

# Rapport du Vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011



Vérificateur général  
de la Ville de Montréal



absolument s'assurer d'obtenir des rapports détaillés pour chacun des projets en vue d'être en mesure d'appuyer les données susceptibles d'être mises en question.

### **3.2.B. Recommandations**

Lorsque des estimations détaillées de contrôle sont produites par une firme spécialisée, nous recommandons à la Direction des travaux publics d'obtenir les rapports détaillés afin d'être en mesure d'appuyer les renseignements fournis dans les sommaires décisionnels, ou encore dans le système électronique d'appel d'offres lorsque demandé conformément à la directive sur la publication des contrats.

### **3.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Depuis que la DEC a été mise en place, les experts suivent tous les mandats exécutés par la firme et s'assurent d'obtenir tous les renseignements requis. L'analyse des projets est faite par les experts de la DEC avec l'appui de la firme si nécessaire.*

*Cette clarification avec la firme choisie a été faite au cours de la réunion de démarrage de la nouvelle entente-cadre au début de février 2012 et est en vigueur. » (Échéancier prévu : mars 2012)*

## **3.3. ANALYSES COMPARATIVES DES ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DES COÛTS ET DES ESTIMATIONS DÉTAILLÉES DE CONTRÔLE AVEC LES SOUMISSIONS REÇUES**

### **3.3.A. Contexte et constatations**

Après l'ouverture des soumissions, la DGPRP procède à la vérification de leur conformité administrative et indique le plus bas soumissionnaire conforme. Les soumissions reçues et l'estimation détaillée de contrôle sont par la suite transférées à la DCRT pour la préparation du sommaire décisionnel lié à l'octroi du contrat.

Nous avons mentionné précédemment que les estimations détaillées de contrôle devaient être une référence fiable pour juger du caractère raisonnable des soumissions reçues. Des estimations des coûts fiables devraient donc représenter le marché. Dans le cas contraire, des mécanismes devraient permettre de reconnaître les écarts et de

fournir des explications probantes pour rassurer les instances au moment de l'octroi d'un contrat. Advenant que des écarts importants demeurent inexpliqués ou inacceptables, la situation devrait aussi être divulguée aux instances pour faciliter la prise de décisions.

Au cours de nos travaux de vérification, nous avons voulu évaluer la fiabilité des estimations détaillées utilisées pour juger du caractère raisonnable des soumissions reçues. Pour ce faire, nous avons jugé pertinent de retenir les estimations détaillées des coûts réalisées par la DCRT pour confirmer ou infirmer la justesse des estimations détaillées de contrôle. Une telle décision s'explique par le fait que les estimations détaillées des coûts étaient utilisées pour valider les soumissions reçues, avant que des estimations détaillées de contrôle soient préparées par la firme spécialisée.

Aux fins de notre analyse, nous avons comparé aussi bien le montant des estimations détaillées de contrôle que celui des estimations détaillées des coûts réalisées à l'interne (par la DCRT) par rapport à la plus basse soumission retenue puisqu'elle est recommandée aux instances au moment de l'octroi du contrat.

Pour l'année 2010, nous constatons que la presque totalité des estimations détaillées était supérieure aux plus basses soumissions retenues, et ce, tant pour celles réalisées à l'interne (33/36, soit 92 % des cas) que pour celles réalisées par la firme spécialisée (33/35, soit 94 % des cas) (voir le tableau 1).

Pour 2011 (1<sup>er</sup> janvier au 22 août 2011), nous constatons également que la majorité des estimations détaillées était supérieure aux plus basses soumissions retenues, mais dans une moindre proportion qu'en 2010. En effet, pour ce qui est des estimations détaillées réalisées à l'interne, nous avons observé une proportion de 87 % des cas (48/55), alors que pour les estimations détaillées de contrôle, cette proportion était de 84 % des cas (41/49) (voir le tableau 1).

