et les personnes-ressources du SGAJ, rapidement disponibles pour répondre aux questions. Un irritant majeur a toutefois été soulevé par l'ensemble des intervenants rencontrés (directions de service et SGAJ), soit la complexité associée à la rédaction des devis techniques en termes de performance et d'exigences fonctionnelles, réalisée à la Ville autant pour les appels d'offres publics que sur invitation, qui alourdit considérablement, voire paralyse parfois, le processus d'approvisionnement.

Contexte réglementaire relatif aux devis de performance

Avant avril 2018 – Liberté contractuelle des donneurs d'ouvrage

Depuis longtemps, les tribunaux reconnaissent l'importance pour une municipalité de bénéficier d'une certaine liberté contractuelle pour « déterminer les conditions nécessaires à la bonne réalisation du contrat qu'[elle] [entend] accorder et qui correspond à ses besoins, [jugeant] essentiel qu'[elle] ait la liberté de choisir les caractéristiques du produit qu'elle désire acheter ou les qualifications de l'entrepreneur ou du prestataire de services avec qui elle désire contracter⁴. » Sur la base de ce principe, la municipalité pouvait exiger une marque ou un modèle précis dans la mesure où elle pouvait en justifier la nécessité.

Avril 2018 – Introduction des devis de performance

Règle générale

L'entrée en vigueur de la Loi 155⁵ le 19 avril 2018 marque l'introduction dans le monde municipal des « devis de performance », qui visent à accroître la concurrence et à favoriser l'innovation⁶. Dorénavant, l'article 573.1.0.14 LCV exige que, dans le cadre d'appels d'offres publics, la municipalité décrive toute spécification technique en termes de « performance ou d'exigence fonctionnelle plutôt que de caractéristiques descriptives ». En d'autres mots, l'organisme doit décrire ses besoins « selon un niveau de performance à atteindre ou selon les fonctions que les biens, les services ou les travaux devront accomplir⁷. » À cet effet, le MAMH fournit quelques exemples d'exigences pour chaque type de description⁸ :

EXEMPLE D'EXIGENCE SELON LE NIVEAU DE PERFORMANCE À ATTEINDRE	EXEMPLE D'EXIGENCE SELON LA FONCTION À ACCOMPLIR
↪ Puissance d'un équipement	↪ Réalisation d'un audit comptable et financier
↪ Durée de vie d'un produit	↪ Réalisation de plans et devis en vue de la construction d'un aréna pouvant accueillir 4 000 spectateurs
↪ Efficacité énergétique d'une infrastructure	↪ Développement d'une application Web permettant la gestion de permis
↪ Capacité de stockage d'un produit informatique	↪ Camion à neige en mesure d'épandre du sable
↪ Capacité d'accueil d'une infrastructure	↪ Matériel informatique permettant les visioconférences

⁴ Lavery avocats, *Peut-on limiter la concurrence dans une demande de soumissions?*, 4 avril 2018, [en ligne] : www.sam.ca/peut-on-limiter-la-concurrence-dans-une-demande-de-soumissions/ (page consultée le 12 janvier 2022).

⁵ PL 155, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, 1^e sess, 41^e lég, 2018, art 66.

⁶ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, « Description des besoins dans un document d'appel d'offres afin d'accroître la concurrence et de favoriser l'innovation, *Muni-Express*, n° 3, 26 février 2021, [en ligne] : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2021/n-3-26-fevrier-2021/> (page consultée le 26 novembre 2021). (Ci-après « Muni-Express – Capsule sur la description des besoins »)

⁷ Muni-Express – Capsule sur la description des besoins.

⁸ Muni-Express – Capsule sur la description des besoins.

Ainsi, un AO pour l'achat de camionnettes ne peut exiger une marque et un modèle particuliers (ex. Ford F-250), mais doit plutôt indiquer la force du moteur voulue, la consommation de carburant, la capacité de remorquage, le volume du caisson de chargement, etc.

Selon l'outil d'aide à la rédaction élaboré par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), les devis de performance doivent :

- Éviter les descriptions trop vagues ou non quantifiables
- Mettre l'accent sur le résultat recherché plutôt que le moyen
- Utiliser des normes reconnues dans le marché⁹

Le donneur d'ouvrage doit également prévoir des indicateurs de performance clairs afin d'être en mesure d'évaluer si le résultat souhaité a été atteint ou non, par exemple :

- Inspections
- Contrôle de la qualité
- Tests, analyses, essais, vérifications, etc.¹⁰

Exception à la règle

Lorsqu'une municipalité est incapable de décrire les spécifications techniques en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle, elle peut exceptionnellement employer des caractéristiques descriptives (p. ex. marques, modèles, quantités, matériaux), à condition de prévoir que sera considérée conforme toute équivalence à celles-ci. On recommande alors à l'organisme d'indiquer dans les documents d'AO les méthodes qui seront utilisées pour évaluer les équivalences¹¹. Le défaut d'accepter les équivalences peut entraîner l'annulation de l'AO, qui sera considéré comme dirigé et illégal¹².

L'UMQ cite les exemples suivants où des caractéristiques descriptives peuvent être employées à titre d'exception :

- Lorsque c'est le seul moyen pour l'organisme d'exprimer ses besoins de manière claire, précise et intelligible pour les soumissionnaires
- Lorsque la nature du contrat commande l'utilisation de caractéristiques descriptives pour la description des spécifications techniques¹³

Les mentions de produits, marques ou modèles peuvent toutefois être incluses en tout temps à titre d'exemple seulement¹⁴.

⁹ Union des municipalités du Québec, *Outil d'aide à la rédaction des devis en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle*, 2020, p. 10-11. (Ci-après « Outil d'aide à la rédaction des devis de l'UMQ »)

¹⁰ Outil d'aide à la rédaction des devis de l'UMQ, p. 10.

¹¹ Muni-Express – Capsule sur la description des besoins.

¹² Miller Thompson Avocats, *Appels d'offres dirigés : où en sommes-nous depuis l'arrivée de l'autorité des marchés publics?*, 20 mars 2020, [en ligne] : <https://www.millerthomson.com/en/publications/communiques-and-updates/construction-newsletter-quebec/march-2020-fr-qc-construction/appels-doffres-diriges-ou-en-sommes-nous-depuis-larrivee-de-lautorite-des-marches-publics/> (page consultée le 12 janvier 2022). (Ci-après, « Miller Thompson – Appels d'offres dirigés »)

¹³ Outil d'aide à la rédaction des devis de l'UMQ, p. 5.

¹⁴ Muni-Express – Capsule sur la description des besoins.

