



Rapport

Audit d'optimisation des ressources – Gestion contractuelle

21 janvier 2022

Présenté à :



Raymond Chabot
Grant Thornton



Le 21 janvier 2022

Aux membres du conseil municipal
Ville de Saint-Lambert
55, avenue Argyle
Saint-Lambert (Québec) J4P 2H3

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 Saint-Lambert (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

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 réglementation en matière de gestion contractuelle au cours des dernières années, ayant menées à l'adoption d'un nouveau règlement de gestion contractuelle et d'une nouvelle politique d'approvisionnement, ainsi que de nouvelles façons de faire, 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 réglementation 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	2019		2020	
		Montants taxes incluses	Contrat moyen	Nombre de contrats	Montants taxes incluses
Gré à gré	5	354 372 \$	70 874 \$	4	349 476 \$
Demande de Prix	7	246 825 \$	35 261 \$	8	258 709 \$
Appel d'offres sur invitation	4	282 493 \$	70 623 \$	2	123 315 \$
Appel d'offres public	15	33 896 653 \$	2 259 776 \$	22	12 505 911 \$
Autre - Appel d'offres public via achat regroupé	3	1 390 646 \$	463 549 \$	1	216 182 \$
Total	34	36 170 989 \$	1 063 85 \$	37	13 453 593 \$

¹ Proviend du *Rapport annuel sur l'application du Règlement sur la gestion contractuelle 2019-2020*

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 (NCCM) 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 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, 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 2 décembre 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.

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 services²;
- Tout contrat d'une valeur égale ou supérieure au seuil décrété par le ministre doit être adjugé après une demande de soumissions publique sur SEAO³;
- Tout contrat comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et inférieure au seuil décrété par le ministre doit être adjugé après une demande de soumissions faite par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs⁴;
- 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)⁵;
- 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 suit⁶;
- La Ville ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration⁷;
- La Ville doit adopter un règlement sur la gestion contractuelle qui s'applique à tout contrat octroyé.

² LCV, 477.4

³ LCV, 573

⁴ LCV, 573.1

⁵ LCV, 573.1.0.1.2

⁶ LCV, 573.2

⁷ LCV, 573.3.0.3

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

- Règlement sur la gestion contractuelle et Règlement modifiant le règlement sur la gestion contractuelle (Règlements 2019-169 et 2021-169-1);
- Règlement sur la délégation aux fonctionnaires et employés du pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la Ville (Règlement 2014-122);
- Politique d'approvisionnement;

Nous sommes en mesure de conclure que les règlements et politiques 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.

De plus, il est exigé par la LCV de produire annuellement un rapport concernant l'application du règlement de gestion contractuelle et de le déposer au conseil municipal. Le rapport concernant les exercices 2019 et 2020 a été déposé au conseil municipal en décembre 2021.

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 suivantes⁸ :

	Dépense (incluant les taxes)	Mode de sollicitation	Minimum de soumissionnaires invités
Contrat d'approvisionnement et contrat de service	Moins de 2 000 \$	Gré à gré	1
	2 000 \$ à 34 999 \$	Demande de prix	2
	35 000 \$ au seuil d'AOP	Appel d'offres sur invitation (AOI)	2
	> au seuil d'AOP	Appel d'offres public (AOP)	S/O
Contrat de construction	Moins de 5 000 \$	Gré à gré	1
	5 000 \$ à 34 999 \$	Demande de prix	2
	35 000 \$ au seuil d'AOP	Appel d'offres sur invitation (AOI)	2
	> au seuil d'AOP	Appel d'offres public (AOP)	S/O
Contrat de services professionnels	Moins de 35 000 \$	Gré à gré	1
	35 000 \$ à 49 999 \$	Demande de prix	2
	50 000 \$ au seuil d'AOP	Appel d'offres sur invitation (AOI)	2
	> au seuil d'AOP	Appel d'offres public (AOP)	S/O

⁸ Règlement sur la gestion contractuelle

Le contrat est adjugé au fournisseur qui présente le prix le plus bas ou, pour les contrats de services et de services professionnels, au fournisseur qui présente le prix le plus bas ou cumule le meilleur pointage selon les critères qualitatifs préalablement établis par le conseil municipal et divulgués aux fournisseurs invités, selon le mode d'adjudication sélectionné et en fonction des seuils établis.