**Tableau 1 – Comparaison des estimations détaillées par rapport à la soumission retenue – répartition des dossiers**

Estimations réalisées par rapport à la plus basse soumission retenue	Appels d'offres publics – 2010				Appels d'offres publics – 2011 (1 <sup>er</sup> janvier au 22 août)					
	Estimations détaillées		Estimations détaillées de contrôle		Estimations détaillées		Estimations détaillées de contrôle			
	DCRT		Firme spécialisée		DCRT		Firme spécialisée		DEC	
	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%
Sous-évaluation	3	8 %	2	6 %	7	13 %	8	16 %	2	67 %
Surévaluation	33	92 %	33	94 %	48	87 %	41	84 %	1	33 %
<b>Total des dossiers</b>	<b>36*</b>		<b>35</b>		<b>55<sup>#</sup></b>		<b>49</b>		<b>3</b>	

\* Des 36 appels d'offres publics, un dossier a été estimé par une firme d'ingénierie, alors qu'un autre dossier n'a pas été transmis à la firme spécialisée (travaux liés à l'éclairage de façades de bâtiments).

<sup>#</sup> Des 55 appels d'offres publics, trois dossiers ont été estimés par des firmes d'ingénierie et n'ont pas fait l'objet d'estimations détaillées de contrôle.

Une situation selon laquelle les soumissions reçues sont plus basses que les estimations est certes avantageuse financièrement pour le donneur d'ouvrage, cependant ce dernier doit s'assurer que les travaux seront réalisés tels qu'ils ont été prévus. Bien que la majorité des dossiers ait été dans cette situation pour 2010 et 2011, il n'en demeure pas moins que, pour les autres appels d'offres, les soumissions reçues étaient plus élevées que les estimations détaillées de contrôle. En accordant un contrat dans un tel contexte, le donneur d'ouvrage assume le risque de payer plus cher qu'il ne le devrait en réalité. Pour atténuer les conséquences de ces deux types de risque, il est souhaitable que des mesures appropriées soient prises par la Ville. À titre d'exemple, ces mesures pourraient ultimement comprendre le rejet des soumissions reçues à la suite d'un appel d'offres ou encore le redoublement des efforts de surveillance des travaux. Il va sans dire que l'importance des écarts en cause, de même que leur fréquence, orientera les actions à mettre de l'avant.

Sur cette base, nous avons examiné l'importance des écarts (en valeur relative absolue) entre les estimations détaillées et la plus basse soumission, et ce, pour l'ensemble des appels d'offres publics de 2010 et 2011 (jusqu'au 22 août 2011). Aux fins de notre analyse, nous avons retenu le seuil acceptable de 10 %, énoncé par la Direction du greffe en janvier 2011 dans le guide portant sur le contenu et la présentation des dossiers décisionnels soumis aux instances. Précisons qu'un seuil de

10 % est également pris en compte dans les procédures du ministère des Transports du Québec lorsque les soumissions reçues sont plus élevées que les estimations.

Par conséquent, parmi les contrats octroyés en 2010, nous constatons, dans 78 % des cas (28/36), que l'écart entre l'estimation détaillée des coûts réalisée à l'interne et la plus basse soumission était supérieur à 10 %. Cette proportion est légèrement supérieure dans le cas des estimations détaillées de contrôle, soit 86 % (30/35) (voir le tableau 2).

En ce qui concerne l'année 2011, nous constatons que la proportion des écarts supérieurs à 10 % se maintient dans le cas des estimations détaillées des coûts réalisées à l'interne, avec 78 % des cas (43/55). Par contre, pour les estimations détaillées de contrôle, nous constatons une amélioration de la situation, avec 62 % des cas (30/49) (voir le tableau 2).

**Tableau 2 – Répartition des dossiers en fonction des écarts constatés entre les estimations détaillées et la soumission retenue**

Pourcentage d'écart constaté	Appels d'offres publics – 2010						Appels d'offres publics – 2011								
	Estimations détaillées			Estimations détaillées de contrôle			Estimations détaillées			Estimations détaillées de contrôle					
	DCRT			Firme spécialisée			DCRT			Firme spécialisée			DEC		
	N <sup>bre</sup>	Cumulatif		N <sup>bre</sup>	Cumulatif		N <sup>bre</sup>	Cumulatif		N <sup>bre</sup>	Cumulatif		N <sup>bre</sup>	Cumulatif	
	N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>	%
0 % à 10 %	8	8	22 %	5	5	14 %	12	12	22 %	19	19	38 %	3	3	100 %
11 % à 20 %	3	11	31 %	6	11	31 %	12	24	43 %	14	33	67 %	0	3	100 %
21 % à 30 %	0	11	31 %	4	15	43 %	6	30	54 %	4	37	75 %	0	3	100 %
31 % à 40 %	3	14	39 %	6	21	60 %	6	36	65 %	10	47	95 %	0	3	100 %
41 % à 50 %	3	17	47 %	3	24	69 %	7	43	78 %	2	49	100 %	0	3	100 %
51 % à 60 %	6	23	64 %	1	25	71 %	7	50	90 %	0	49	100 %	0	3	100 %
61 % et +	13	36	100 %	10	35	100 %	5	55	100 %	0	49	100 %	0	3	100 %
<b>Total des dossiers</b>	<b>36*</b>			<b>35</b>			<b>55<sup>†</sup></b>			<b>49</b>			<b>3</b>		

