



Rapport

Audit d'optimisation des ressources – Gestion contractuelle

24 mai 2022

Présenté à :



Raymond Chabot
Grant Thornton


Saint-Bruno
DE-MONTARVILLE

Le 24 mai 2022

Aux membres du conseil municipal
Ville de Saint-Bruno-de-Montarville
1585, rue Montarville
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3T8

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-Bruno-de-Montarville (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	14
5. Objectif et critères d'audit	16

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 ainsi que l'embauche d'un nouveau Chef de division – approvisionnement en 2020, cela a occasionné des changements dans les façons de faire et les exigences envers les différents services impliqués dans la gestion contractuelle. 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 réglementation en vigueur.

Le tableau ci-dessous fait état de certaines statistiques relativement aux contrats octroyés par la Ville en 2020 et en 2021¹ pour les contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 5 000 \$:

Mode de sollicitation	Nombre de contrats	2021		2020		
		Montants taxes incluses ²	Contrat moyen	Nombre de contrats	Montants taxes incluses ³	Contrat moyen
Gré à gré (avec ou sans exception)	256	3 897 683 \$	15 225 \$	211	3 805 142 \$	18 034 \$
Demande de Prix	108	1 840 340 \$	17 040 \$	107	2 082 396 \$	19 462 \$
Appel d'offres sur invitation	23	948 948 \$	41 259 \$	12	696 463 \$	58 039 \$
Appel d'offres public	39	17 797 541 \$	456 347 \$	52	15 840 470 \$	304 624 \$
Total	426	24 484 512 \$	57 475 \$	382	22 424 471 \$	58 703 \$

¹ Statistiques obtenues de la division des approvisionnements

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 (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'en avril 2022.

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 la création 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 relativement 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 sur la gestion contractuelle (Règlement 2021-12 modifiant le règlement 2018-7);
- Règlement déléguant à certains employés le pouvoir d'autoriser des dépenses et d'approuver ou d'adjuger des contrats (Règlement 2018-6);
- Liste de suivi du dossier d'appel d'offres;
- Évaluation du fournisseur en vue d'appliquer les options de renouvellement;

Nous sommes en mesure de conclure que les règlements rédigés par la Ville sont cohérents avec la législation en vigueur. En outre, plus spécifiquement en ce qui concerne le Règlement sur la 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 au moins une fois l'an un rapport concernant l'application du règlement de gestion contractuelle et de le déposer au conseil. Nous avons constaté que la Ville produit ce rapport mensuellement depuis août 2020.

Cependant, bien que les règlements soient cohérents avec la législation en vigueur et qu'ils soient revus lorsqu'il y a des changements législatifs, il n'existe pas de processus périodique formel de révision des règlements rédigés par la Ville afin de s'assurer qu'ils sont cohérents avec les lois en vigueur, que les seuils énoncés dans ceux-ci sont conformes aux seuils décrétés par le ministre et il n'existe pas de procédures officiellement documentées pour guider les différents intervenants dans l'application du règlement de gestion contractuelle. Les procédures sont non officielles, ce qui accentue les risques de non-conformité et fait en sorte que le règlement n'est pas maîtrisé par l'ensemble des parties prenantes au processus de gestion contractuelle.

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 le Règlement sur la gestion contractuelle.

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
Tous les contrats, sauf les services professionnels	4 999 \$ et moins	Demande de prix verbale	1
	5 000 \$ à 49 999 \$	Demande de prix écrite	2
	50 000 \$ à 99 999 \$	Appel d'offres sur invitation (AOI)	2
	> 100 000 \$	Appel d'offres public (AOP)	S/O
Contrats de service professionnels	49 999 \$ et moins	Demande de prix écrite	1
	50 000 \$ à 99 999 \$	Demande de prix écrite	2
	> 100 000 \$	Appel d'offres public (AOP)	S/O

¹⁰ Règlement sur la gestion contractuelle 2021-12 modifiant le règlement 2018-7

Le Règlement sur la gestion contractuelle prévoit également des exceptions au processus d'appel d'offres sur invitation pour certains types de contrats, soient : Acquisition de logiciels, Camps de jour, Professeurs / Cours et Projets pilotes / Innovation.

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 au Règlement de gestion contractuelle. Cependant, pour deux de nos tests, des exceptions au processus d'appel d'offres sur invitation ont été appliquées alors que celles-ci n'étaient pas documentées et donc il ne nous a pas été possible de valider la justification pour celles-ci.

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 et le règlement de gestion contractuelle 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'y a pas de processus formel et uniforme en place visant à assurer et documenter le mécanisme de rotation des fournisseurs;
- Le Chef de division – approvisionnement et son équipe ne sont pas impliqués en temps opportun dans certains appels d'offres (gré et à gré et demande de prix), afin d'assister le service requérant dans sa recherche de nouveaux fournisseurs et s'assurer de la conformité du processus.