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 un contrat d'approvisionnement de 2 000 \$ à 34 999 \$ 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, ainsi qu'un contrat d'approvisionnement de 2 000 \$ à 34 999 \$ n'ayant reçu qu'une seule demande de prix conforme donc octroyé de gré à gré alors qu'il aurait dû faire l'objet d'une demande de prix écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs;
- Nous avons relevé un contrat pour lequel le plus bas soumissionnaire n'a pas été sélectionné puisque le seul mode de paiement disponible auprès de ce soumissionnaire était le paiement par carte de crédit.

De plus, ces tests, combinés à nos discussions avec différents intervenants au processus de gestion contractuelle de la Ville, nous ont permis de constater que certains articles du règlement de gestion contractuelle pouvaient s'avérer trop restrictifs et ainsi engendrer des inefficacités. Parmi les exemples relevés :

- L'exigence de procéder à un appel d'offres sur invitation pour certains contrats d'approvisionnement de 35 000 \$ au seuil d'AOP. En effet, la Ville a dû procéder à un appel d'offres sur invitation pour l'acquisition d'un véhicule auquel 9 concessionnaires ont été invités alors qu'un seul de ceux-ci a soumissionné. Un mode d'adjudication différent aurait pu permettre davantage de concurrence;
- Le pouvoir d'approbation du DG étant limité à 35 000 \$, tous les contrats d'un montant supérieur à 35 000 \$ doivent être approuvés par le conseil municipal, ce qui ralentit le processus d'octroi de contrats puisque le conseil municipal se rencontre mensuellement;
- L'exigence d'effectuer une demande de prix pour les contrats d'approvisionnement et les contrats de services évalués entre 2 000 \$ à 34 999 \$ peut être impraticable, comme dans le cas de bris mécaniques sur des véhicules qui doivent être inspectés dans un garage et réparés de façon urgente;
- La définition de force majeure prévue à la politique d'approvisionnement ne permet pas d'y inclure des urgences telles que celles causées par la pandémie. En effet, un de nos tests sur un échantillon de contrat de 2 000 \$ à 34 999 \$ a été octroyé de gré à gré par cause d'urgence alors que la politique ne le permettait pas.

En ce qui concerne la rotation des fournisseurs, il est mentionné dans la politique d'approvisionnement qu'il s'agit d'une des responsabilités de la division de l'approvisionnement et des projets spéciaux. Bien qu'il existe des procédures informelles comme une revue annuelle des fournisseurs récurrents ou des échanges avec les services requérants pour tenter d'augmenter la rotation des fournisseurs, 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 partagés avec les services requérants afin de favoriser la rotation des fournisseurs;
- Il n'y a pas de processus formel et uniforme en place visant à assurer et documenter le mécanisme de rotation des fournisseurs.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de considérer la révision des seuils d'approbation des dépenses par les fonctionnaires ainsi que les critères relatifs aux différents modes de sollicitation afin de permettre une agilité favorisant la concurrence tout en maintenant une saine gestion avec des règles d'adjudication uniformes qui seront appliquées par tous les requérants.
- Nous recommandons à la Ville de se doter d'un processus officiel visant à déterminer les situations permettant une dérogation aux règles d'adjudication des contrats, et ce, conformément à la LCV (p. ex., situations répondant à la définition d'un achat urgent et autres dérogations permises selon l'article 573.3 de la LCV) et de préciser le processus dans les situations où il est impossible d'utiliser un mode de sollicitation prévu au Règlement.
- Nous recommandons à la Ville d'envisager de modifier le nombre minimal de fournisseurs invités dans le cadre de sollicitation par demande de prix et AOI afin de favoriser la concurrence et de mettre en place un processus de dérogation dans les situations où le nombre minimal de fournisseurs invités prévu au Règlement ne pourrait être atteint.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place des mécanismes formels visant à assurer la rotation des fournisseurs pour les contrats visés par une demande de prix ou un AOI. Ce processus devrait considérer l'implication de la division de l'approvisionnement et des projets spéciaux afin d'assister le service requérant dans sa recherche de nouveaux fournisseurs. De plus, nous recommandons au service de la gestion de l'approvisionnement de tenir un registre des fournisseurs par catégorie de contrats, de le maintenir à jour et de transmettre celui-ci aux services requérants afin de favoriser la rotation des fournisseurs.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus annuel d'analyse des fournisseurs ayant des commandes multiples ou des services récurrents afin d'évaluer la possibilité de les regrouper, lorsque possible, afin de favoriser les économies d'échelle et d'éviter des situations potentielles de fractionnement de contrats. De plus, nous recommandons à la Ville d'envisager l'octroi de contrats à exécution sur demande, par exemple pour des banques d'heures à taux horaires fixes pour des services professionnels (architectes, ingénieurs, etc.).