\* Des 36 appels d'offres publics, un dossier a été estimé par une firme d'ingénierie, alors qu'un autre dossier n'a pas été transmis à la firme spécialisée (travaux liés à l'éclairage de façades de bâtiments).

† Des 55 appels d'offres publics, trois dossiers ont été estimés par des firmes d'ingénierie et n'ont pas fait l'objet d'estimations détaillées de contrôle.

Quelle que soit la source de l'estimation détaillée, les résultats démontrent que la majorité des dossiers présentent un écart supérieur à 10 % avec la plus basse

soumission. Selon l'avis d'experts dans le domaine de l'économie de la construction, une comparaison de l'estimation détaillée avec la plus basse soumission est certes un guide, mais il faut prendre en considération que l'entrepreneur présentant la plus basse soumission peut avoir tenu compte de facteurs personnels et circonstanciels qui n'ont pu être considérés dans l'estimation détaillée. Considérant de tels résultats, nous avons poussé la comparaison des estimations détaillées des coûts et des estimations détaillées de contrôle non seulement avec la plus basse soumission retenue, mais également avec la moyenne des soumissions. De l'avis d'experts, cette moyenne des soumissions représente davantage le prix du marché.

**Tableau 3 – Répartition des dossiers en fonction des écarts constatés entre les estimations détaillées et la moyenne des soumissions reçues**

Pourcentage d'écart constaté	Appels d'offres publics – 2010						Appels d'offres publics – 2011								
	Estimations détaillées			Estimations détaillées de contrôle			Estimations détaillées			Estimations détaillées de contrôle					
	DCRT			Firme spécialisée			DCRT			Firme spécialisée			DEC		
	Cumulatif		%	Cumulatif		%	Cumulatif		%	Cumulatif		%	Cumulatif		%
	N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>		N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>		N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>		N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>		N <sup>bre</sup>	N <sup>bre</sup>	
0 % à 10 %	7	7	20 %	11	11	33 %	23	23	45 %	24	24	51 %	3	3	100 %
11 % à 20 %	8	15	44 %	8	19	57 %	5	28	54 %	17	41	87 %	0	3	100 %
21 % à 30 %	4	19	55 %	5	24	72 %	7	35	68 %	4	45	95 %	0	3	100 %
31 % à 40 %	4	23	67 %	2	26	78 %	11	46	90 %	1	46	97 %	0	3	100 %
41 % à 50 %	2	25	73 %	2	28	84 %	2	48	94 %	1	47	100 %	0	3	100 %
51 % à 60 %	3	28	82 %	1	29	87 %	1	49	96 %	0	47	100 %	0	3	100 %
61 % et +	6	34	100 %	4	33	100 %	2	51	100 %	0	47	100 %	0	3	100 %
Moyenne non disponible	2	36		2	35		4	55		2	49		0	3	
Total des dossiers	36*			35			55 <sup>†</sup>			49			3		

\* Des 36 appels d'offres publics, un dossier a été estimé par une firme d'ingénierie, alors qu'un autre dossier n'a pas été transmis à la firme spécialisée (travaux liés à l'éclairage de façades de bâtiments).

† Des 55 appels d'offres publics, trois dossiers ont été estimés par des firmes d'ingénierie et n'ont pas fait l'objet d'estimations détaillées de contrôle.

Parmi les contrats octroyés en 2010, nous constatons, dans 80 % des cas (27/34), que l'écart entre l'estimation détaillée des coûts réalisée à l'interne et la moyenne des soumissions était supérieur à 10 %. Cette proportion baisse à 67 % (22/33) dans le cas des estimations détaillées de contrôle.

