



MÉTRO DE LAVAL, STATION MONTMORENCY

RAPPORT ANNUEL 2010  
DU **VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**  
AU CONSEIL DE VILLE DE LAVAL

## *CHAPITRE 3*

### *PARTIE IV*

#### *PROCESSUS D'ADJUDICATION DES CONTRATS*

## 1. INTRODUCTION

En conformité avec le programme du Bureau du vérificateur général, nous avons effectué l'audit du processus d'adjudication des contrats de la Ville de Laval. Le processus d'adjudication des contrats est un processus critique au sein de l'administration municipale qui y consacre, en conséquence, des efforts importants. C'est un processus qui requiert la plus grande rigueur au niveau de son encadrement en vue de le rendre transparent, équitable et crédible.

C'est également un processus qui est régi par les dispositions de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* et qui énonce les règles à suivre au niveau de l'adjudication des contrats municipaux. Selon le montant en cause, l'acquisition de biens et de services se fait de gré à gré, par voie d'appels d'offres sur invitation ou d'appels d'offres publics.

L'adjudication des contrats dans le domaine municipal a été l'un des sujets les plus chauds de l'actualité en 2010. En réaction au présent contexte, l'Assemblée nationale a adopté en mars 2010, le projet de loi 76, amendé ultérieurement par le projet de loi 102 en juin 2010. Ce projet de loi ajoute de nouvelles dispositions législatives visant à resserrer les règles d'attribution des contrats municipaux, notamment par l'adoption obligatoire d'une politique de gestion contractuelle, l'interdiction de divulguer avant l'ouverture des soumissions, l'identité des personnes ayant demandé une copie des documents d'appels d'offres et la publication obligatoire, sur le système SEAO approuvé par le gouvernement, d'une liste des contrats comportant une dépense d'au moins 25 000 \$.

Les services suivants étaient directement impliqués dans le processus d'adjudication des contrats à la Ville de Laval :

- Service des finances - division Approvisionnement;
- Service de l'ingénierie;
- Service du greffe;
- Tous les services de la Ville à titre de requérants.

Parallèlement au déroulement de notre mandat, les gestionnaires de la Ville ont travaillé avec ardeur à déployer les mesures nécessaires en vue d'assurer la conformité à la nouvelle réglementation entrant en vigueur en janvier 2011. Ils en ont également revue en profondeur le processus d'approvisionnement et des améliorations majeures en matière de gouvernance ont été apportées. En effet, le 15 décembre dernier, le comité exécutif (CE) approuvait une toute nouvelle structure organisationnelle intégrant un service autonome d'approvisionnement (le Service des achats et de la gestion contractuelle) responsable de chapeauter l'ensemble du processus d'approvisionnement. Au même moment, ont été approuvées une politique révisée d'approvisionnement ainsi qu'une nouvelle politique de gestion contractuelle.

## 2. *OBJECTIFS*

Les objectifs du mandat étaient les suivants :

- Évaluer si le processus d'adjudication des contrats relatifs à l'acquisition de biens et de services jouit d'un encadrement qui repose sur de saines pratiques dans le domaine et qui favorise le respect de la réglementation en vigueur;
- Évaluer si le processus administratif relatif aux appels d'offres favorise l'acquisition au meilleur coût des biens et des services en qualité et en quantité suffisante, et ce, en temps opportun tout en favorisant le respect des lois, de même que l'objectivité, l'équité et la transparence dans l'adjudication des contrats;
- Évaluer si l'encadrement et le suivi favorisent l'acquisition des biens et des services de moins de 25 000 \$ au meilleur coût, en qualité et en quantité suffisante, et ce, en temps opportun, tout en favorisant l'objectivité, l'équité et la transparence dans l'adjudication des contrats.

## 3. *ÉTENDUE*

Notre audit a pris en considération l'ensemble des activités d'approvisionnement pour lesquelles le risque a été évalué élevé ou modéré. Nos sondages et autres procédés d'audit ont été réalisés sur la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 30 novembre 2010.

Notre audit a exclu les éléments suivants :

- Les contrats de gré à gré du Service de l'ingénierie;
- L'imputation des dépenses/achats au système comptable;
- Le processus des déboursés;
- Le contrôle budgétaire.

Nos travaux ont comporté des entrevues avec les gestionnaires et employés clés, des observations sur place et des sondages de transactions.

## 4. *OPINION*

Certains contrôles entourant le processus d'adjudication des contrats requièrent des améliorations. Au moment de l'exécution du mandat, la responsabilité partagée de l'approvisionnement au Service de l'ingénierie et à la division Approvisionnement du Service des finances ne favorisait pas la présence des meilleures pratiques de gouvernance dans le processus global d'approvisionnement, notamment en raison des pratiques différentes mises en œuvre par chacun des groupes.