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 et la politique d'approvisionnement, notamment :

- Chaque soumissionnaire doit joindre à sa soumission, sous peine d'un rejet de la soumission, une déclaration du soumissionnaire (Annexe I) 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;
 - Que ni lui ni aucun collaborateur ou employé n'a de lien susceptible de créer un conflit d'intérêts, directement ou indirectement avec un ou des membres du conseil, un ou des dirigeants ou un ou des employés de la Ville;
- 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;
- Tout élu, dirigeant ou employé de la ville à qui est porté à leur attention une situation de collusion, de truquage, de trafic d'influence, d'intimidation et de corruption ou si ce dernier est témoin d'une telle situation, doit la dénoncer;
- Tout mandataire ou consultant chargé par la ville de rédiger des documents d'appel d'offres ou de l'assister dans le cadre d'un tel processus doit, dans la mesure du possible, préserver la confidentialité de son mandat, de tous travaux effectués dans le cadre de ce mandat et de toute information portée à sa connaissance dans le cadre de son exécution;
- Les membres du comité de sélection et le secrétaire du comité de sélection doivent remplir 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;

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 des membres du comité de sélection et du secrétaire du comité.

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, lors de l'embauche, il n'y a aucun suivi ou processus mis en place pour s'assurer d'obtenir les déclarations des employés concernés. Cependant, aucune situation de non-conformité n'a été relevée.

De plus, nous avons relevé que le mandataire ou consultant chargé de rédiger des documents d'appel d'offres ou d'assister dans le processus d'appel d'offres n'a pas à signer de déclaration mentionnant qu'il préservera la confidentialité de son mandat selon les règlements et politiques en vigueur.

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, et ce, en ce qui concerne les rôles et responsabilités des instances suivantes :

- Direction générale;
- Direction du Greffe;
- Direction des finances;
- Division de l'approvisionnement et des projets spéciaux;
- 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 de certaines mauvaises interprétations par les services requérants quant aux rôles et responsabilités de leur service.

- La prise en charge de l'exécution de certaines phases de la rédaction des devis par les services requérants;
- Le suivi de l'exécution des contrats
 - Vérifier et approuver ou faire approuver par la personne autorisée toute facture découlant du contrat;
 - Assurer le suivi du montant autorisé du contrat tout au long du contrat;
 - Informer la Division de l'approvisionnement et des projets spéciaux lorsqu'un avenant au contrat est requis.

Ces tâches sont donc assumées par la Division de l'approvisionnement et des projets spéciaux et la Direction des finances. Ils sont alors souvent devant le fait accompli ce qui augmente la pression pour effectuer des modifications rapidement augmentant le risque d'erreur ou de non-conformité et augmentant les délais.

Recommandations

- 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 la division de l'approvisionnement et des projets spéciaux aux différentes étapes du processus d'octroi de contrats, et ce, en temps opportun;
- Nous recommandons à la Ville de faire remplir une déclaration d'intérêts à 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 à la Ville de faire remplir une déclaration de confidentialité à tous les mandataires ou consultants chargés de rédiger des documents d'appel d'offres ou de prêter assistance dans le processus d'appel d'offres.

