



Rapport

Audit d'optimisation des ressources – Gestion contractuelle

27 janvier 2022

Présenté à :



Raymond Chabot
Grant Thornton



Le 27 janvier 2022

Aux membres du conseil municipal
Ville de Rosemère
100, rue Charbonneau
Rosemère (Québec) J7A 3W1

Objet : Rapport – Audit d’optimisation des ressources – Gestion contractuelle

Mesdames, Messieurs,

Nous avons le plaisir de vous présenter notre rapport portant sur l’information relative au processus de gestion contractuelle à la Ville de Rosemère (ci-après la « Ville »).

Ce mandat a été réalisé en vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes, et le présent rapport doit être déposé à la première séance du conseil municipal qui suit sa réception par la direction de la Ville. Celui-ci doit également être publié sur le site Web de la Commission municipale du Québec.

Nous tenons à souligner l’excellente collaboration de toutes les personnes rencontrées au cours de la réalisation du mandat.

Nous vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les plus distinguées.

Raymond Chabot Grant Thornton S.E.N.C.R.L.¹

¹ CPA auditeur, CA permis de comptabilité publique n° A129112

Table des matières

1.	Contexte.....	1
2.	Objectif de l'audit et portée des travaux	2
3.	Résultats de l'audit.....	4
4.	Conclusion	15
5.	Objectif et critères d'audit	17

1. Contexte

1.1. CONTEXTE

Les municipalités de 10 000 à 99 999 habitants, dans un objectif d'optimisation des ressources, doivent octroyer un mandat d'audit de l'optimisation des ressources (« VOR ») tous les deux ans.

Afin de se conformer à cette exigence, la Ville a mandaté Raymond Chabot Grant Thornton S.E.N.C.R.L. dans le but de réaliser le mandat de VOR pour la période 2020-2021.

La Ville étant un organisme municipal, elle est assujettie à la Règlementation en matière de gestion contractuelle prévue dans la Loi sur les cités et les Villes (« LCV »). De plus, la Ville s'est dotée d'une politique et d'un règlement de gestion contractuelle visant à encadrer le processus de gestion contractuelle.

Considérant les modifications à la règlementation en matière de gestion contractuelle au cours des dernières années ainsi que l'embauche d'un Chef de service – Gestion de l'approvisionnement en 2019, cela a occasionné des changements importants dans les façons de faire et les exigences envers les différents services impliqués dans la gestion contractuelle. Ces changements étant récents, ils nécessitent encore d'être renforcés auprès des services afin d'assurer qu'ils sont bien compris et assimilés par ceux-ci. Dans ce contexte, nous avons jugé pertinent que le mandat de VOR porte sur la gestion contractuelle, permettant également à la Ville d'obtenir des recommandations visant à supporter un processus de gestion contractuelle efficace, efficient, et se conformant à la règlementation en vigueur.

Le tableau ci-dessous fait état de certaines statistiques relativement aux contrats octroyés par la Ville en 2019 et en 2020¹ pour les contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$:

Mode de sollicitation	Nombre de contrats	Montants taxes incluses ²	Contrat moyen	Nombre de contrats	Montants taxes incluses ³	Contrat moyen
	2019			2020		
Demande de Prix	2	83 072 \$	41 536 \$	9	226 903 \$	25 211 \$
Appel d'offres sur invitation	8	456 300 \$	57 038 \$	4	233 858 \$	58 465 \$
Appel d'offres public	17	7 931 431 \$	466 555 \$	33	14 891 862 \$	451 269 \$
Total	27	8 470 803 \$	313 733 \$	46	15 352 624 \$	333 753 \$

¹ Statistiques tirées du Rapport annuel sur l'application du Règlement de gestion contractuelle – Avril 2021

² Excluant les options de renouvellement

³ Excluant les options de renouvellement

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

2.1. OBJECTIF DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la LCV, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la Gestion contractuelle.

Cet audit avait pour objectif de s'assurer que la Ville gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion afin de veiller à son intégrité, et favoriser l'efficacité et l'économie.

Responsabilité de la direction

La direction de la Ville est responsable du processus de gestion contractuelle. Elle est également responsable de la mise en place des systèmes, des procédures et des contrôles lui permettant de planifier, gérer et suivre ses activités à l'égard du processus de gestion contractuelle, et ce, conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous estimons que nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces derniers sont exposés à la section 5.2.

Nous avons planifié et réalisé notre mission d'assurance raisonnable conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, *Missions d'appréciation directe*, du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Cette norme requiert que nous planifions et réalisons la mission de façon à obtenir une assurance raisonnable à l'égard de notre conclusion sur l'objectif de l'audit.