Documentation du processus et recours possibles

Le donneur d'ouvrage doit réaliser au préalable une évaluation adéquate et rigoureuse de ses besoins afin d'être en mesure de déterminer concrètement le résultat attendu¹⁵. Il doit en outre acquérir une bonne connaissance du marché, et s'assurer de n'imposer aucun obstacle non nécessaire à la concurrence¹⁶. Chaque étape de réflexion et d'analyse doit être documentée afin de justifier ses choix, et de le protéger dans l'éventualité où un recours serait intenté contre son processus d'adjudication. En effet, « un organisme municipal qui ne respecterait pas son cadre normatif s'expose à une plainte d'une personne intéressée auprès de l'organisme municipal ou de l'Autorité des marchés publics ainsi qu'à une poursuite devant les tribunaux de droit commun¹⁷. »

Interprétations de l'AMP

Depuis 2019, l'AMP est responsable de la surveillance des processus d'adjudication et d'attribution des contrats publics, notamment par le biais du mécanisme de traitement des plaintes qui lui sont acheminées. Au terme d'une enquête, l'AMP peut, dans le cas d'un organisme soumis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, ordonner la modification des documents d'AO ou l'annulation de celui-ci si les conditions :

- N'assurent pas un traitement intègre et équitable des concurrents
- Ne permettent pas à des concurrents d'y participer bien qu'ils soient qualifiés pour répondre aux besoins exprimés, ou
- Ne sont pas autrement conformes au cadre normatif¹⁸

L'AMP ne peut toutefois qu'émettre des recommandations à l'égard des organismes municipaux¹⁹. Cela étant dit, les décisions rendues par l'AMP sont largement citées par les organismes municipaux et la doctrine afin de guider les interprétations relatives aux devis de performance dans le monde municipal. La jurisprudence actuelle de l'AMP est très restrictive en ce qui a trait aux motifs invoqués par les donneurs d'ouvrage pour employer des caractéristiques descriptives dans les documents d'AO sans minimalement permettre les équivalences. Les arguments suivants ont notamment été rejetés par l'AMP pour l'utilisation de marques sans justification fondée sur une démarche objective et rigoureuse du donneur d'ouvrage :

- Une longue relation d'affaires satisfaisante avec un manufacturier
- La compatibilité avec un système ou un réseau existant
- L'expertise et la formation du personnel en place²⁰

¹⁵ Outil d'aide à la rédaction des devis de l'UMQ, p. 7.

¹⁶ Muni-Express – Capsule sur la description des besoins.

¹⁷ Muni-Express – Capsule sur la description des besoins.

¹⁸ Miller Thompson – Appels d'offres dirigés.

¹⁹ *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, art. 29 al. 4.

²⁰ *Décision annulant l'appel d'offres public 1 272 055 publié par le CHU de Québec-Université Laval*, ordonnance 2019-01, 21 juin 2019 et *Décision ordonnant à la Commission scolaire Crie d'annuler l'appel d'offres public 1 274 348*, ordonnance 2019-02, 5 juillet 2019.

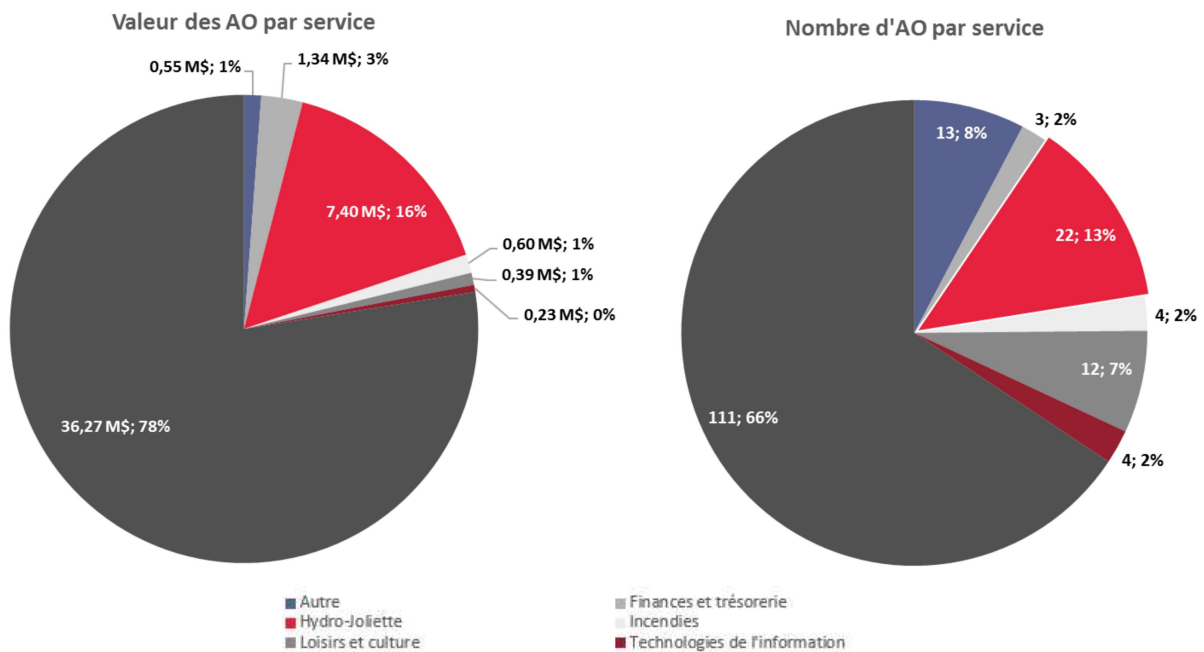
Volumétrie

Les données portant sur les appels d'offres rédigés et les contrats octroyés par la Ville de Joliette pour les années 2019 et 2020 combinées ont été étudiées et analysées. La présente section dresse le portrait de ces données et les principaux constats qui peuvent en être extraits. Tous les graphiques de volumétrie sont basés sur les données obtenues de la Ville de Joliette.

Portrait des AO rédigés et des contrats octroyés

En 2019 et 2020, la Ville a rédigé 169²¹ documents d'AO pour une valeur totale de plus de 46 M\$ en contrats. La répartition par division démontre que le service des Travaux publics et services techniques (TPST) a octroyé à lui seul 78 % de la valeur totale, pour deux tiers des contrats, accordant des contrats d'une valeur moyenne supérieure aux autres services, à 327 k\$. Pour sa part, Hydro-Joliette a octroyé 16 % de la valeur, pour 13 % des contrats, accordant des contrats d'une valeur moyenne de 108 k\$²².

Graphique 1 : Valeur (en M\$) et nombre des appels d'offres par service

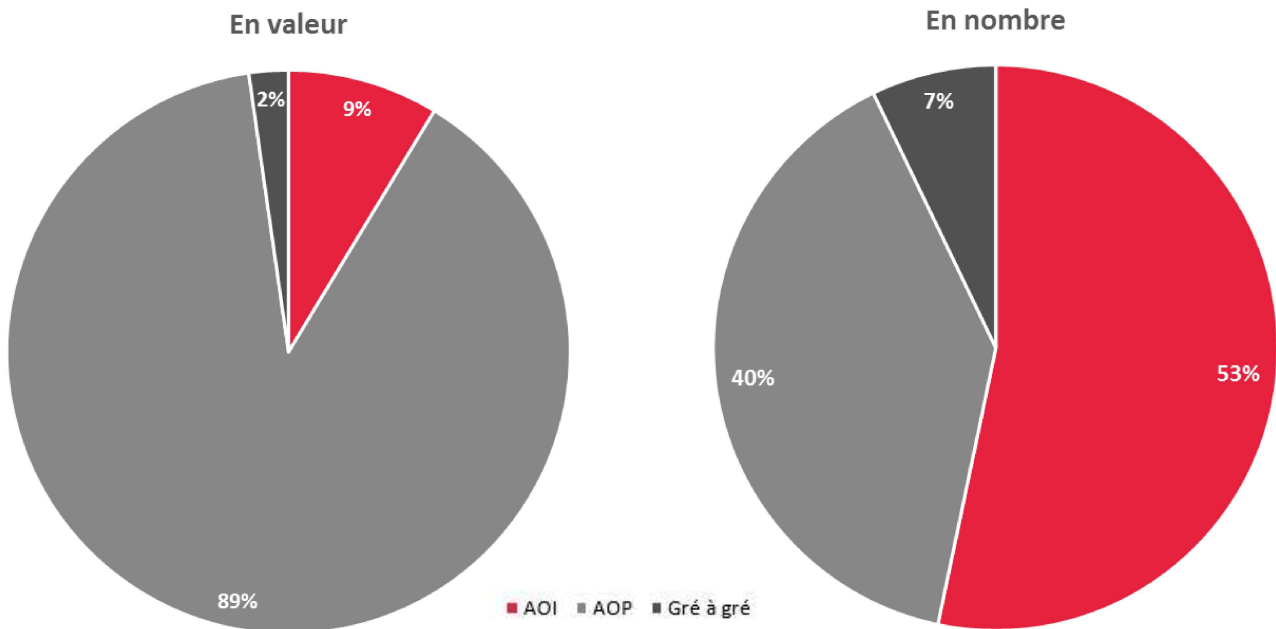


²¹ Exclut les soumissions annulées et celles effectuées en regroupement d'achat dont la prise en charge a été confiée à une autre municipalité ou à un organisme.