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 2 000 \$ 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.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons pu constater qu'il y avait un processus de planification des besoins dans le cadre des projets majeurs effectués par l'entremise de rencontres périodiques impliquant les différents partenaires internes. Cependant, nous avons noté qu'il n'y avait pas de processus de planification des besoins, et ce, en temps opportun, afin de déceler les opportunités de regroupement de contrats et ainsi favoriser les économies.

De plus, nous avons constaté dans le cadre de nos tests effectués sur un échantillon de contrats supérieurs au seuil d'AOP que la documentation des besoins ainsi que l'estimation des coûts étaient adéquates et rigoureuses. Cependant, en ce qui concerne nos tests effectués sur un échantillon de contrats entre 2 000 \$ et le seuil d'AOP, nous avons constaté que la documentation des besoins ainsi que l'estimation des coûts pour plusieurs contrats n'était pas disponible ou n'était pas appuyée 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 estimée est inférieure au seuil d'AOP, il s'agit d'une bonne pratique de gestion et celle-ci est requise en vertu de la politique d'approvisionnement pour les contrats 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.

La politique d'approvisionnement prévoit que les services requérants doivent expliquer et justifier les écarts importants entre les prix prévus dans l'estimation établie par la Ville et ceux proposés par les soumissionnaires. Nous avons constaté dans le cadre de nos tests effectués sur un échantillon de contrats inférieurs au seuil d'AOP qu'il n'y avait pas de directive formelle indiquant les balises définissant un écart important malgré le fait qu'une règle non écrite demande l'analyse et le justificatif, lorsque le prix réel est supérieur de 10% à l'estimation ou inférieur de 15% à l'estimation. En ce qui concerne nos tests effectués sur un échantillon de contrats supérieurs au seuil d'AOP, nous avons constaté que l'écart est justifié malgré le fait qu'il n'existe pas de balises formelles pour l'analyse des écarts.

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.

Recommandations

- Nous recommandons aux différents services requérants de documenter l'estimation des coûts pour les contrats conformément aux seuils et établis dans la politique d'approvisionnement et de faire parvenir ces estimations à la division de l'approvisionnement et des projets spéciaux.
- 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 ce soit formellement documenté, et ce, 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 suivant 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

En vertu des politiques et du Règlement 2014-122 en vigueur à la Ville, l'autorisation à engager une dépense de plus de 35 000 \$ doit être faite par une résolution du conseil municipal avant de confirmer un bon de commande à un fournisseur. En ce qui concerne les dépenses inférieures ou égales à 35 000 \$, celles-ci sont approuvées par les employés autorisés au Règlement 2014-122, et ce, en fonction des seuils de dépenses autorisées établis.

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 en vigueur à l'exception de deux contrats. Pour ces deux contrats, des utilisations plus importantes (agents de sécurité et location de machineries) qu'initialement prévu ont fait en sorte que les dépenses réelles ont dépassé les seuils d'approbation du DG.

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 politique 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 aux conditions du contrat avant d'approuver ou faire approuver toute facture découlant du contrat. Aucune facture ne peut être payée sans cette confirmation.

Cependant, depuis 2018 les réceptions ne sont plus effectuées par les services requérants dans les bons de commande électroniques. Les factures approuvées par les services requérants sont envoyées par courriel à la Direction des finances alors que la réception au système se fait par les comptes à payer avec les informations sur la facture. Cela fait en sorte que le suivi des montants autorisés aux bons de commande n'est plus effectué tout au long du contrat par les services requérants.

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 politique d'approvisionnement malgré le fait qu'elle n'est pas documentée systématiquement par les services requérants. De plus, certaines situations de dépassements des coûts par rapport aux bons de commande ont été soulevées par les comptes à payer au moment de payer la facture.

Exactitude de la facturation

Selon les procédures en place, 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 service 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 politique d'approvisionnement.