La Ville a toutefois mis en place un formulaire de justification de prix visant à documenter les situations d'exception.

De plus, nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que la division des approvisionnements obtient les formulaires de non-participation des soumissionnaires invités ou s'étant procurés les documents d'appel d'offres, mais n'ayant pas soumissionné. Cependant, pour un test, bien que les demandes auprès des fournisseurs aient été envoyées, la division des approvisionnements n'a pas obtenu l'ensemble des formulaires de non-participation des soumissionnaires invités n'ayant pas soumis de proposition.

Également, pour un des contrats testés, il a été déterminé lors de la définition des besoins qu'il était essentiel que l'équipement acquis s'adapte avec les accessoires déjà détenus par la Ville pour cet équipement. Ainsi, un seul soumissionnaire était en mesure de fournir un bien répondant à la définition des besoins. Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir la documentation nécessaire démontrant que la définition restrictive des besoins était justifiée et que la Ville avait évalué les fournisseurs potentiels pouvant répondre à ses besoins spécifiques, afin d'assurer l'optimisation de l'utilisation des ressources.

Finalement, après la période visée par nos travaux, mais préalablement à l'émission du présent rapport, la Ville a adopté des modifications à son Règlement sur la gestion contractuelle et à son Règlement déléguant à certains employés le pouvoir d'autoriser des dépenses et d'approuver ou d'adjuger des contrats. Ces modifications permettent au directeur général d'autoriser des dépenses pour un montant correspondant au seuil d'appels d'offres publics ainsi que d'octroyer des contrats de gré à gré suite à une demande de prix auprès d'un minimum de deux fournisseurs pour les contrats inférieurs au seuil d'appels d'offres publics. Bien que ces modifications permettent d'augmenter l'agilité de la direction et que celles-ci ne soient pas à l'encontre de la législation, en l'absence de processus formalisés et de balises encadrant les modes d'approvisionnement, il y a un plus grand risque qu'un nombre limité et récurrent de fournisseurs soient considérés et qu'il y ait moins de concurrence entre les fournisseurs pouvant aboutir en une moins grande optimisation des

ressources de la Ville. De plus, ces modifications pourraient se solder par une élaboration des besoins moins exhaustive pour ces contrats.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de procéder à la mise en place de politiques et de procédures officielles afin d'appuyer l'application du Règlement sur la gestion contractuelle par les différents services. Notamment, ces politiques et procédures devraient établir les balises permettant d'assurer la concurrence, une rotation des fournisseurs, ainsi que de définir les exigences en matière de documentation pour certaines situations particulières ou dérogations au processus de gestion contractuelle défini au Règlement et aux politiques et procédures sous-jacentes (ex. : fournisseurs uniques). Nous recommandons également à la Ville de procéder à une révision des politiques, des règlements et des procédures, sur une base annuelle, afin d'assurer qu'ils 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 clarifier les exceptions au processus d'appel d'offres sur invitation prévu au Règlement sur la gestion contractuelle et de s'assurer de documenter et d'approuver chacune des situations où ces exceptions sont utilisées.

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 d'intérêts 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 tentatives d'influence, manœuvre d'influence ou pression indue;
 - 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;
- 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;

- 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 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 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 associé au processus d'appel d'offres ou au processus d'adjudication d'un contrat, de quelque manière que ce soit, doit remplir et fournir une déclaration écrite mentionnant l'existence de tout lien d'affaires ou intérêt pécuniaire qu'il détient avec les soumissionnaires ayant déposé une offre sur l'octroi d'un contrat qu'ils ont eu à préparer ou à gérer.

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 qu'aucune entente de confidentialité des mandataires et/ou consultants impliqués dans le processus d'appel d'offres n'est requise selon le Règlement sur la gestion contractuelle.

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 pour s'assurer d'obtenir les déclarations des employés concernés, le cas échéant. Cependant, il est à noter que nous n'avons relevé aucune situation de non-conformité dans le cadre de nos travaux. De plus, à l'embauche, les employés doivent attester avoir pris connaissance et s'engager à respecter le code d'éthique et de déontologie. Celui-ci précise les situations que les employés doivent éviter pour ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts.