En ce qui concerne l'année 2011, nous constatons que la proportion des écarts supérieurs à 10 % s'est améliorée dans les deux cas. Ainsi, pour les estimations

détaillées des coûts réalisées à l'interne, la proportion est de 55 % (28/51 cas), alors qu'elle est de 49 % (23/47 cas) pour les estimations détaillées de contrôle.

Considérant les écarts constatés entre, d'une part, les estimations détaillées et, d'autre part, la plus basse soumission ou la moyenne des soumissions, nous avons évalué dans quelle mesure une analyse avait été réalisée et avait permis de fournir des explications utiles à la prise de décisions par les instances.

C'est donc à partir de notre sélection de 11 dossiers que nous avons examiné le processus d'analyse des écarts. En ce qui concerne les neuf estimations réalisées à l'interne (DCRT), nous n'avons pas trouvé l'évidence qu'une analyse comparative entre les soumissions reçues et l'estimation détaillée des coûts a été réalisée. En effet, les personnes rencontrées nous ont révélé que, au cours de l'année 2010, une analyse comparative était effectuée uniquement lorsque le plus bas prix soumis était supérieur d'au moins 15 % à l'estimation détaillée. Par contre, lorsque les prix soumis s'avéraient inférieurs aux estimations détaillées, le degré de confort était suffisant pour ne pas avoir à procéder à une analyse comparative. Pour sa part, la directrice de la DTP explique cette situation par le fait qu'une orientation avait été donnée au cours de 2010 à l'effet de ne plus s'appuyer sur ces estimations détaillées des coûts pour recommander les contrats.

Dans le cas des deux dossiers confiés à des firmes externes d'ingénierie, nous avons relevé un rapport d'analyse comparative détaillée conformément aux exigences de la DTP dans les contrats de services professionnels. Dans les deux cas, la firme expliquait les principaux écarts constatés et recommandait l'octroi du contrat au plus bas soumissionnaire. L'analyse s'appuyait, dans un cas, sur la comparaison des soumissions reçues par rapport à l'estimation détaillée des coûts, alors que, dans l'autre cas, elle s'appuyait sur la comparaison entre la plus basse soumission et l'estimation détaillée des coûts.

Finalement, toujours pour les dossiers sélectionnés, en ce qui concerne plus particulièrement les estimations réalisées par la firme spécialisée, nous avons constaté que les écarts supérieurs à 10 % avec la plus basse soumission n'ont également pas

fait l'objet d'une analyse documentée par un représentant de la DEC. Pour sa part, l'ingénieur chargé de projet à la DCRT était en mesure de constater les écarts, mais ne pouvait fournir d'explications suffisantes, car ces estimations reposaient sur une méthodologie qu'il ne possédait pas concernant l'établissement des prix unitaires, d'autant plus qu'il ne recevait pas de rapport détaillé pour appuyer les données fournies.

À la suite de l'analyse des soumissions reçues, la DTP a justifié son choix dans les sommaires décisionnels préparés à cet effet. Ces derniers présentaient à quelques reprises, jusqu'en octobre 2010, les montants de l'estimation détaillée des coûts réalisée à l'interne ainsi que de celle de la firme spécialisée par rapport à la plus basse soumission. À partir de novembre 2010, seul le montant de l'estimation de la firme spécialisée a été présenté par rapport à la plus basse soumission.

Lorsque l'estimation détaillée de contrôle était supérieure à la plus basse soumission, la DTP indiquait aux sommaires décisionnels que l'écart était favorable à la Ville et recommandait donc l'octroi des contrats aux prix soumis.

Toutefois, lorsque l'estimation détaillée de contrôle était inférieure à la plus basse soumission, la DTP indiquait le commentaire suivant : « *Après vérification auprès de [la firme spécialisée] en ce qui a trait aux prix unitaires utilisés pour établir l'estimation, [cette firme] nous confirme que les prix estimés sont justes et représentent fidèlement la réalité du marché. Nous pouvons donc, dans ce contexte, conclure que l'écart entre le coût de l'adjudicataire et le montant de l'estimation détaillée de [la firme spécialisée] est acceptable.* »

En conclusion, pour les dossiers examinés, nous sommes d'avis que des explications rigoureuses sur les principaux écarts n'ont pas été fournies dans les sommaires décisionnels. Une telle situation ne nous permet pas de nous prononcer, hors de tout doute, sur la fiabilité des estimations détaillées de contrôle pour juger du caractère raisonnable des soumissions reçues.