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 ou les déficiences significatives qui pourraient exister. Les cas de non-conformité ou déficiences significatives 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 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, et notamment de notre évaluation des risques de non-conformités ou de déficiences significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

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 et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Le cabinet applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1, *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.

2.2. PORTÉE DES TRAVAUX

Nos travaux d'audit ont porté sur la période du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'au 12 novembre 2021.

Nos travaux ont été réalisés sur un échantillon de contrats octroyés durant cette période par la Ville et se sont limités aux sous-processus suivants relatifs à la gestion contractuelle :

- Planification des besoins;
- Rédaction et publication de l'appel d'offres selon le mode de sollicitation sélectionné;
- Analyse et sélection du fournisseur;
- Approbation par le Conseil Municipal selon le Règlement de délégation de pouvoir;
- Réalisation des travaux.

Il est à noter que nos travaux d'audit incluent les contrats de la Régie intermunicipale d'assainissement des eaux, celle-ci étant gérée par la Ville et suivant les mêmes mécanismes en ce qui concerne la gestion contractuelle.

Bien qu'il s'agisse d'un audit, notre mission ne constitue pas en soi un exercice de conformité à la LCV.

À la fin de nos travaux, un rapport préliminaire comprenant nos constats a été présenté aux instances concernées de la Ville, et ce, aux fins de discussions. Par la suite, le rapport final a été transmis aux mêmes instances pour l'élaboration d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant.

3. Résultats de l'audit

3.1. LOIS ET RÈGLEMENTS

Les directives, les procédures ainsi que le règlement de gestion contractuelle de la Ville sont cohérents avec la législation en vigueur.

Le processus de gestion contractuelle de la Ville se doit d'être supporté par des politiques, directives et procédures ainsi que par un Règlement de gestion contractuelle. Ces politiques, directives et procédures doivent se conformer aux exigences de la LCV.

Parmi les exigences de la LCV :

- Tout contrat comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus doit avoir fait l'objet d'une estimation établie par la municipalité, incluant l'option de renouvellement et/ou l'option permettant la fourniture supplémentaire des mêmes biens ou des mêmes services⁴;
- Tout contrat d'une valeur égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre doit être adjugé après une demande de soumissions publique sur SEAO⁵;
- Tout contrat comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et inférieure au seuil décrété par le ministre doit être adjugé après demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs⁶;
- Tout contrat d'une valeur égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre relatif à la fourniture de services professionnels doit être adjugé en utilisant un système de pondération et d'évaluation des offres (qualité-prix)⁷;
- Le maire de la Ville peut décréter toute dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat nécessaire pour remédier à la situation dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux. Cependant, dans ce cas, le maire doit faire un rapport au conseil dès la première assemblée qui suit⁸;
- La Ville ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration⁹;
- La Ville doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle qui s'applique à tout contrat octroyé.

⁴ LCV, 477.4

⁵ LCV, 573

⁶ LCV, 573.1

⁷ LCV, 573.1.0.1.2

⁸ LCV, 573.2

⁹ LCV, 573.3.0.3

Dans le cadre de nos travaux, nous avons pris connaissance des documents suivants élaborés par la Ville:

- Règlement de gestion contractuelle (Règlement 912);
- Règlement déléguant à certains employés municipaux le pouvoir d'autoriser des dépenses, d'adjuger des contrats et de former des comités de sélection (Règlement 920);
- Politique d'approvisionnement;
- Procédure d'acquisition pour les contrats de 10 000 \$ et plus;
- Procédure d'approvisionnement;
- Procédure pour les appels d'offres publics;
- Procédure pour les appels d'offres sur invitation;
- Procédure pour les demandes de prix.

Nous sommes en mesure de conclure que les règlements, politiques et procédures élaborés par la Ville sont cohérents avec la législation en vigueur. En outre, plus spécifiquement en ce qui concerne le Règlement de gestion contractuelle, celui-ci est publié sur le site internet de la Ville et répond aux exigences de l'article 573.3.1.2 de la LCV.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que certaines procédures de la politique d'approvisionnement ne sont pas systématiquement mises en œuvre et documentées. Notamment, nous avons relevé que certains appels d'offres ayant reçu une seule soumission conforme n'ont pas fait l'objet de négociation avec le soumissionnaire bien que la LCV le permette.

De plus, certaines analyses de conformité des soumissions ne sont pas documentées et conservées dans les dossiers appropriés.

Des mécanismes sont en place afin de s'assurer que la sollicitation entourant l'octroi du contrat respecte le cadre normatif et favorise la concurrence afin d'assurer le respect des exigences légales et réglementaires.

Des mécanismes permettant d'assurer que le mode de sollicitation entourant l'octroi du contrat respecte le cadre normatif et favorise la concurrence sont en place via les règlements, politiques et procédures énumérés ci-dessus.