²² Nous avons exclu aux fins du calcul de la moyenne un contrat de 5,1 M\$ non représentatif de la moyenne de la valeur des contrats octroyés par le service.

Pour ce qui est de la répartition des contrats traités par le SGAJ par type, le graphique 2 illustre que, en nombre absolu, 53 % ont été réalisés par AO sur invitation (AOI), pour 40 % par AO public (AOP) et 13 % en gré à gré au-dessus du seuil d'AO en vertu d'une exception à la LCV (art. 573,3). Cependant, la valeur totale des AOP est nettement supérieure (42,6 M\$; 89 %) à la valeur totale des AOI (4,1 M\$; 9 %) et des contrats en gré à gré au-dessus du seuil d'AO (1,1 M\$; 2 %).

Graphique 2 : Répartition des appels d'offres par type



L'étude de la répartition des contrats traités par le SGAJ par envergure et par type (graphique 3²³) démontre que la Ville :

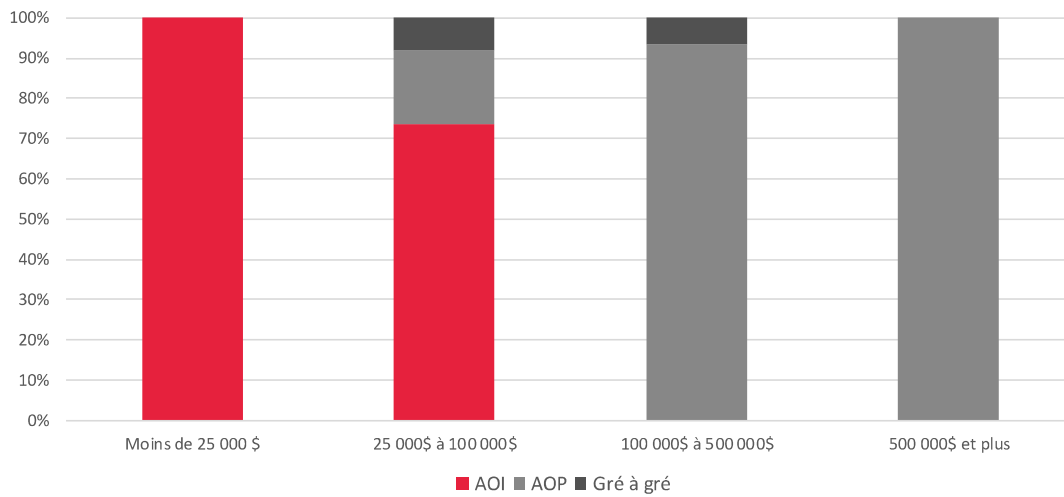
- A respecté la réglementation en réalisant des AOP ou des contrats de gré à gré en exception à la LCV pour tous les contrats de 100 k\$²⁴ et plus qui ont été octroyés
- A réalisé en majorité des AOI (74 %) pour les contrats octroyés de 25 k\$ à 100 k\$. Un AOP a été privilégié dans 13 cas (18 %). Cette approche a été privilégiée pour trois raisons :
 - Pour neuf de ces AO, l'envergure estimée par la Ville était égale ou supérieure à 100 k\$
 - Pour deux de ces AO, l'envergure estimée était inférieure au seuil d'AOP de moins de 15 %, la Ville a ainsi préféré jouer de prudence pour ne pas recommencer le processus

²³ Le graphique 3 présente seulement les contrats apparaissant à la liste de contrats traités et fournie par le SGAJ pour 2019-2020, ce qui exclut les contrats octroyés directement par les services (gré à gré et demandes de prix) en-dessous du seuil de 25 k\$.

²⁴ Aux fins de notre analyse, nous avons utilisé le seuil de 100 000 \$ prévu à l'article 6.2 du Règlement 170-2021 sur la gestion contractuelle. Toutefois, il est à noter que le seuil d'appel d'offres public est fixé à 105 700 \$ par règlement ministériel depuis le 13 août 2020.

- Pour les deux AO restants, la Ville a décidé d'utiliser le mode d'AOP de manière stratégique, soit pour obtenir des prix plus compétitifs ou pour rejoindre de nouveaux fournisseurs
- ▮ A réalisé de nombreux AOI (23) pour des contrats dont la valeur estimée était inférieure à 25 k\$, soit le seuil maximal permis par son règlement de gestion contractuelle pour aller de gré à gré sans dérogation, et ce, afin de favoriser la concurrence et d'obtenir des prix compétitifs

Graphique 3 : Répartition des contrats traités par le SGAJ par envergure et par type²⁵



Finalement, l'analyse des addendas qui ont été publiés sur les AO de 2019 et 2020, réalisée à partir des informations présentées dans le tableau 1 ci-dessous, révèle que :

- ▮ En moyenne, il y a moins d'un addenda par AO
- ▮ Les TPST, dont la complexité et l'envergure des AO sont très importantes, ont une moyenne d'addenda par AO inférieure à 1
- ▮ Hydro-Joliette a une moyenne d'addenda par AO légèrement supérieure à 1, qui s'explique par un projet de 5,1 M\$ comportant 12 addendas, dont le nombre était justifié en raison de la complexité et de l'ampleur des documents

Par ailleurs, lors des entrevues, les personnes clés nous ont mentionné que la plupart des addendas publiés étaient en lien avec des reports de date ou des demandes d'équivalences. Le nombre peu important d'addendas publiés sur les AO constitue un bon indice sur la clarté de la définition des besoins dans les documents d'AO publiés.

²⁵ Le graphique 3 présente seulement les contrats apparaissant à la liste de contrats traités et fournie par le SGAJ pour 2019-2020, ce qui exclut les contrats octroyés directement par les services (gré à gré et demandes de prix) en-dessous du seuil de 25 k\$.

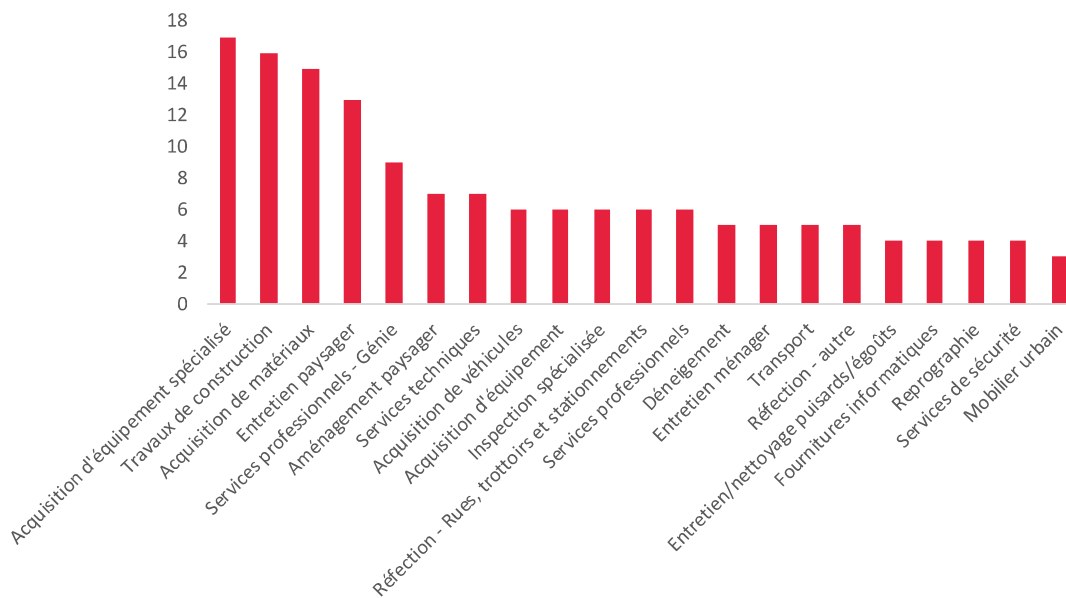
Tableau 1 : Nombre d'addendas publiés sur les AO par demandeur