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

Les rôles et responsabilités des différents services impliqués dans le processus de gestion contractuelle sont définis de manière informelle, soit :

- Chef de division – approvisionnement et son équipe;
- Directeur des finances et trésorier;
- 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 généralement bien compris et assimilés par ceux-ci à l'exception de certaines incompréhensions concernant le rôle de la division de l'approvisionnement dans le cycle de gestion contractuelle. Ces incompréhensions ont comme conséquence que la division de l'approvisionnement n'est pas toujours impliquée 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,
 - de planifier les appels d'offres;
 - d'assurer de la conformité du processus,
 - d'approuver les situations d'exception;
- Délais serrés au niveau de la préparation et de la publication des devis, augmentant le risque d'erreur ou d'omission d'informations;

De plus, les rôles et responsabilités des différents intervenants ne sont pas définis formellement dans une politique ou des procédures.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de documenter officiellement les rôles et responsabilités des différents intervenants au processus ainsi que de mettre en place un mécanisme afin de sensibiliser, sur une base annuelle, l'ensemble des employés participant, directement ou indirectement, au processus de gestion contractuelle :
 - 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 de faire participer la division de l'approvisionnement aux différentes étapes du processus d'octroi de contrats, et ce, en temps opportun.
- Nous recommandons au service de gestion de l'approvisionnement de mettre en place un processus afin d'obtenir et de conserver une entente de confidentialité des mandataires ou consultants ayant participé à l'élaboration et au suivi d'un appel d'offres.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus afin de s'assurer, s'il y a lieu, d'obtenir et de conserver les déclarations d'intérêts 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.
- Nous recommandons à la division de l'approvisionnement de formaliser le processus en place 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.

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 LCV et des processus de la division des approvisionnements, le service requérant est responsable d'estimer les coûts prévus pour un contrat de plus de 100 000 \$.

Nous avons constaté dans le cadre de nos tests effectués sur un échantillon de contrats supérieurs à 100 000 \$ que la documentation des besoins était adéquate et rigoureuse. Nous avons également constaté pour ces tests que la documentation de l'estimation des coûts était adéquate et rigoureuse, à l'exception d'un contrat pour lequel l'évaluation du coût avait été effectuée de façon sommaire et non étayée.

Cependant, en ce qui concerne nos tests effectués sur un échantillon de contrats inférieurs à 100 000 \$, nous avons constaté que la documentation des besoins ainsi que l'estimation des coûts 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 qui devrait être instaurée par 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.

Recommandations

- Nous recommandons à la division de l'approvisionnement d'officialiser son processus visant à documenter les besoins ainsi que l'estimation des coûts des contrats se situant entre 50 000 \$ et 100 000 \$, et ce, selon des critères déterminés et énumérés dans une politique ou procédure d'approvisionnement.
- Nous recommandons à la division 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 à la division de l'approvisionnement de renforcer l'application des formulaires de prix, afin qu'ils soient formellement documentés, et de manière uniforme au sein des différents services requérants et qu'ils incluent:
 - 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 le pouvoir d'autoriser des dépenses et d'approuver ou d'adjuger des contrats (Règlement 2018-6)

En vertu des politiques et du Règlement 2018-6 en vigueur à la Ville, l'autorisation à engager une dépense de 50 000 \$ ou plus 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 à 50 000 \$, celles-ci sont approuvées par les employés autorisés au Règlement 2018-6, 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 2018-6 en vigueur à l'exception d'un contrat. En effet, pour ce contrat ayant été estimé à moins de 50 000 \$, une adjudication du contrat par le conseil municipal aurait été requise puisque le contrat octroyé s'est avéré dépasser le seuil de 50 000 \$. Cependant, la dépense réelle du contrat est demeurée sous le seuil.

De plus, pour un contrat d'achat d'équipements informatiques, nous avons constaté qu'il avait été déterminé, dans un contexte d'urgence sanitaire, d'acheter une quantité permettant de ne pas dépasser le seuil d'approbation du directeur général afin de réduire les délais d'adjudication et ainsi réduire les retards de livraison. Cette situation démontre une apparence de fractionnement de contrats dans le contexte où la Ville a procédé à l'achat d'autres équipements informatiques identiques au cours des mois subséquents. Cependant, nous avons constaté que pour ces achats subséquents, la Ville a procédé à un processus d'appel d'offres et a adhéré à un regroupement d'achats pour 2022.

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 des processus en place, 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.

Exactitude de la facturation

En vertu des processus 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 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 effectué adéquatement.

Modifications à un contrat

En vertu du Règlement de gestion contractuelle, les modifications au bon de commande doivent retourner en approbation selon les seuils de délégation de pouvoir, le cas échéant. Les modifications au contrat doivent être seulement accessoires à celui-ci et ne pas en changer la nature.

Nos tests effectués sur un échantillon de contrats nous ont permis de constater que cette procédure est appliquée adéquatement à l'exception d'un test pour lequel les modifications et l'approbation des modifications n'ont pas été formalisées.