À cet effet, la Ville a élaboré les règles d'adjudication des contrats suivantes¹⁰ :

Dépense (incluant les taxes)	Mode de sollicitation	Minimum de soumissionnaires invités
3 000 \$ et moins	Demande de prix verbale	1
3 000 \$ à 24 999 \$	Demande de prix écrite	2
25 000 à 49 999 \$	Demande de prix écrite ¹¹	3
50 000 \$ au seuil d'AOP	Appel d'offres sur invitation (AOI) ¹²	3
> au seuil d'AOP	Appel d'offres public (AOP)	S/O

¹⁰ Politique d'approvisionnement

¹¹ Doit favoriser la rotation des fournisseurs

¹² Doit favoriser la rotation des fournisseurs

Selon la politique d'approvisionnement, si le nombre minimum de soumissionnaires ne peut être invité tel que prescrit, la dérogation doit être approuvée par le service de l'approvisionnement. De plus, toujours selon cette politique le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement se doit de tenir un registre des fournisseurs par catégorie de contrats et de transmettre celui-ci aux services afin de favoriser la rotation des fournisseurs.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que les modes de sollicitation et d'adjudication utilisés étaient conformes aux règles d'adjudication des contrats détaillés à la politique d'approvisionnement à l'exception des éléments suivants :

- Nous avons relevé deux contrats de 25 000 \$ à 49 999 \$ ayant été octroyés de gré à gré alors que ceux-ci auraient dû faire l'objet d'une demande de prix écrite auprès d'au moins 3 fournisseurs;
- Nous avons relevé un contrat de 3 000 \$ à 24 999 \$ ayant été octroyé de gré à gré alors que celui-ci aurait dû faire l'objet d'une demande de prix écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs.

En ce qui concerne la mise en place de mécanismes visant à favoriser la concurrence et la rotation des fournisseurs, bien que les règles d'adjudication relèvent l'importance d'assurer une rotation des fournisseurs et que les différents services requérants rencontrés nous ont informés inviter des fournisseurs différents dans la mesure du possible selon la nature du contrat, il n'y a aucun mécanisme formel en place au sein de la Ville. En effet :

- Il n'existe pas de registre des fournisseurs par catégorie de contrats mis à jour et partagé avec les services requérants afin de favoriser la rotation des fournisseurs, tel que mentionné à la politique d'approvisionnement;
- Il n'y a pas de processus formel et uniforme en place visant à assurer et documenter le mécanisme de rotation des fournisseurs;
- Il n'existe pas de processus formel et uniforme de documentation et de validation du caractère unique des fournisseurs visant à s'assurer qu'il n'est pas possible de mettre en concurrence ce fournisseur avec d'autres fournisseurs potentiels;
- Le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement n'est pas impliqué en temps opportun dans plusieurs appels d'offres (DP, AOI ou AOP), principalement en ce qui concerne le service de la planification et développement durable du territoire (PDDT), afin d'assister le service requérant dans sa recherche de nouveaux fournisseurs;
- Il existe certains contrats aux services communautaires pour lesquels les services sont renouvelés de gré à gré annuellement depuis plus d'une dizaine d'années sans que ceux-ci passent par le processus de gestion contractuelle (appel d'offres ou demande de prix auprès d'autres fournisseurs potentiels).

Recommandations

- Nous recommandons au service de la gestion de l'approvisionnement, tel que décrit dans sa politique d'approvisionnement, de tenir un registre des fournisseurs par catégorie de contrats et de transmettre celui-ci aux services afin de favoriser la rotation des fournisseurs.
- Nous recommandons au service de la gestion de l'approvisionnement de faire annuellement l'analyse des fournisseurs ayant des commandes multiples afin de les regrouper, lorsque possible, favoriser les économies d'échelle, et assurer le respect des règles en vigueur.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus formel visant à assurer et à documenter le mécanisme de rotation des fournisseurs pour les contrats visés par une demande de prix ou un AOI. Ce processus devrait considérer l'implication du service de la gestion de l'approvisionnement afin d'assister le service requérant dans sa recherche de nouveaux fournisseurs.
- Nous recommandons à la Ville de procéder à une révision formelle, sur une base annuelle, des politiques, règlements et procédures afin d'assurer que ceux-ci sont cohérents avec les changements aux lois en vigueur et que les seuils énoncés dans ceux-ci sont conformes aux seuils décrétés par le ministre.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place une procédure de négociation formelle dans le cadre d'appels d'offres pour lesquels la Ville a reçu une seule soumission conforme.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place une procédure de validation et de documentation du caractère unique d'un fournisseur.
- Nous recommandons à la Ville de revoir sa gestion documentaire des dossiers liés à la gestion contractuelle, afin de s'assurer que l'ensemble de la documentation relative au processus d'appels d'offres, au contrat, au suivi du contrat et de tout autre document pertinent est consignée, centralisée et accessible par le personnel approprié uniquement. Il est à noter que la Ville est présentement dans la mise en place d'un système de gestion documentaire.