SERVICE	NOMBRE D'ADDENDAS	NOMBRE D'AO	MOYENNE (ADDENDA PAR AO)
Aménagement du territoire	0	3	0
Capital humain	1	2	0,5
Communications	1	5	0,2
Direction générale	0	1	0
Finances et trésorerie	0	3	0
Greffe et affaires juridiques	0	2	0
Hydro-Joliette	29	22	1,3
Incendies	2	4	0,5
Loisirs et culture	12	12	1
Technologies de l'information	1	4	0,3
TPST	84	111	0,8
Total	130	169	0,8

Analyse de la planification et de l'optimisation du nombre d'AO

Le graphique 4 présente le nombre d'AO par nature de contrats pour lesquels la Ville a octroyé plus de deux contrats au cours des années 2019 et 2020. Ces données ont été obtenues en analysant l'objet de chacun des contrats octroyés et en regroupant les AO par nature de travaux ou de services afin de déterminer ceux qui auraient pu être regroupés.

Graphique 4 : Nombre d'appels d'offres par nature



Ce tableau démontre que la Ville aurait pu considérer réaliser des regroupements d'appels d'offres pour certaines natures de contrats. Outre les contrats de nature exceptionnelle et spécifique, comme l'acquisition d'équipement, les travaux de construction, les services professionnels, les services techniques et les inspections spécialisées, les autres appels d'offres, allant jusqu'à un nombre de 86 sur deux ans, auraient eu un potentiel de regroupement.

BONNES PRATIQUES OBSERVÉES

Nos travaux d'analyse, sur la base des entrevues réalisées et de l'étude de la documentation fournie par la Ville, ont permis de noter certaines bonnes pratiques relatives au processus d'approvisionnement.

Voici les principaux éléments relevés :

- ▮ Les *Règles internes d'approvisionnement*²⁶ suggèrent d'effectuer une recherche de prix, formelle ou non, auprès de deux fournisseurs minimum afin de favoriser des pratiques de saine gestion
- ▮ Accompagnement adaptée du SGAJ aux services en fonction de leur expertise propre en rédaction de documents contractuels (accompagnement lorsque sollicité sous le seuil de 25 k\$²⁷, aide au remplissage du formulaire FRIC, grande disponibilité, etc.)
- ▮ Explication par la technicienne en approvisionnement des modifications apportées aux documents techniques lors du retour de révision à des fins de formation pour l'avenir
- ▮ Outils et documentation modèle clairs visant à assurer la conformité des documents d'appels d'offres à la réglementation en vigueur (formulaire FRIC, gabarit de cahier de charges, procès-verbal d'ouverture de soumissions, formulaire d'analyse de soumissions, etc.)

²⁶ Art. 12.

²⁷ *Règles internes d'approvisionnement*, art. 3.

DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS




Au cours de notre mandat, nous avons mis en œuvre différentes procédures d'audit, notamment la vigie de bonnes pratiques, des entrevues avec les intervenants et l'inspection de documents qui nous ont permis d'accumuler des éléments probants sur lesquels repose notre diagnostic de la situation au regard des critères convenus.

Définition des indices

La description des constats présentés dans la grille diagnostique est accompagnée de celle des impacts qui y sont associés. Les recommandations que nous proposons y sont jointes. Ces recommandations sont classées selon les trois indices suivants :

Indice de criticité

L'indice de criticité se définit comme suit en fonction de notre appréciation de l'urgence d'agir — notre estimation s'accroît selon la probabilité que le risque se réalise et selon l'impact du risque sur les activités de l'organisation :

	Une action immédiate doit être prise
	Une action est fortement conseillée à court/moyen terme
	Une action doit être envisagée à moyen/long terme

Indice relatif à l'investissement

L'indice relatif à l'investissement se définit comme suit en fonction de l'investissement nécessaire à la mise en place de la recommandation :

	Faible
	Moyen
	Élevé




L'investissement se considère dans sa globalité (incluant la récurrence à envisager), que ce soit en matière de ressources humaines, financières et matérielles.

Indice relatif au temps de réalisation


L'indice relatif au temps de réalisation se définit comme suit en fonction du temps estimé nécessaire à la mise en place de la recommandation :


	Inférieur à six mois
	Entre six mois et un an
	Plus d'un an


Évaluation des critères d'audit

	Généralement satisfaisant
	Satisfaisant, mais des améliorations s'imposent
	Insatisfaisant



GRILLE DIAGNOSTIQUE

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
CRITÈRE 1 : LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES APPELS D'OFFRES FAVORISE UNE DÉFINITION ET UNE COMMUNICATION CLAIRES DES BESOINS EN APPROVISIONNEMENT DE LA VILLE			
<p>1.1 Lourdeur et revers du processus d'adjudication</p> <p>Dans certains cas, la lourdeur des exigences associées à la rédaction de devis de performance paralyse le processus d'adjudication, entraînant un report ou même l'échec de celui-ci. Les situations suivantes ont été soulevées lors des entrevues réalisées avec certains services de la Ville :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demande de soumissions pour la construction de chalets de parcs ayant dû être reportée à l'année suivante en raison de la méconnaissance des règles relatives à la description des besoins en termes de performance et d'exigences fonctionnelles du mandataire expert responsable de la rédaction du devis technique - Demande de soumissions pour la gestion du parc informatique initiée au printemps et abandonnée devant la lourdeur de la description des biens requis en mode devis de performance, entraînant de nombreux débats et finalement l'abandon de la commande (qui devait remplacer 20 ordinateurs) et du budget lié (80 k\$) pour l'année visée <p>Comme la rédaction de devis de performance est une nouvelle réalité pour les villes, il existe, à ce jour, peu de devis pouvant être utilisés comme modèle de référence ou de base.</p>	<p>De manière générale, la lourdeur des exigences associées à la rédaction de devis de performance durant la période de transition entre l'ancienne et la nouvelle réglementation peut entraîner :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une frustration de la part des gestionnaires, voire une perte de confiance à l'égard du processus d'approvisionnement - Une inquiétude de la part des directions de service qui craignent de voir s'amoinrir la qualité des biens et services reçus en réponse aux devis de performance - Une charge de travail accrue pour les directions requérantes ainsi que pour l'équipe d'approvisionnement associée : <ul style="list-style-type: none"> - À la description des besoins dans les documents d'AO et à la production de la documentation exigée en soutien - Aux interventions requises pour pallier l'échec du processus (p. ex. soutien informatique supplémentaire engendré par le report d'une partie de la flotte informatique à l'année suivante) <p>De même que le risque de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Délais supplémentaires dans le processus d'approvisionnement - Cumuler des retards sur le plan du maintien des actifs - Perte de budgets récurrents pour les projets abandonnés 	<p>La Ville devrait prévoir un accompagnement actif et personnalisé des directions requérantes, particulièrement en période transitoire. À cet effet, le SGAJ pourrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposer la documentation support aux directions requérantes et leur soumettre pour validation afin de supporter les demandes d'exception - Poursuivre les recherches de devis actuellement valides et les transmettre en proposition aux directions requérantes pour les supporter dans la rédaction de leur propre devis - Poursuivre la proposition de solutions, dans la limite de leurs connaissances et compétences à l'égard des besoins techniques, lorsque le devis déposé ne satisfait pas aux exigences réglementaires et le soumettre pour validation aux directions requérantes - Poursuivre la tenue de rencontres fréquentes avec les directions requérantes en cours de rédaction de devis de performance ou prévoir des ateliers de rédaction collaborative - Continuer les efforts de formation auprès des directions requérantes pour les rendre les plus autonomes possible dans la rédaction des devis 	


CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
<p>1.2 Risque d'acquisition inefficace et non économique</p> <p>Bien que certains devis de performance rédigés ont résulté en :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Économies sur les biens ou services acquis par la Ville par rapport aux années antérieures ↪ Acquisition de connaissance de nouveaux produits ou services innovants ou performants <p>Les entrevues menées auprès des services ont soulevé le risque à l'effet que les acquisitions réalisées suivant la rédaction de devis de performance peut résulter en l'obtention de biens à des coûts supérieurs et qui obligent la Ville à accepter des biens ou services qui les forcent à sortir de leur zone de confort en l'obligeant à évaluer de nouveaux produits plutôt qu'un produit connu à la performance éprouvée :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Afin d'obtenir une eau de qualité, la Ville a demandé à des experts de développer une recette précise d'inhibiteur de corrosion adaptée aux particularités de l'eau de la Ville. La recette exacte suggérant le nom des produits n'étant pas conforme à la rédaction de devis de performance, la Ville a été contrainte d'ajouter la mention à l'effet que les équivalences devaient être acceptées. Le fournisseur ayant remporté le contrat a proposé des produits chimiques équivalents, induisant une inquiétude importante auprès des intervenants du service qui avaient connu plusieurs problématiques importantes avec différents produits chimiques au cours des années précédentes ↪ Le réseau d'égout de la Ville est composé entièrement de tuyaux de béton. La rédaction du dernier appel d'offres selon la forme d'un devis de performance ne permettait pas à la Ville d'inscrire que les tuyaux devaient être en béton tel que le réseau entier, induisant une inquiétude importante au niveau 	<p>Le risque de réaliser des acquisitions à un coût supérieur pourrait augmenter le fardeau fiscal des résidents de la Ville, sans qu'aucune valeur ajoutée ne soit obtenue.</p> <p>L'acquisition de biens obligeant les utilisateurs de la Ville à s'adapter à de fréquents changements crée de l'incertitude au niveau de la qualité et de la durabilité ainsi qu'une crainte persistante que les coûts soient, au final, beaucoup plus importants pour la Ville si la qualité promise n'est pas au rendez-vous.</p> <p>L'acquisition de biens défavorisant l'efficacité des activités crée un malaise auprès des utilisateurs qui ne conçoivent pas que l'efficacité des activités ne soit pas prise en compte dans la réalisation du processus de gestion contractuelle.</p>	<p>Dans les devis d'appel d'offres rédigés en termes d'exigence fonctionnelle, la Ville devrait s'assurer d'intégrer des indicateurs de performance garantissant la qualité des biens et services accompagnés de clauses restrictives significatives pour les fournisseurs en cas de non-respect des exigences minimales de performance.</p> <p>Afin de s'assurer que les acquisitions réalisées soient les plus avantageuses économiquement, il faudrait considérer la rédaction de devis de performance prévoyant les coûts globaux d'acquisition (formation, acquisition de modules permettant la compatibilité, garantie, entretien, etc.).</p> <p>La Ville doit s'assurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Que les clauses de performance inscrites vont garantir la qualité des biens et services acquis ↪ De l'application des clauses de pénalités lors du non-respect des exigences minimales de performance <p>Dans la réalisation de ses activités de gestion contractuelle, la Ville doit s'assurer de respecter l'esprit de la Loi, tout en considérant l'efficacité, l'efficacité et la saine gestion des fonds publics. La Ville devrait réaliser une gestion de ses risques et s'assurer de pouvoir défendre sa position devant le citoyen en invoquant l'esprit de la Loi, l'efficacité des processus de la Ville et la saine gestion des fonds publics.</p>	

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
<p>du personnel responsable de l'entretien de ces infrastructures</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situation similaire au niveau de l'acquisition de pneus pour les véhicules qui aurait pu résulter en pneus d'une marque généralement reconnue comme moins durable que la marque normalement utilisée <p>Malgré le fait que la situation ne s'est pas présentée jusqu'à maintenant à la Ville, la rédaction de devis de performance pourrait entraîner des acquisitions qui défavorisent l'efficacité des activités de la Ville au niveau de l'entretien, du support aux utilisateurs et de l'acquisition ainsi que de la disponibilité des pièces de rechange, notamment au niveau du parc informatique constitué d'appareils identiques pour l'ensemble du personnel ou au niveau de la flotte de véhicules qui gagne à être uniformisée. Cependant, la rédaction de devis de performance ne permet pas de demander les marques et modèles actuellement utilisés par la Ville.</p>			
<p>1.3 Évaluation du rendement des fournisseurs</p> <p>Les entrevues menées avec les intervenants du SGAJ et de certains services ont révélé que la Ville ne dispose pas d'un processus formel d'évaluation de rendement de ses fournisseurs.</p> <p>Actuellement, lorsqu'un fournisseur offre un rendement insatisfaisant sur un contrat, il est exclu des AOI et des contrats de gré à gré par les intervenants au fait de cette prestation insatisfaisante, généralement les directions requérantes du contrat en question.</p>	<p>L'absence de processus formel d'évaluation du rendement des fournisseurs peut entraîner :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'impossibilité d'exclure les fournisseurs insatisfaisants des AOP, ces derniers pouvant donc être adjudicataires de contrats ultérieurs importants - Un risque d'adjudication de contrats à un fournisseur ayant donné un rendement insatisfaisant sur un contrat de la Ville par une autre direction, voir à l'intérieur de la même direction, particulièrement dans un contexte de roulement de personnel 	<p>La Ville devrait se prévaloir de tous les outils à sa disposition pour optimiser son processus de sélection des contractants. Ainsi, elle devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instaurer un processus d'évaluation de rendement de ses fournisseurs selon les modalités de l'art. 573 al. 2 LCV et du guide conçu à cet effet par le MAMH²⁸ - Prévoir l'exclusion des fournisseurs insatisfaisants à accéder aux contrats de la Ville, en accord avec la réglementation municipale 	

²⁸ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Guide pour procéder à l'évaluation de rendement destiné aux organismes municipaux*, 13 juin 2013.