Par ailleurs, le manque de politiques et procédures à l'intention du personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement, pouvant être qualifié de complexe en raison notamment des nombreuses exigences réglementaires qui le régissent, est venu augmenter le risque de non-conformité et de non-uniformité dans les pratiques.

Finalement, l'information de gestion consolidée faible et morcelée est venue restreindre la mise en œuvre de mécanismes de suivi à l'égard notamment de l'état des dépassements de coûts pour l'ensemble des projets, de la détection de situations de fractionnement, de l'ampleur des contrats conclus de gré à gré dans le domaine de la construction, etc.

## **5. *SOMMAIRE DES OBSERVATIONS***

Nos travaux ont permis de relever les principales observations suivantes :

### **5.1 *Éléments de gouvernance***

#### **5.1.1 *Structure organisationnelle***

Au moment de notre mandat, la division Approvisionnement du Service des finances était responsable du processus d'approvisionnement pour tous les types de contrats, sauf ceux du domaine de la construction. Le Service de l'ingénierie s'acquittait des responsabilités relatives à l'octroi des mandats professionnels dans le domaine de la construction plutôt que d'assumer uniquement un rôle de requérant.

Nous recommandons que la structure organisationnelle actuelle soit révisée et d'évaluer le bien-fondé d'un éventuel regroupement de l'ensemble des responsabilités relatives à l'approvisionnement sous un seul et même service en vue d'une meilleure attribution des rôles et responsabilités ainsi que d'une harmonisation des pratiques au sein de la Ville.

La création du Service des achats et de la gestion contractuelle a été approuvée lors du comité exécutif (CE) du 15 décembre 2010 et ce service est responsable de l'ensemble du processus d'approvisionnement.

#### **5.1.2 *Politique et procédures internes à l'intention du personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement***

Il n'y avait pas de politique ni de procédures internes disponibles à l'intention du personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement, c'est-à-dire, pour le personnel de la division Approvisionnement du Service des finances ainsi que des Services de l'ingénierie et du greffe, à l'exception du matériel de formation.

Nous recommandons la documentation à l'intention du personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement, des procédures internes dans le but d'harmoniser et d'uniformiser les pratiques d'approvisionnement.

Les gestionnaires adhéraient à cette recommandation et prévoyaient mettre en place de telles procédures. Par ailleurs, ils nous ont fait part qu'il existait déjà certaines procédures internes et que des rencontres régulières avaient lieu avec le personnel pour les informer des nouvelles mesures. Depuis le début de l'année 2011, plusieurs guides ont été développés, notamment le « Guide des membres d'un comité de sélection » et le « Guide d'acquisition de gré à gré ».

### *5.1.3 Politique et procédures internes à l'intention du personnel des services requérants impliqué dans le processus d'approvisionnement*

Il n'y avait pas de politique et procédures internes disponibles à l'intention du personnel des services requérants impliqué dans le processus d'approvisionnement. L'information des requérants transmise à la division Approvisionnement du Service des finances était souvent incomplète et présentée sous différentes formes.

Nous recommandons la rédaction, à l'intention du personnel des services requérants impliqué dans le processus d'approvisionnement, d'une politique et de procédures internes détaillant leur rôle et leurs responsabilités dans le processus global d'approvisionnement et d'autres directives pertinentes.

Les gestionnaires mentionnaient qu'ils répondraient à l'objet de la recommandation. Il est à préciser que la nouvelle politique d'approvisionnement, approuvée par le CE en décembre 2010, vient éclaircir le rôle et les responsabilités des services requérants. Par ailleurs, une formation a été donnée à l'ensemble du personnel responsable de l'approvisionnement des services requérants.

## *5.2 Lancement des appels d'offres*

### *5.2.1 Sélection des soumissionnaires invités concernant les appels d'offres sur invitation et les transactions de gré à gré*

La pratique de sélection des soumissionnaires invités concernant les appels d'offres sur invitation et les transactions de gré à gré n'était pas formalisée et appliquée de façon systématique. Les pratiques pouvaient également varier d'un service à l'autre. Un fichier fournisseurs n'était généralement pas utilisé pour la sélection des soumissionnaires.

Nous recommandons de revoir la pratique actuelle et d'élaborer une procédure structurée de sélection des soumissionnaires pour les appels d'offres sur invitation et les transactions de gré à gré, incluant l'utilisation d'un fichier fournisseurs.

La nouvelle politique de gestion contractuelle approuvée par le CE du 15 décembre 2010 prévoit maintenant la sélection des soumissionnaires pour les appels d'offres sur invitation et les transactions de gré à gré selon une procédure structurée.