3.2. GOUVERNANCE

Des mesures sont en place afin de favoriser les comportements éthiques, de gérer les situations de conflits d'intérêts, de prévenir et de détecter les irrégularités.

La Ville a instauré plusieurs mesures afin de favoriser les comportements éthiques, de gérer les situations de conflits d'intérêts, de prévenir et de détecter les irrégularités, et ce, principalement via le Règlement de gestion contractuelle, notamment :

- Chaque soumissionnaire doit joindre à sa soumission, sous peine d'un rejet de la soumission, une déclaration (Déclaration du soumissionnaire) attestant :
 - Que sa soumission a été préparée et déposée sans qu'il y ait eu collusion, communication, entente ou arrangement avec tout autres soumissionnaire ou personne pour convenir des prix à soumettre ou pour influencer les prix soumis;

- Que ni lui ni aucun de ses représentants ne se sont livrés à une communication d'influence aux fins de l'obtention du contrat, ou si telle communication d'influence a eu lieu, joindre à sa soumission une déclaration à l'effet que cette communication a été faite après que toute inscription exigée en vertu de la loi au Registre des lobbyistes a été faite;
 - Que ni lui ni aucun de ses collaborateurs ou employés ne se sont livrés à des gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption;
 - Que ni lui ni aucun collaborateur ou employé, n'a communiqué ou tenté de communiquer avec un membre de l'organisme municipal, autre que le responsable de l'adjudication de contrat, dans le but de l'influencer ou d'obtenir des renseignements relativement à l'appel d'offres;
- La division d'un contrat doit être justifiée par des motifs de saine administration et ceux-ci doivent être documentés par écrit par le directeur du service concerné et être consignés au dossier officiel de l'appel d'offres ou du contrat;
 - Aucune personne en conflit d'intérêts ne peut participer à l'élaboration, à l'exécution ou au suivi d'un appel d'offres ou d'un contrat;
 - Aucun mandataire ou consultant ayant participé à l'élaboration et au suivi de l'appel d'offres n'est admissible à soumissionner ni contrôler directement ou indirectement une entreprise soumissionnaire. Dans le cadre d'un processus d'appels d'offres, le mandataire ou consultant doit obligatoirement signer une entente de confidentialité;
 - Les membres du comité de sélection et le secrétaire du comité de sélection doivent compléter et fournir une déclaration attestant qu'ils agiront avec impartialité, confidentialité et qu'ils ne se placeront pas en situation potentielle de conflit d'intérêts dans le cadre de l'appel d'offres;
 - Chaque employé municipal susceptible de participer au processus d'appel d'offres ou au processus d'adjudication d'un contrat de gré à gré, de quelque manière que ce soit, doit transmettre au directeur des Services juridiques et au greffier une déclaration écrite mentionnant l'existence de tout lien d'affaires ou intérêt pécuniaire qu'il détient avec ou dans une entreprise, personne morale ou société susceptible d'être un soumissionnaire, un fournisseur ou entrepreneur de la Ville.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que la Ville avait obtenu, lorsqu'applicable, la déclaration du soumissionnaire et la déclaration du membre du comité de sélection et du secrétaire du comité.

Nous avons cependant constaté que l'entente de confidentialité des mandataires et/ou consultants n'était pas obtenue et conservée pour certains de nos tests, lorsqu'applicable.

De plus, nous avons relevé qu'aucun employé susceptible de participer au processus d'appel d'offres ou au processus d'adjudication d'un contrat de gré à gré n'avait transmis une déclaration d'intérêt du fonctionnaire et de l'employé. De plus, il n'y a aucun suivi ou processus lors de l'embauche mis en place pour s'assurer d'obtenir les déclarations des employés concernés. Cependant, aucune situation de non-conformité n'a été relevée.

Les rôles et responsabilités des parties prenantes sont bien définis et suivis

Les rôles et responsabilités des différents services dans le processus de gestion contractuelle sont clairement définis à la politique d'approvisionnement ainsi qu'à la procédure d'acquisition pour les contrats de la Ville de 10 000 \$ et plus, en ce qui concerne les rôles et responsabilités du :

- Directeur des finances et trésorier;
- Chef de service – Gestion de l'approvisionnement;
- Directeur des services juridiques et greffe;
- Services requérants.