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
<p>1.4 Formulaires de non-participation</p> <p>L'étude de la documentation fournie par la Ville et les discussions menées avec le SGAJ ont révélé que la Ville n'effectue pas de suivi des motifs de non-participation aux AOP auprès des fournisseurs ayant commandé les documents. Les documents d'appel d'offres incluent un formulaire à cet effet, mais il a été confirmé que ce document est rarement acheminé à la Ville et qu'aucun suivi à cet effet n'est effectué en retour par le SGAJ.</p> <p>La situation est toutefois différente pour les AOI, pour lesquels la Ville est tenue, en vertu de l'art. 9 des <i>Règles internes d'approvisionnement</i>, de chercher à obtenir les motifs de non-participation des fournisseurs invités lorsqu'une seule soumission est déposée, pratique qui est observée par le SGAJ.</p>	<p>En ne cherchant pas à connaître les motifs de non-participation des fournisseurs ayant commandé les documents d'AO, la Ville se prive d'information qui pourrait l'aider à s'adapter au marché et à optimiser ses pratiques d'approvisionnement en vue de favoriser la concurrence.</p> <p>De plus, la clarification des motifs de non-participation auprès des soumissionnaires potentiels étant reconnue par le Secrétariat du Conseil du trésor²⁹ comme une bonne pratique pour prévenir la collusion, la Ville s'expose au risque d'une telle pratique anticoncurrentielle dans le cadre de ses contrats.</p>	<p>Afin d'optimiser ses pratiques d'approvisionnement, de favoriser la concurrence et de détecter des cas possibles de collusion, la Ville devrait effectuer un suivi systématique des motifs de non-soumission auprès des fournisseurs s'étant procuré les documents d'AO, autant pour les AOI que pour les AOP.</p>	
<p>Évaluation du premier critère d'audit</p> <p>Les travaux ont démontré que la transition vers l'application des exigences réglementaires relatives à la rédaction des devis sous la forme de devis de performance entraîne parfois une complexité et une lourdeur du processus (constat 1.1). Il a aussi été observé que certains biens et services, acquis suivant un devis rédigé en termes d'exigences fonctionnelles risque de l'être à des coûts supérieurs ou au détriment de l'efficacité des opérations pour la Ville (constat 1.2). Par ailleurs, la mise en place d'un processus d'évaluation de rendement des fournisseurs (constat 1.3) et de suivi des formulaires de non-participation aux appels d'offres (constat 1.4) optimiserait le processus pour favoriser la concurrence et la qualité des biens et services acquis.</p> <p>Malgré les difficultés rencontrées dans le processus de rédaction d'appel d'offres, il demeure que l'aboutissement du processus, de par la rigueur du SGAJ et la collaboration des services requérants, assure l'acquisition de biens et services conformément aux besoins exprimés de la Ville.</p>			


²⁹ Voir Secrétariat du Conseil du trésor, *Coffre à outils pour protéger l'intégrité des contrats publics*, 2011.


CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
CRITÈRE 2 : LA CONCEPTION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES APPELS D'OFFRES FAVORISE UNE IMPLICATION OPTIMALE DES INTERVENANTS (REQUÉRANTS / RESPONSABLE DES APPROVISIONNEMENTS / RESPONSABLE DES FINANCES), ADAPTÉE EN FONCTION DE LA NATURE, DE L'ENVERGURE ET DE LA COMPLEXITÉ DES BESOINS			
<p>2.1 Utilisation de devis de performance sous le seuil légal d'AOP</p> <p>La LCV³⁰ impose la rédaction de spécifications techniques en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles dans les documents d'AO au-dessus du seuil d'AOP. Dans son document d'aide à la rédaction des devis de performance³¹, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) indique qu'il est de bonne pratique d'avoir recours aux devis de performance en deçà de ce seuil.</p> <p>D'un autre côté, le même document indique que les devis de performance présentent les désavantages suivants³² :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potentielle augmentation du coût global d'acquisition - Sortie de la zone de confort pour la Ville en l'obligeant à évaluer de nouveaux produits plutôt qu'un produit connu à la performance éprouvée <p>Nous avons été informés par les intervenants rencontrés que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La rédaction de documents d'AO en termes de performance ou d'exigences fonctionnelles est un processus énergivore qui impose des contraintes de temps et de ressources importantes pour la Ville - Les fournisseurs trouvent ce type de devis fastidieux et plus difficile à comprendre <p>Actuellement, à moins d'exception et au prix d'une documentation importante, les devis d'AOI sont rédigés en termes d'exigences fonctionnelles.</p>	<p>La rédaction des documents d'appel d'offres sous la forme de devis de performance en deçà des seuils prescrits par la réglementation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Augmente le temps et l'énergie nécessaires à la rédaction des documents d'appel d'offres, réduisant l'efficacité et l'économie du processus - Risque de diminuer le nombre de réponses aux appels d'offres de la part des fournisseurs qui pourraient ne pas vouloir investir les efforts de rédaction d'offres complexes, particulièrement lorsque l'envergure du contrat n'est pas conséquente - Risque d'augmenter le coût global d'acquisition des contrats, aux frais des contribuables 	<p>La Ville devrait prévoir, à même son règlement sur la gestion contractuelle, les cas où les devis doivent, en deçà des seuils, être rédigés sous la forme de devis de performance et prévoir, pour les autres devis, la latitude de les rédiger sous une forme moins contraignante.</p>	



³⁰ Art. 573.1.0.14.



³¹ Union des municipalités du Québec, *Outil d'aide à la rédaction des devis en termes de performance ou d'exigence fonctionnelle*, p. 6 (ci-après « Guide de l'UMQ »).


³² Guide de l'UMQ, p. 8.

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
<p>2.2 Non-recours à l'ensemble des allègements prévus par la Loi</p> <p>Dans l'application de la réglementation, la Ville ne profite pas au maximum des allègements prévus par la Loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le seuil d'appel d'offres public est présentement établi à 105 700 \$, or le règlement sur la gestion contractuelle de la Ville prévoit des appels d'offres publics à partir de 100 000 \$ - Par prudence, lorsque la dépense prévue s'approche d'un seuil, la Ville privilégie parfois le processus du seuil supérieur ainsi : <ul style="list-style-type: none"> - Lorsque la dépense prévue est supérieure à 80 000 \$, un AOP peut être privilégié alors que le seuil établi pour les AOP est de 105 700 \$ - Lorsque la dépense prévue est supérieure à 20 000 \$, un AOI peut être privilégié alors que la conclusion de contrats de gré à gré est permise jusqu'à 25 000 \$ selon le règlement sur la gestion contractuelle de la Ville - L'accès aux exceptions prévues à la réglementation ou l'obtention de dérogation au Règlement sur la gestion contractuelle de la Ville est strict et demande des recherches et une documentation imposante pour le service requérant 	<p>Le processus de gestion contractuel est un processus contraignant étant donné la réglementation afférente. Plus le montant prévu des dépenses augmente, plus les exigences prévues par la réglementation demandent un investissement en temps et en coûts importants. L'obligation de procéder par devis de performance a ajouté une lourdeur supplémentaire au processus d'AOP. Ainsi, la réalisation d'un processus de gestion contractuelle en fonction du seuil supérieur engendre des pertes de temps et d'argent pour la Ville si non justifié.</p> <p>Par ailleurs, les exceptions sont mises en place afin de diminuer la lourdeur des processus en cas de situations précises où la réalisation d'un processus d'AOP ne favorise pas l'esprit de la Loi, dont la concurrence. La lourdeur de la documentation et des recherches exigées crée une insatisfaction de la part des services requérants et génère une augmentation de la charge de travail de leur part. De surcroît, lors d'une demande de dérogation au Règlement sur la gestion contractuelle qui comporte des règles que la Ville s'est donnée pour encadrer la bonne gestion des contrats.</p>	<p>La Ville devrait modifier son règlement sur la gestion contractuelle afin de prévoir le processus d'appel d'offres public à partir du « montant prévu par la Loi » plutôt qu'un montant fixé.</p> <p>Bien qu'il soit de bonne pratique de réaliser un processus selon le mode d'adjudication du seuil supérieur afin de ne pas recommencer un processus au complet advenant la réception de soumissions d'un montant supérieur à ce seuil, l'utilisation de cette pratique doit continuer d'être faite avec parcimonie étant donné la charge de travail supplémentaire requise.</p> <p>Afin d'alléger son processus d'adjudication et de restaurer la confiance des services clients du SGAJ, la Ville devrait interpréter de manière moins restrictive :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les cas de gré à gré en dérogation, en particulier ceux à son règlement de gestion contractuelle qui offre, en vertu de l'art. 573.3.1.2 LCV, une certaine latitude aux municipalités pour prévoir les règles de passation de contrats sous le seuil d'AOP - Bien que la jurisprudence et la doctrine présentent des interprétations assez rigoureuses des devis de performance et de l'usage de contrats de gré à gré, il est important que celles-ci ne soient pas appliquées de manière à freiner le processus d'octroi de contrats, ce qui va à l'encontre du principe de saine gestion des fonds publics, mais dans le respect de l'esprit de la Loi 	