Comme la plupart des dossiers de notre échantillon portaient sur des appels d'offres lancés en 2010 et ayant fait l'objet d'octroi de contrats au cours de la même année, nous avons pris en considération, pour notre rapport de vérification, les lignes directrices subséquentement émises par la Direction du greffe. C'est ainsi qu'en mars 2011, l'importance du seuil à partir duquel les écarts entre les estimations détaillées et les plus basses soumissions devaient être analysés a été précisée dans un guide portant sur le contenu et la présentation des dossiers décisionnels. Ce guide prévoit notamment que les unités d'affaires doivent présenter et « *expliquer rigoureusement tout écart de plus de 10 % entre la soumission de l'adjudicataire et la dernière estimation réalisée* ». Il donne également des lignes directrices aux unités d'affaires concernant les renseignements qui doivent être présentés dans les dossiers décisionnels :

- Le montant de chacune des soumissions reçues;
- La dernière estimation réalisée;
- Le coût moyen des soumissions reçues;
- L'écart entre la soumission moyenne et la plus basse (en pourcentage);
- L'écart entre la plus haute soumission et la plus basse (en dollars et en pourcentage);
- L'écart entre la plus basse soumission conforme et la dernière estimation (en dollars et en pourcentage);
- L'écart entre la deuxième plus basse soumission conforme et la plus basse (en dollars et en pourcentage).

De plus, les unités d'affaires y sont invitées à mentionner, dans leurs sommaires décisionnels, tout risque lié soit à l'octroi, soit à la réalisation des travaux prévus au contrat ainsi que les mesures prévues pour les atténuer ou les contrer. Les renseignements peuvent être indiqués dans une note confidentielle lorsque le dossier relève du comité exécutif ou dans une fiche complémentaire si le dossier relève de la compétence d'un conseil.

Considérant que ces nouvelles lignes directrices entraient en vigueur en mars 2011, et donc après l'octroi des contrats visés par notre échantillon, nous avons questionné les ingénieurs chargés de projet de la DCRT ainsi qu'un ingénieur de la DEC sur le

processus d'analyse des écarts en place après cette date. Nous avons également examiné la nature des renseignements fournis dans les sommaires décisionnels liés à l'octroi des contrats après mars 2011.

Selon les renseignements obtenus auprès de la DCRT, l'analyse des soumissions reçues consiste à comparer le total de chacune des soumissions, le total de l'estimation détaillée des coûts et le total de l'estimation détaillée de contrôle. En présence d'écarts importants, une comparaison plus détaillée est effectuée pour déceler des irrégularités quant aux prix unitaires soumissionnés. Bien qu'une telle analyse comparative aille à l'encontre de l'orientation de la directrice, nous n'avons pas été en mesure de corroborer l'évidence du fonctionnement décrit, puisque cette analyse n'était pas documentée.

À notre avis, compte tenu du nombre important de données figurant sur les bordereaux de soumission, un comparatif visuel des soumissions reçues par rapport aux estimations détaillées des coûts et aux estimations détaillées de contrôle s'avère insuffisant. En effet, considérant qu'un seul projet peut comprendre plus de 50 éléments au bordereau de prix, cela multiplié par le nombre de soumissions reçues, l'estimation réalisée à l'interne et celle de la firme spécialisée, l'« analyse visuelle » devient fort laborieuse et son résultat peu probant lorsqu'il s'agit de justifier l'octroi d'un contrat.

Nous avons également questionné, au moment de nos travaux, l'ingénieur en poste au sein de la DEC. Selon les renseignements obtenus, la documentation d'une analyse comparative n'y était pas réalisée.

En ce qui concerne le contenu des sommaires décisionnels, après l'entrée en vigueur des lignes directrices, nous constatons que, de façon générale, ils présentaient les renseignements exigés au regard du montant des soumissions, de l'estimation des coûts et des écarts constatés. Précisons que seul le montant des estimations détaillées de contrôle était fourni à titre de référence et non celui des estimations réalisées à l'interne. C'est donc sur cette base que les instances ont appuyé leurs décisions pour l'octroi des contrats.