Nous avons constaté dans le cadre de nos rencontres avec les intervenants et services énumérés ci-dessus que les rôles et responsabilités étaient bien compris et assimilés par ceux-ci à l'exception du service PDDT pour lequel celui-ci avait une vision différente et certaines incompréhensions quant aux rôles et responsabilités du service de gestion de l'approvisionnement. En effet, considérant la charge de travail importante des employés du service, la création d'un service de gestion de l'approvisionnement a créé certaines attentes au niveau de la prise en charge de l'exécution de certaines phases de la rédaction et publication de l'appel d'offres ainsi qu'au niveau du suivi et aux paiements des contrats.

Ces incompréhensions quant aux rôles et responsabilités ont comme conséquence que le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement, n'est pas toujours impliqué en temps opportun aux différentes étapes du processus de gestion contractuelle, entraînant les conséquences suivantes :

- Limitation au niveau de l'accompagnement auprès du service afin d'établir des stratégies d'approvisionnement, principalement pour les appels d'offres où un consultant externe est impliqué;
- Limitation au niveau de l'accompagnement auprès du service à l'égard de la planification des travaux;
- Délais serrés au niveau de la préparation et de la publication des devis, augmentant le risque d'erreur et/ou d'omission d'informations;

De plus, nous avons identifié certains services requérants pour lesquels il y a très peu ou pas d'interaction entre le service en question et le service de gestion de l'approvisionnement, comme le Service des loisirs. Ces services requérants bénéficieraient de l'appui du service de gestion de l'approvisionnement afin d'identifier et mettre en place des stratégies d'approvisionnements ainsi qu'à assurer que ceux-ci agissent conformément aux politiques et procédures élaborées par la Ville.

Finalement, le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement a élaboré, depuis son embauche à la Ville en 2019, plusieurs documents visant à accompagner les services requérants dans le cadre du processus de gestion contractuelle et assurer l'efficacité du processus et la conformité aux politiques et procédures élaborées par la Ville, soit :

- Aide-mémoire pour le service requérant – Documentation contrats;
- Aide-mémoire pour l'établissement des échéanciers dans le cadre d'un appel d'offres;
- Procédure pour les AOP, AOI et Demandes de prix;
- Etc.

Nous n'avons pas pu constater dans le cadre de nos travaux que ces documents étaient bien utilisés afin de les accompagner au travers des différentes étapes du processus de gestion contractuelle puisqu'ils n'étaient pas encore formellement en place pour la période couverte par nos tests.

Recommandation

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un mécanisme afin de renforcer l'application des politiques et procédures établies et de sensibiliser, sur une base annuelle, l'ensemble des employés impliqués dans le processus de gestion contractuelle, directement ou indirectement :
 - Aux rôles et responsabilités des différents intervenants au processus;
 - Aux politiques, règles et lois en vigueur ainsi qu'aux bonnes pratiques, afin d'assurer une saine gestion et de favoriser l'efficacité et l'économie;
 - À l'importance d'impliquer le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement aux différentes étapes du processus d'octroi de contrats, et ce, en temps opportun;
 - À l'utilisation des outils/formulaires/aide-mémoire mis à la disposition des services requérants.
- Nous recommandons au service de gestion de l'approvisionnement de mettre en place un processus afin de s'assurer d'obtenir et de conserver l'entente de confidentialité des mandataires ou consultants ayant participé à l'élaboration et au suivi de l'appel d'offres.
- Nous recommandons à la direction des services juridiques et du greffe de mettre en place un processus afin de s'assurer, s'il y a lieu, d'obtenir et de conserver les déclarations d'intérêts (article 11 du règlement de gestion contractuelle) de tous les employés municipaux susceptibles de participer au processus d'appel d'offre ou d'adjudication de contrat et de sensibiliser les employés municipaux à mettre à jour cette déclaration en temps opportun. Ce processus devrait s'inscrire au processus d'embauche et comprendre des rappels périodiques.
- Nous recommandons au service de gestion de l'approvisionnement de mettre en place un processus afin d'accompagner l'ensemble des services requérants procédant à l'octroi de contrats dans la mise en place de stratégies d'approvisionnement et afin de s'assurer de la conformité et de la qualité du processus d'approvisionnements par ceux-ci. À cet effet, nous recommandons également à la Ville d'envisager l'acquisition d'un logiciel de rédaction d'appels d'offres afin d'optimiser, d'uniformiser et de simplifier la rédaction des documents d'appels d'offres par les services requérants.

3.3. ÉVALUATION DES BESOINS

La définition précise des besoins et la préparation d'une estimation des coûts sont des étapes primordiales dans le cadre de l'octroi d'un contrat. Ces étapes permettent :

Définition précise des besoins

- D'assurer que l'ensemble des besoins a été considéré et défini au devis;
- D'éviter les modifications au contrat et de dépenses supplémentaires qui auraient pu être anticipé à l'étape de l'appel d'offres.