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
<p>2.3 Lourdeur de la documentation exigée</p> <p>Les services requérants ont soulevé à plusieurs reprises que la documentation exigée dans le cadre des processus de gestion contractuelle est imposante et constitue un fardeau non négligeable pour leur équipe. À cet effet, il a été soulevé que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bien que le greffe ait donné une formation détaillée sur la complétion du formulaire FRIC, certaines sections ne sont pas instinctives et conviviales à compléter (voir la liste soulevée à l'annexe A) - La documentation et les recherches exigées dans les cas d'exception à la réglementation ou de dérogation au règlement sur la gestion contractuelle sont lourdes, imposantes et énergivores - La documentation relative à l'exception de la LCV portant sur la présence d'un fournisseur unique requiert une recherche justifiant qu'il n'existe aucun autre fournisseur. Les services requérants nous ont indiqué que pour accéder à l'exception, il devait faire une recherche sur l'existence d'un potentiel fournisseur ailleurs dans le monde. Les accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics justifient cette recherche 	<p>La lourdeur de la documentation exigée dans le cadre du processus de gestion contractuelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engendre un sentiment de frustration et de découragement de la part des services requérants ainsi qu'une résistance et une opposition grandissante de leur part à réaliser la documentation nécessaire - Risque de générer des délais dans l'octroi des contrats - Crée de la friction entre le SGAJ et les services requérants 	<p>La Ville devrait réviser la documentation nécessaire dans le processus de gestion contractuelle dans un souci d'allègement et s'assurer de</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valider les éléments proposés à l'annexe A et modifier le FRIC en conséquence 	

CONSTATS		IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
2.4	<p>Relation entre le SAGJ et les services requérants</p> <p>Bien que les intervenants dans le processus de gestion contractuelle soient informés de l'existence de la réglementation et de l'obligation de la Ville de s'y conformer, la lourdeur du processus actuel entraîne une dégradation des relations entre le SGAJ et les services requérants.</p>	<p>Des relations difficiles risquent de générer un manque d'adhésion et de collaboration et créer de la résistance de la part des services requérants.</p>	<p>La Ville devrait mettre en œuvre les recommandations du présent rapport afin d'optimiser le processus de gestion contractuelle et d'en diminuer la lourdeur et la complexité pour les intervenants. Par la suite, la Ville devrait s'assurer d'informer et de former l'ensemble des intervenants sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les exigences réglementaires, leurs impacts dans le processus et l'obligation de respecter ces dernières - Les efforts d'allègements réalisés <p>et de communiquer leur soutien au SGAJ dans la réalisation des activités de gestion contractuelle.</p>	
<p>Évaluation du deuxième critère d'audit</p> <p>Nos travaux ont démontré que la rédaction de devis de performance sous les seuils réglementaires, de par leur complexité et leur lourdeur (constat 2.1) ainsi que la réalisation de processus selon le mode de sollicitation du seuil supérieur (constat 2.2) ne favorisent pas une implication optimale des intervenants et ne sont pas justifiés lorsque l'envergure de contrats est moindre considérant également le manque d'accessibilité aux exceptions réglementaires et la lourdeur de la documentation exigée dans l'application du processus (constat 2.3).</p>				

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
CRITÈRE 3 : LA PLANIFICATION DES APPELS D'OFFRES POUR RÉPONDRE À DES BESOINS RÉCURRENTS OU COMMUNS ENCOURAGE LE REGROUPEMENT D'ACHATS AINSI QU'UNE DURÉE DE CONTRAT APPROPRIÉE, ET OPTIMISE LE NOMBRE D'APPELS D'OFFRES PUBLIÉS			
<p>3.1 Contrats adjugés de manière répétitive</p> <p>Bien que le nombre d'appels d'offres réalisés pour une période supérieure à un an apparaisse dans le calendrier 2021, l'observation des calendriers d'appel d'offres portant sur la période d'évaluation a démontré que plusieurs appels d'offres étaient réalisés régulièrement, voire annuellement par la Ville.</p>	<p>La réalisation de chacun des processus d'adjudication de contrats génère des coûts importants en ressources humaines et financières pour la Ville, particulièrement avec l'amené des devis de performance. L'adjudication annuelle de certains contrats augmente le nombre de processus annuels à réaliser par la Ville.</p> <p>De plus, la réalisation de processus d'acquisition fréquents risque d'augmenter conséquemment la fréquence de rotation des fournisseurs et des biens et services acquis par la Ville, demandant une adaptation constante de la part des services requérants.</p>	<p>La Ville devrait réaliser une analyse approfondie des calendriers d'appel d'offres dans le but d'identifier les besoins récurrents en approvisionnement et :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Effectuer une analyse de marché afin : <ul style="list-style-type: none"> - D'identifier les contrats pour lesquels il pourrait être avantageux d'adjuger les contrats sur une période supérieure à un an - De déterminer la meilleure structure à l'égard de la proposition de rémunération (tarif annuel, indexation, etc.) - De déterminer le nombre d'années optimal de chacun des contrats afin de diminuer le roulement des adjudicataires ainsi que des biens et services acquis par la Ville tout en assurant l'obtention de prix compétitifs et un nombre de soumissionnaires intéressants ↪ Planifier les processus d'adjudication à venir de manière à assurer un certain équilibre annuel du nombre de processus réalisés annuellement ↪ Favoriser les contrats à commande (approvisionnement) ou à exécution sur demande (services) lorsque possible 	
<p>3.2 Analyse des dépenses</p> <p>L'article 6 des règles internes en matière de gestion contractuelle indique que la Ville favorise le regroupement de petits achats afin de justifier une AOI ou AOP. Actuellement, la directrice des finances demeure à l'affût et soulève la possibilité de regrouper les achats lorsqu'elle remarque que plusieurs dépenses de nature similaire ont été réalisées au cours du même exercice.</p>	<p>L'absence d'un processus formel et régulier d'analyse des dépenses de nature similaire ne permet pas à la Ville de :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ S'assurer du respect des règles en matière de gestion contractuelle, notamment des seuils d'AOP ↪ S'assurer d'éviter le fractionnement de dépenses ou l'apparence de fractionnement ↪ Identifier les regroupements potentiellement 	<p>La Ville devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Élaborer un processus d'extraction des informations des systèmes ou instaurer un outil de suivi des dépenses afin d'obtenir facilement les informations sur les dépenses et leur nature ↪ Mettre en place un processus formel et régulier d'analyse des dépenses pour fins de regroupement 	

CONSTATS	IMPACTS	RECOMMANDATIONS	INDICES
<p>Cependant, aucune analyse structurée n'est réalisée afin d'identifier les dépenses qui pourraient faire l'objet d'un regroupement. Par ailleurs, le système ne permet pas d'extraire facilement les informations permettant d'identifier les dépenses qui pourraient être regroupées ou de faire les analyses nécessaires à leur détection.</p>	<p>intéressants</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Optimiser le nombre de processus de gestion contractuelle réalisés à l'échelle de la Ville <p>De plus, le regroupement d'achats récurrents en volume considérable peut inciter les fournisseurs à offrir des tarifs avantageux et ainsi permettre à la Ville de réaliser des économies.</p>		
<p>Évaluation du troisième critère d'audit</p> <p>Malgré le fait que la Ville pourrait gagner en efficacité et en économie si elle réalisait davantage d'activités de surveillance visant à identifier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ↪ Les contrats adjugés de manière répétitive afin d'envisager la possibilité de les adjuger sur une plus longue période (constat 3.1) ↪ Les dépenses de nature similaire afin de regrouper les achats récurrents (constat 3.2) <p>notamment par l'obtention d'information de gestion complète, fiable et disponible en temps opportun, la Ville réalise certaines activités de planification visant à encourager le regroupement d'achats, une durée de contrat appropriée, et ainsi optimiser le nombre d'appels d'offres publiés.</p>			

COMMENTAIRES DE LA VILLE DE JOLIETTE

La Ville prend acte des recommandations du rapport. Nous sommes satisfaits de constater que les procédures appliquées par la Ville de Joliette en matière de gestion contractuelle sont conformes et adéquates et que leur application est efficace et surtout rigoureuse.