Cependant, cet appariement étant effectué par les comptes à payer plutôt que par les services requérants, le paiement est approuvé automatiquement en autant que la facture soit approuvée et qu'il reste des fonds suffisants sur le bon de commande. Cela occasionne des situations pour lesquelles des factures sont approuvées par les services requérants alors que les montants approuvés au bon de commande sont épuisés parce que le suivi du montant autorisé tout au long du contrat n'a pas été effectué adéquatement par le service requérant.

De plus, pour un des tests effectués, il n'existait aucun contrat formel ni de bon de commande ouvert pour payer la facture, bien que les approbations requises étaient documentées.

Modifications à un contrat

En vertu de la politique 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 accessoires au contrat.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que cette procédure est appliquée adéquatement.

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 insatisfaisant, au besoin. Le *Guide pour procéder à une évaluation de rendement d'un fournisseur* a été élaboré afin de permettre aux services requérants de reconnaître les éléments à considérer et les critères d'évaluation type ainsi que le *Rapport d'évaluation de rendement insatisfaisant* qui permet de consigner l'information et la transmettre au service de l'approvisionnement dans le but de ne plus réinviter des fournisseurs pour lesquels la Ville a été insatisfaite.

Nos discussions et notre prise de connaissance 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. De plus, une évaluation est effectuée lors du renouvellement d'un contrat ou pour l'exercice des années d'options d'un contrat. Il n'existe cependant pas d'évaluation systématique des fournisseurs.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de revoir les procédures afin que les services requérants soient responsables de la réception au système et fassent l'appariement entre la facture et le bon de commande (avec trace d'approbation à l'appui) afin d'avoir une meilleure visibilité, d'effectuer un meilleur suivi du montant autorisé au contrat et d'obtenir les autorisations nécessaires en cas de dépassement anticipé;
- Nous recommandons à la Ville de s'assurer d'avoir minimalement un bon de commande ouvert afin d'obtenir les approbations requises avant d'effectuer les dépenses;
- 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 après tous les contrats.

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.

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 et politiques élaborés par la Ville sont cohérents avec la LCV. Cependant, certains articles du règlement de gestion contractuelle semblent parfois trop restrictifs. Une révision des seuils d'approbations et des critères relatifs aux différents modes de sollicitation devrait être considérée afin de permettre une plus grande agilité favorisant la concurrence. Certaines procédures de la politique d'approvisionnement ne sont pas systématiquement mises en œuvre et celles-ci devraient être revues annuellement.

De plus, certaines procédures devraient être élaborées et formalisées à l'égard de la rotation des fournisseurs.

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 mesures prévues au Règlement n'étaient pas systématiquement mises en œuvre.

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 et aux politiques, règles et lois en vigueur.

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 de 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 \$, la politique d'approvisionnement de la Ville requiert une estimation des coûts. Cependant, nous avons conclu que le processus n'était pas concluant pour la majorité des tests effectués, puisque l'estimation des coûts n'était pas disponible ou appuyée 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 35 000 \$ et plus soit faite par une résolution du Conseil et que les dépenses inférieures ou égales à 35 000 \$ soient approuvées par les employés autorisés au Règlement 2014-122 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 lors de l'octroi initial. Cependant, la réception des biens et services au système et l'appariement au bon de commande n'étant plus fait par les services requérants, cela cause des dépassements non identifiés en fin de contrat. Les services requérants devraient être responsables du suivi des coûts du contrat, y compris de la réception au système.

Finalement, les procédures d'évaluation de rendement du fournisseur sont bien documentées lors d'un renouvellement d'un contrat ou l'exercice des années d'option, mais devraient également être documentées systématiquement à la fin d'un contrat afin de permettre à la Ville d'évaluer si un fournisseur sera réinvité pour les octrois de contrat futurs.



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'efficacité 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 suivant 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;
 - ◆ De l'évaluation du rendement des fournisseurs.



rcgt.com



Raymond Chabot
Grant Thornton

Certification | Fiscalité | Conseil