Estimation des coûts

- De déterminer le mode de sollicitation appropriée du contrat;
- De connaître l'engagement financier qui en découlera afin d'assurer la disponibilité des fonds;
- De déterminer la nécessité de demander l'autorisation de contracter/sous-contracter avec un organisme public (AMP) en fonction des seuils établis;
- D'évaluer les prix des soumissions reçues.

De plus, la LCV exige que la Ville estime le prix de tout contrat dont la dépense est égale ou supérieure à 100 000 \$ ou plus et que cette estimation inclue les taxes non remboursables ainsi que les options de renouvellement.

L'évaluation des besoins, incluant l'estimation des coûts et de l'échéancier, est effectuée au moment opportun de façon rigoureuse et le tout est bien documenté.

En vertu de la procédure d'acquisition pour les contrats de 10 000 \$ et plus, le service requérant est responsable d'estimer les coûts en se basant sur les informations suivantes :

- Comparatif avec des contrats semblables (internes ou externes);
- Demandes de prix budgétaires aux fournisseurs potentiels;
- Internet, SEAO.

Nous avons constaté dans le cadre de nos tests effectués sur un échantillon de contrats supérieurs à 100 000 \$ que la documentation des besoins ainsi que l'estimation des coûts étaient adéquates et rigoureuses, à l'exception d'un test pour lequel des ajouts au contrat ont été requis alors que ceux-ci auraient pu être identifiés initialement à la phase d'élaboration des besoins.

En effet, pour ce contrat, l'élaboration des besoins n'a pas été effectuée en temps opportun et comprenait des lacunes, ayant occasionné des enjeux, dont :

- Multiples addendas et report de la date de l'ouverture de l'appel d'offres public de près d'un mois;
- Plusieurs modifications et ajouts au contrat à la suite de l'octroi du contrat.

Également, en ce qui concerne nos tests effectués sur un échantillon de contrats entre 10 000 \$ et 100 000 \$, nous avons constaté que la documentation des besoins ainsi que l'estimation des coûts pour 14 contrats (78 % des contrats de 10 000 \$ à 100 000 \$ testés) n'étaient pas disponibles ou n'étaient pas appuyées par une documentation adéquate et rigoureuse.

Bien que la LCV n'exige pas la préparation d'une estimation des coûts pour les contrats dont la dépense est de moins de 100 000 \$, il s'agit d'une bonne pratique de gestion et celle-ci est requise en vertu de la procédure d'acquisition pour les contrats de 10 000 \$ et plus de la Ville.

Tout écart significatif entre le prix des soumissions et l'estimation des coûts est analysé avant l'octroi du contrat et les justifications des décisions sont documentées.

Nous avons constaté dans le cadre de nos tests effectués sur un échantillon de contrats et de nos discussions avec les différents services requérants qu'il n'y a pas de processus formel relativement à la comparaison du prix des soumissions avec l'estimation des coûts par le service requérant avant la conclusion du contrat.

Un tel processus permet d'identifier les situations de soumissions anormalement basses ainsi que les situations où les soumissions sont supérieures à l'estimation, ce qui pourrait laisser présager une mauvaise définition des besoins par la Ville ou une mauvaise compréhension des besoins par les soumissionnaires. De plus, pour tous les contrats de moins de 100 000 \$ testés, aucune justification des écarts entre l'estimation des coûts et les soumissions reçues n'est formellement documentée.

Recommandation

- Nous recommandons aux différents services requérants de documenter les estimations de tous les contrats de 10 000 \$ et plus, incluant les taxes non remboursables et les options de renouvellement, et de faire parvenir celles-ci au service de gestion de l'approvisionnement.
- Nous recommandons au service de gestion de l'approvisionnement de mettre en place un processus formel relativement à la comparaison du prix des soumissions avec l'estimation des coûts par le service requérant avant la conclusion du contrat, incluant les balises définissant un écart significatif ainsi que la documentation requise.
- Nous recommandons au service de gestion de l'approvisionnement de créer un formulaire de prix, afin que soit formellement documenté, et de manière uniforme au sein des différents services requérants :
 - La définition des besoins;
 - L'estimation des coûts, avec justificatifs;
 - La comparaison du prix des soumissions avec l'estimation des coûts, avec justificatifs pour les écarts significatifs.

Cela permettra d'assurer une bonne documentation appuyant la définition des besoins et l'estimation des coûts.