Toutefois, concernant les recommandations pour le critère n° 2, la Ville continuera d'appliquer les orientations de saine gestion mises de l'avant par la littérature juridique, l'UMQ et les décisions de l'AMP.

OPINION GLOBALE

Nous avons rencontré l'objectif d'audit qui était de s'assurer que le processus d'élaboration des appels d'offres permet à la Ville de Joliette d'acquérir des biens et des services répondant à ses besoins de manière efficace, efficiente et économique. À notre avis, ce processus, bien qu'actuellement fonctionnel, présente un certain potentiel d'amélioration et d'optimisation des ressources de la Ville.

L'analyse du processus de gestion contractuelle a été conduite en s'appuyant sur les critères applicables déterminés pour les besoins de l'analyse. Ces critères émanent principalement de saines pratiques de gestion auxquelles adhèrent les organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents, le cas échéant, ainsi que les règles et les mécanismes prévus par la Ville. Par conséquent, les résultats de celle-ci pourraient ne pas convenir à d'autres fins.

Mallette S.E.N.C.R.L.

Mallette S.E.N.C.R.L.
Société de comptables professionnels agréés [1]
Québec, Canada
Le 13 octobre 2022

^[1] Par : Valérie Dion, CPA auditrice, CA, permis de comptabilité publique n° A122171.



ANNEXE A

**CONSTATS PORTANT SUR LE
FORMULAIRE « FRIC »**

CONSTATS PORTANT SUR LE FORMULAIRE « FRIC »

Le formulaire de recherche et d'informations du contrat (FRIC) doit être complété par le service requérant lorsque ce dernier prévoit réaliser une dépense. Le formulaire permet au service requérant de préparer la documentation requise et de réaliser les recherches nécessaires avant de procéder à la rédaction de son devis d'appel d'offres ou à l'adjudication d'un contrat de gré à gré. Le FRIC est un formulaire dynamique, les services requérants doivent compléter les sections prescrites par leur situation. Le FRIC est, de notre appréciation, complet et sous une forme intéressante à compléter pour les services requérants. Cependant, l'analyse du FRIC conjuguée aux commentaires mentionnés par les intervenants impliqués dans le processus de gestion contractuelle à la Ville a soulevé les opportunités d'améliorations suivantes au formulaire :

- ▬ La Section 2.1 se nomme « Type de dépense » alors que l'élément abordé est le mode d'adjudication
- ▬ À la section 2.1, il est inscrit « SEAO » qui est la plateforme de publication plutôt que « appel d'offres public » qui constitue le mode d'adjudication
- ▬ À la section 2.1, il y a un tableau à compléter sous les modes d'adjudication « invitation, Avis d'intention et SEAO » alors que cette section ne peut être complétée que pour un appel d'offres sur invitation. Par ailleurs, à l'étape d'autorisation de la dépense, les soumissions ne devraient pas être reçues par les services requérants. Ainsi, comme à l'étape où le FRIC est complété la direction ne possède pas l'information pour compléter ce tableau, il devrait être retiré du formulaire
- ▬ À la section 2.1, dans les cases spécifiant la raison de l'adjudication d'un contrat de gré à gré, il n'y a pas de case disponible pour « en dessous du seuil » pour les contrats de moins de 25 000 \$
- ▬ À la section 2.2 portant sur la durée, il y a une case « description », mais il n'est pas spécifié quelles sont les informations attendues dans cette section, ni dans le formulaire, ni dans le document de formation support
- ▬ La section 2.10 « Pénalités » pourrait être bonifiée avec des éléments de réponse potentielle pour guider le répondant
- ▬ Les sections 1 et 3 prévoient le seuil à partir duquel la section doit être complétée par le requérant, mais ce n'est pas spécifié pour les sections 2 et 4
- ▬ À la section 3.1, on demande de joindre la définition des exigences et la documentation justifiant les exigences telles que le cahier de charges, les plans, les devis techniques et autres alors qu'à l'étape de complétion du FRIC, les services requérants n'ont pas cette documentation en main
- ▬ À la section 3.2, on demande de joindre la documentation afférente à certains points, mais il n'est pas intuitif de déterminer les situations où la documentation est requise, ni ce qu'il est requis de joindre. Par ailleurs, cette section devrait prévoir les demandes de dérogations au règlement sur la gestion contractuelle de la Ville



ANNEXE B

À PROPOS DE L'AUDIT

À PROPOS DE L'AUDIT

Limites inhérentes associées au mandat

Notre opinion ne doit pas être extrapolée à la gestion d'autres types de contrats ou d'ententes ni à l'ensemble des activités de la Ville. L'évaluation selon les critères retenus ne s'applique qu'à la période visée.

Responsabilités de la direction de la Ville

La direction de la Ville est responsable du processus de gestion contractuelle et du respect aux exigences prescrites dans des textes légaux et réglementaires à son égard. Elle est également responsable de mettre en place des systèmes, des procédures, de la documentation et des contrôles lui permettant de planifier, de gérer et de suivre sa performance de manière à pouvoir éventuellement faire rapport sur celle-ci.

Notre responsabilité

Notre responsabilité consiste à donner une opinion sous forme d'assurance raisonnable et des avis objectifs sur le processus de gestion contractuelle, ainsi qu'à exprimer une conclusion quant à la conformité de la Ville, dans tous ses aspects importants, aux critères d'audit que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères sont basés principalement sur de saines pratiques de gestion auxquelles adhèrent les organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents le cas échéant.

Nous avons planifié et réalisé notre mission de certification conformément à la *Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, Missions d'appréciation directe*. Cette norme requiert que nous planifions et réalisons la mission de façon à avoir une assurance raisonnable de la conformité de l'objet évalué, ici le processus de gestion contractuelle des approvisionnements.

L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'une mission réalisée conformément à cette norme permettra toujours de détecter tout cas important de non-conformité qui pourrait exister. Les cas de non-conformité aux critères peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et ils sont considérés comme significatifs lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, ils puissent influencer sur les décisions des utilisateurs de notre rapport. Une mission d'assurance raisonnable visant la délivrance d'un rapport de l'auditeur implique la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement une conclusion et obtenir un niveau d'assurance élevé. La nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit choisies relèvent de notre jugement professionnel, notamment de notre évaluation des non-conformités significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs et nécessitent d'obtenir des éléments probants conformément aux critères applicables.

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion sur le processus de gestion contractuelle de la Ville.

Notre indépendance et notre contrôle qualité

Nous nous sommes conformés aux règles ou au code de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable et se rapportant aux missions de certification qui sont publiés par les différents organismes professionnels comptables, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Mallette applique la Norme canadienne de contrôle de qualité : Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.