Pour les appels d'offres présentant un écart supérieur à 10 % entre l'estimation détaillée de contrôle et la plus basse soumission retenue, nous constatons que des explications d'ordre général ont été données. Par conséquent, les écarts constatés n'ont pas été rigoureusement expliqués comme l'exigent les lignes directrices en la matière. Lorsque l'estimation de la firme spécialisée était supérieure à la plus basse soumission retenue, le libellé standard des explications fournies était :

*« Après vérification auprès de notre firme indépendante d'économistes de la construction [...] en ce qui a trait aux prix unitaires utilisés pour établir l'estimation, celle-ci nous confirme que les prix soumis représentent fidèlement la réalité du marché.*

*Plusieurs facteurs et/ou paramètres peuvent expliquer la différence entre les prix des soumissions soit les escomptes sur achats, la productivité et les coûts de production, les taux horaires des équipements, les taux de transport en vrac, les frais indirects ainsi que les pourcentages de profits et d'administrations [sic] appliqués aux coûts du projet et la stratégie propre à chaque soumissionnaire.*

*Compte tenu de ces énoncés, nous concluons que l'écart entre le coût de l'adjudicataire et le montant de l'estimation détaillée de [la firme spécialisée] est favorable à la Ville. »*

Voici également le libellé standard fourni à titre d'explications lorsque le montant de l'estimation détaillée était inférieur à celui de la plus basse soumission.

*« Après vérification auprès de notre firme indépendante d'économistes de la construction [...], celle-ci nous confirme que leur prix soumis représente actuellement la valeur de référence pour la réalisation de ce projet.*

*Plusieurs facteurs et/ou paramètres peuvent expliquer la différence entre les prix des soumissions soit la productivité et les coûts de production, les taux horaires des équipements, les taux de transport en vrac, les frais indirects ainsi que les pourcentages de profits et d'administrations [sic] appliqués aux coûts du projet et la stratégie propre à chaque soumissionnaire.*

*Les résultats pour la soumission [...] tendent à démontrer une fluctuation à la hausse du marché qui peut être expliquée par plusieurs facteurs intrinsèques au marché durant la période d'appel d'offres. »*

Il est vrai que, sur la base des estimations détaillées de contrôle établies, pour la plupart des appels d'offres lancés depuis mars 2011, la situation a été favorable à la Ville sur le plan financier, car les prix des soumissions y étaient inférieurs. Nous

sommes cependant d'avis que les explications d'écarts fournies auraient quand même dû être plus rigoureuses, faire ressortir davantage les particularités de chacun des dossiers et prendre en considération les renseignements fournis sur la moyenne des soumissions. Par ailleurs, dans un contexte où plusieurs des soumissions retenues étaient plus basses que les estimations détaillées de contrôle, nous croyons que les instances auraient dû être sensibilisées sur les risques que présentait une telle situation sur le plan de la réalisation des travaux prévus au contrat ainsi que sur les mesures que prévoyait la DTP pour les atténuer ou les contrer.

Pour les autres appels d'offres lancés, soit ceux dont les prix des soumissions étaient supérieurs aux estimations détaillées de contrôle et dont l'écart représentait plus de 10 %, nous nous serions attendus à ce que les lignes directrices viennent préciser les actions à entreprendre advenant que les explications d'écarts fournies ne soient pas suffisantes pour justifier l'octroi du contrat; le rejet des soumissions reçues étant ultimement l'une de ces actions. Or, nous n'avons pas trouvé de telles lignes directrices s'appliquant à l'ensemble des contrats octroyés.