3.4. GESTION CONTRACTUELLE

Les contrats sont adjugés suite à l'obtention des autorisations requises en vertu de la LCV et du Règlement déléguant à certains employés municipaux le pouvoir d'autoriser des dépenses, d'adjuger des contrats et de former des comités de sélection (Règlement 920)

En vertu des politiques et du Règlement 920 en vigueur à la Ville, l'autorisation à engager une dépense de plus de 50 000 \$ doit être faite par une résolution du Conseil avant de confirmer un bon de commande à un fournisseur. En ce qui concerne les dépenses inférieures ou égales à 50 000 \$, celles-ci sont approuvées par les employés autorisés au Règlement 920, et ce, en fonction des seuils de dépenses autorisées établies.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que les dépenses avaient été autorisées conformément aux politiques et au Règlement 920 en vigueur.

Des procédures et des outils de gestion, permettant de s'assurer que les biens sont obtenus, que les services sont réalisés et que les travaux sont exécutés conformément aux exigences des contrats (en termes de prix, de qualité et de délais), sont en place et sont utilisés en temps opportun

Suivi de la réalisation des activités prévues au contrat

En vertu de la procédure d'approvisionnement, le requérant ou la personne désignée au sein du service doit faire la vérification des biens ou services reçus et s'assurer qu'ils soient conformes au bon de commande avant d'en confirmer la réception de façon électronique. Aucune facture ne peut être payée sans cette confirmation.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que le suivi de la réalisation des activités au contrat et la réception des biens et services étaient faits conformément à la procédure d'approvisionnement.

Exactitude de la facturation

En vertu de la procédure d'approvisionnement, à la suite de la réception des biens et service au système, un appariement entre le bon de commande et la facture est fait et les écarts, s'il en existe, entre le bon de commande réceptionné et la facture, doivent être réglés par le requérant avant le paiement de la facture.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que l'appariement entre le bon de commande réceptionné et la facture était fait conformément à la procédure d'approvisionnement.

Modifications à un contrat

En vertu de la procédure d'approvisionnement, si nécessaire, les modifications au bon de commande doivent retourner en approbation selon les seuils de délégation de pouvoir. Les modifications au contrat doivent être seulement accessoire au contrat.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que cette procédure est appliquée adéquatement. Il est à noter que plusieurs modifications de contrat auraient pu être évitées si la définition des besoins avait été faite de façon rigoureuse, tel qu'indiqué préalablement à la section Évaluation des besoins.

Évaluation du rendement des fournisseurs

En vertu de la politique d'approvisionnement, les services requérants ont la responsabilité de documenter le dossier de chaque cocontractant afin de produire une évaluation de rendement, au besoin.

Nos discussions et examens de la documentation disponible nous ont permis de constater que les dossiers des cocontractants sont documentés lorsque les travaux ou services ne sont pas exécutés conformément aux exigences du contrat et aux attentes de la Ville. Cette documentation est utilisée pour ne pas réinviter certains fournisseurs pour lesquels la Ville a été insatisfaite. Il n'existe cependant pas d'évaluation systématique des fournisseurs.

Recommandation

- Nous recommandons aux services requérants de documenter systématiquement le rendement du fournisseur, afin de laisser des traces de la satisfaction de la Ville qui pourra être utilisée dans le processus d'octroi de futurs contrats. L'évaluation du rendement du fournisseur devrait être consignée au dossier de celui-ci.

4. Conclusion

La Ville octroie annuellement des dizaines de contrats pour plusieurs millions de dollars. Elle est assujettie à la Règlementation en matière de gestion contractuelle prévue dans la LCV et s'est dotée d'une politique et d'un règlement de gestion contractuelle visant à encadrer le processus de gestion contractuelle. Elle se doit donc d'avoir un processus de gestion contractuelle efficace, efficient, et se conformant à la règlementation en vigueur. De plus, l'embauche d'un Chef de service – Gestion de l'approvisionnement a occasionné des changements importants dans les façons de faire et les exigences envers les différents services impliqués dans la gestion contractuelle. Ces changements, à la suite de la mise en place d'une nouvelle fonction, doivent continuer d'être renforcés auprès des différents services afin de s'assurer que ceux-ci assument adéquatement leur rôle en matière de gestion contractuelle et que les actions prises par ceux-ci sont conformes à la règlementation en vigueur.

En conclusion, bien que le processus de gestion contractuelle soit actuellement fonctionnel, celui-ci pourrait, à notre avis, faire l'objet d'amélioration et d'optimisation des ressources de la Ville.

Lois et règlements

Les règlements, politiques et procédures élaborés par la Ville sont cohérents avec la LCV. Cependant, certaines procédures de la politique d'approvisionnement ne sont pas systématiquement mises en œuvre, celles-ci devraient être revues annuellement.

De plus, certaines procédures devraient être élaborées et formalisées à l'égard de la rotation des fournisseurs, du processus de négociation lorsqu'une seule soumission conforme est obtenue ainsi que de la gestion documentaire.