Évaluation du rendement des fournisseurs

Il existe un processus lors de la reconduction d'un fournisseur incluant l'évaluation des fournisseurs via le formulaire de reconduction. Cependant, aucun processus officiel d'évaluation des fournisseurs pour un mandat qui n'est pas reconduit n'est en place. Il n'existe donc pas de critères d'évaluation qui permettraient éventuellement de disqualifier certains fournisseurs de l'adjudication de contrats avec la Ville. Selon nos discussions, lorsqu'un contrat est octroyé sur invitation, le service requérant choisit parfois de ne pas inviter certains fournisseurs. Ceci n'est pas systématiquement documenté.

Recommandations

- 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.
- Nous recommandons à la Ville de sensibiliser les services requérants à l'égard de l'application de la procédure de modification des bons de commande afin de s'assurer d'une documentation adéquate et du respect du Règlement sur la gestion contractuelle.

4. Conclusion

La Ville octroie annuellement des centaines de contrats pour plusieurs millions de dollars. Elle est assujettie à la Réglementation en matière de gestion contractuelle prévue dans la LCV et s'est dotée 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 réglementation en vigueur. De plus, les changements législatifs ont occasionné des changements dans les façons de faire et les exigences envers les différents services impliqués dans la gestion contractuelle. Ces changements 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 réglementation 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

Le Règlement sur la gestion contractuelle élaboré par la Ville est cohérent avec la LCV. Cependant, ce Règlement n'est pas supporté par des politiques et procédures documentées afin de guider les différents intervenants dans l'application du Règlement sur la gestion contractuelle.

Des mécanismes sont également en place permettant d'assurer que le mode de sollicitation entourant l'octroi du contrat respecte le cadre normatif et favorise la concurrence. Ces mécanismes prévoient également des exceptions au processus d'appel d'offres sur invitation pour certains types de contrats.

Cependant, nous avons noté qu'il n'y avait pas de processus formel et uniforme en place visant à assurer et documenter le mécanisme de rotation des fournisseurs et nous avons noté, dans le cadre de nos tests, certaines situations où des exceptions au processus d'appel d'offres sur invitation ont été appliquées alors que la justification de l'utilisation de celles-ci n'était pas documentée et une situation où une définition des besoins restrictive n'était pas officiellement justifiée et documentée.

Finalement, préalablement à l'émission du présent rapport, la Ville a adopté des modifications à son Règlement sur la gestion contractuelle et à son Règlement déléguant à certains employés le pouvoir d'autoriser des dépenses et d'approuver ou d'adjuger des contrats. Bien que ces modifications permettent d'augmenter l'agilité de la direction et que celles-ci ne soient pas à l'encontre de la législation en vigueur, elles augmentent le risque qu'un nombre limité et récurrent de fournisseurs soient considérés et qu'il y ait une élaboration des besoins moins exhaustive se soldant par une moins grande optimisation des ressources de la Ville.

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.

Les rôles et responsabilités des différents services sont bien compris, mais ceux-ci devraient être officiellement documentés grâce à des politiques et procédures et communiqués à tous les services participants. À cet égard, il est à noter que la division de l'approvisionnement n'est pas toujours impliquée en temps opportun par les services requérants 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 la division de l'approvisionnement aux différentes étapes du processus d'octroi de contrats.

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 appliqué dans le cadre des contrats testés.

Cependant, pour les contrats de moins de 100 000 \$ testés, la documentation des besoins et 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. 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 \$, mais supérieure à un seuil déterminé, il s'agit d'une bonne pratique de gestion qui devrait être instaurée par la Ville.

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 2018-6 en fonction des seuils de dépenses autorisées. Ce règlement est bien maîtrisé et les contrats testés nous ont permis de constater que les dépenses avaient été autorisées conformément aux politiques et règlements en vigueur à l'exception d'un contrat pour lequel une adjudication du contrat par le conseil municipal aurait été requise puisque le contrat octroyé s'est avéré dépasser le seuil de 50 000 \$. De plus, nous avons noté une situation dans un contexte d'urgence sanitaire où la quantité commandée d'un bien a été déterminée pour contourner le règlement 2018-6 alors que la Ville a procédé à d'autres achats du même bien au cours des mois subséquents, ce qui démontre une apparence de fractionnement de contrats. Cependant, nous avons constaté que pour ces achats subséquents, la Ville a procédé à un processus d'appel d'offres et a adhéré à un regroupement d'achats pour 2022.

Finalement, les procédures de suivi de la réalisation des activités prévues au contrat et de l'exactitude de la facturation ont également été mises en œuvre selon les tests effectués, à l'exception d'un contrat testé pour lequel la modification au contrat n'avait pas été documentée conformément à l'article 5.5.1 du Règlement de gestion contractuelle.

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 et de prévenir et 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 à la suite de 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