À la suite de la création de la Commission permanente sur l'examen des contrats, dont la mission est de s'assurer de la conformité du processus d'appel d'offres, nous avons constaté la diffusion, en août 2011, du *Guide d'information à l'intention des unités administratives*. Ce guide vise notamment à informer les unités d'affaires sur les critères selon lesquels les contrats doivent être transmis à la Commission. L'un de ces critères vise notamment les contrats d'exécution de travaux d'une valeur de plus de 2 M\$ et présentant un écart de plus de 20 % entre l'estimation détaillée interne effectuée pendant le processus d'appel d'offres et la soumission de l'adjudicataire. Le guide prévoit, pour les contrats visés, que les unités d'affaires doivent notamment présenter aux membres de la Commission la méthodologie utilisée pour réaliser les estimations ainsi que les écarts entre l'estimation de référence et le montant proposé par l'adjudicataire. Elles doivent également être en mesure de fournir une explication pour toute anomalie ou particularité. À la suite de l'examen de chacun des dossiers présentés, la Commission émet une conclusion sur la conformité du processus d'appel d'offres. Elle peut également proposer des améliorations au processus par des recommandations particulières. Ces mesures exigent des unités d'affaires qu'une



analyse rigoureuse des principaux écarts soit réalisée en vue de fournir des explications suffisantes et probantes.

À la suite de nos travaux de vérification, nous croyons que les pratiques actuellement en place à la DTP au regard des explications d'écarts ne sont pas suffisantes pour répondre à la rigueur exigée par la Commission permanente sur l'examen des contrats. Par ailleurs, nous estimons que bon nombre des contrats recommandés aux instances par la DTP échappent à ces mesures en raison de leurs montants (inférieurs à 2 M\$). En effet, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 22 août 2011, 14 contrats sur 55 (25 %) étaient inférieurs à 2 M\$ et présentaient un écart supérieur à 20 %. Nous sommes d'avis que des lignes directrices devraient prévoir les actions à entreprendre pour cette catégorie de contrats advenant que des écarts demeurent inexpliqués à la suite de la préparation des sommaires décisionnels.

En conclusion, l'analyse comparative que nous avons réalisée entre les estimations détaillées par rapport aux soumissions reçues ne nous a pas fourni une assurance raisonnable sur la fiabilité des estimations détaillées réalisées, autant celles réalisées par la DCRT que celles de la firme spécialisée. Même si la firme spécialisée affichait de meilleurs résultats pour les huit premiers mois de l'année 2011, il n'en demeure pas moins que la DTP n'a pas su démontrer que ceux-ci étaient nettement plus significatifs que ceux obtenus par la DCRT, et ce, même si les buts et les méthodes d'estimation étaient différents. Considérant que, depuis avril 2011, la DTP doit publier dans le SÉAO le montant de l'estimation des coûts réalisée avant l'ouverture des soumissions et que cette information est susceptible d'être confrontée, non seulement avec le prix des soumissions, mais également avec le montant total des dépenses réelles, il est urgent que la Ville prenne les mesures qui s'imposent pour expliquer rigoureusement les écarts importants. Nous traiterons dans la section 3.5 des démarches qui devront être entreprises pour rendre possible l'évaluation des estimations détaillées de contrôle.

### **3.3.B. Recommandations**

Nous recommandons à la Direction des travaux publics de prendre les moyens qui s'imposent pour documenter aux dossiers :

- les analyses comparatives entre les soumissions reçues et les estimations détaillées de contrôle;
- des explications rigoureuses pour les écarts dépassant un seuil acceptable; afin d'être en mesure de justifier les choix effectués.

Nous recommandons à la Direction des travaux publics d'expliquer rigoureusement, au moment de la préparation des sommaires décisionnels liés à l'octroi des contrats, tout écart supérieur au seuil acceptable établi (10 %) entre la soumission de l'adjudicataire et l'estimation détaillée de contrôle, conformément aux lignes directrices émises par la Direction du greffe afin de favoriser une meilleure prise de décisions par les instances.

### **3.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée**

*« Les analyses comparatives seront faites pour tous les projets lorsque l'écart est de plus de 10 % entre l'estimation de la DEC et le plus bas soumissionnaire conforme. Ces analyses sont documentées au dossier.*

*Les analyses et les explications rigoureuses sont faites chaque fois que cela s'avère nécessaire et sont documentées au dossier.*

*De plus, notre recommandation d'ajouter une intervention particulière par la DEC au système de gestion des dossiers décisionnels (GDD) sera mise en application. »  
(Échéancier prévu : avril 2012)*

*« La DEC a mis en place une analyse rigoureuse expliquant les écarts et la consigne au dossier décisionnel dans le but d'éclairer la prise de décisions par les instances. »  
(Échéancier prévu : avril 2012)*