Gouvernance

La Ville a instauré plusieurs mesures afin de favoriser les comportements éthiques, de gérer les situations de conflits d'intérêts, de prévenir et de détecter les irrégularités via le Règlement de gestion contractuelle. Il a été noté que certaines procédures prévues au Règlement n'étaient pas systématiquement mises en œuvre.

La Ville a embauché en 2019 un Chef de service – Gestion de l'approvisionnement. À cet égard, nous avons noté une certaine incompréhension et des attentes du service PDDT relativement au partage des rôles et responsabilités entre ces derniers et le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement, faisant en sorte que ce dernier n'est pas toujours impliqué en temps opportun aux différentes étapes du processus de gestion contractuelle. La Ville devra renforcer l'application des mesures instaurées et mettre en place un mécanisme afin de sensibiliser les employés impliqués dans le processus de gestion contractuelle aux rôles et responsabilités des différents intervenants au processus, aux politiques, règles et lois en vigueur, à l'importance d'impliquer le Chef de service – Gestion de l'approvisionnement aux différentes étapes du processus d'octroi de contrats et à l'utilisation des outils/formulaires/aide-mémoire disponibles.

Évaluation des besoins

La LCV exige que la Ville estime le prix de tout contrat dont la dépense est égale ou supérieure à 100 000 \$ ou plus incluant les taxes non remboursables et les options de renouvellement. Nous avons été en mesure conclure que ce processus était bien effectué dans la majorité des contrats testés.

Également, pour les contrats dont la dépense est de moins de 100 000 \$, mais supérieurs à 10 000 \$, la procédure d'acquisition de la Ville requiert une estimation des coûts. Nous avons conclu que le processus n'était pas concluant pour la majorité des tests effectués, puisque l'estimation des coûts n'étaient pas disponibles ou appuyées par une documentation adéquate et rigoureuse. De plus, aucune justification des écarts entre l'estimation des coûts et les soumissions reçues n'était documentée pour ces contrats.

Gestion contractuelle

Les politiques et règlements de la Ville exigent que l'autorisation des dépenses de 50 000 \$ et plus soit faite par une résolution du Conseil et que les dépenses inférieures ou égales à 50 000 \$ soient approuvées par les employés autorisés au Règlement 920 en fonction des seuils de dépenses autorisées. Ces règlements sont bien maîtrisés et les contrats testés nous ont permis de constater que les dépenses avaient été autorisées conformément aux politiques et règlements en vigueur.

Les procédures de suivi de la réalisation des activités prévues au contrat, de l'exactitude de la facturation et des modifications aux contrats ont également été mises en œuvre conformément pour l'échantillon de contrats testé.



5. Objectif et critères d'audit

5.1. OBJECTIF

S'assurer que la Ville gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion afin de veiller à son intégrité, et favoriser l'efficience et l'économie

5.2. CRITÈRES D'AUDIT

- Lois et règlements
 - Les directives, les procédures ainsi que le règlement de gestion contractuelle de la Ville sont cohérents avec la législation en vigueur;
 - Des mécanismes sont en place afin de s'assurer que la sollicitation entourant l'octroi du contrat respecte le cadre normatif et favorise la concurrence afin d'assurer le respect des exigences légales et réglementaires;
- Gouvernance :
 - Des mesures sont en place afin de favoriser les comportements éthiques, de gérer les situations de conflits d'intérêts, de prévenir et de détecter les irrégularités;
 - Les rôles et responsabilités des parties prenantes sont bien définis et suivis;
- Évaluation des besoins :
 - L'évaluation des besoins, incluant l'estimation des coûts et de l'échéancier, est effectuée au moment opportun de façon rigoureuse et le tout est bien documenté;
 - Tout écart significatif entre le prix des soumissions et l'estimation des coûts est analysé avant l'octroi du contrat et les justifications des décisions sont documentées;
- Gestion contractuelle :
 - Les contrats sont adjugés suite à l'obtention des autorisations requises en vertu de la LCV et du Règlement déléguant à certains employés municipaux le pouvoir d'autoriser des dépenses, d'adjuger des contrats et de former des comités de sélection (Règlement 920);
 - Des procédures et des outils de gestion permettant de s'assurer que les biens sont obtenus, que les services sont réalisés et que les travaux sont exécutés conformément aux exigences des contrats (en termes de prix, de qualité et de délais) sont en place et sont utilisés en temps opportun. Notamment, des contrôles suffisants et appropriés sont effectués pour s'assurer :
 - ◆ Du suivi de la réalisation des activités prévues au contrat;
 - ◆ De l'exactitude de la facturation;
 - ◆ Du caractère uniquement accessoire des modifications à un contrat par rapport à la nature principale de celui-ci;
 - ◆ Évaluation du rendement des fournisseurs.



rcgt.com



Certification | Fiscalité | Conseil