### ***5.2.2 Format des appels d'offres et spécifications du cahier des charges***

Le cahier des charges utilisé pour les appels d'offres relatifs au domaine de la construction était daté d'avril 2000.

Le format des appels d'offres et les spécifications du cahier des charges intégrées dans les appels d'offres préparés par le Service de l'ingénierie et les maîtres d'œuvre, n'était pas harmonisé avec le format d'appels d'offres utilisé par la division Approvisionnement du Service des finances, notamment à l'égard des conditions générales et du cahier de pondération.

Nous recommandions, dans le cadre de la révision en cours du cahier des charges, de s'assurer d'harmoniser ces éléments et de compléter la revue exhaustive déjà amorcée du bien-fondé de l'ensemble des clauses actuelles. En date du présent rapport, l'ensemble des cahiers des charges a été revu, afin de se conformer à la nouvelle politique de gestion contractuelle.

### ***5.2.3 Préparation des appels d'offres du domaine de la construction***

La majeure partie du processus d'approvisionnement dans le domaine de la construction, c'est-à-dire la préparation des plans et devis, le processus de sélection des entrepreneurs et la surveillance des travaux est confiée à des firmes de consultants externes.

Nous recommandions de réévaluer la pratique actuelle de confier systématiquement et globalement la procédure d'appel d'offres aux firmes de consultants externes relativement à la sélection des entrepreneurs en construction. La pratique devrait envisager de confier la procédure d'appel d'offres à des firmes de consultants externes que pour les dossiers requérant une expertise technique spécialisée, après analyse et dans le respect des règles en vigueur dans le domaine du génie.

Les gestionnaires prévoyaient reconsidérer cette pratique et ce, en accord avec les règles en vigueur dans le domaine du génie. Cette analyse a été effectuée et des règles ont été établies dans la politique d'approvisionnement.

## ***5.3 Suivi des contrats***

### ***5.3.1 Suivi des documents d'assurance, de garantie, de licence et autres***

Suite aux sondages réalisés, nous avons observé l'absence au dossier des documents d'assurance, de garantie, licences et laissant entrevoir la possibilité de documents non obtenus ou non maintenus à jour pendant la période du contrat.

Nous recommandions d'établir et d'assigner formellement la responsabilité du suivi de ces documents. La procédure de suivi devrait être intégrée aux nouvelles procédures à être élaborées à l'intention du personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement. Un suivi informatisé des échéances devrait également être implanté à cet égard.

Précisons que les gestionnaires ont pris en compte ces recommandations dans la nouvelle politique d'approvisionnement. De plus, un suivi informatique des échéances a été développé.

### ***5.3.2 Procédure de relance auprès des fournisseurs n'ayant pas présenté de soumission***

Au moment de notre mandat, il n'y avait pas de procédure de relance réalisée auprès des fournisseurs ayant pris connaissance des documents d'appel d'offres sans avoir pour autant déposé une soumission.

Nous recommandons d'établir une procédure de relance auprès des fournisseurs ayant pris connaissance des documents d'appel d'offres sans y avoir donné suite et de l'intégrer à l'intérieur de la nouvelle politique de gestion contractuelle.

Une procédure de relance a été intégrée dans la nouvelle politique de gestion contractuelle approuvée par le CE du 15 décembre 2010.

### ***5.3.3 Évaluation du rendement des fournisseurs***

Nous n'avons pas observé d'évaluation systématique et formalisée du rendement des fournisseurs.

Nous recommandons d'intégrer dans les nouvelles politiques et procédures internes à l'intention du personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement, une procédure d'évaluation systématique de tous les fournisseurs. Nous recommandons également d'envisager de prendre en compte les évaluations de rendement des fournisseurs à titre de critère d'admissibilité des soumissionnaires.

Les gestionnaires ont prévu une procédure d'évaluation du rendement des fournisseurs dans la nouvelle politique d'approvisionnement.

### ***5.3.4 Rapports de gestion et de suivi***

Il existait peu de rapports de gestion comportant une information permettant de suivre globalement, par exemple, l'état des dépassements de coûts pour l'ensemble des projets ou la détection de situations de fractionnement. Il n'y avait pas de liste exhaustive des contrats accordés de gré à gré par le Service de l'ingénierie, la saisie de données à cet égard n'ayant débutée qu'au cours de l'été 2010.

Nous recommandons de développer des rapports de gestion afin d'améliorer le suivi des dossiers et des activités d'approvisionnement, notamment à l'égard de la détection du fractionnement de contrats et des rapports mettant en évidence les cas problématiques et les cas d'exception.

Les gestionnaires nous ont fait part que des rapports de gestion ont été développés dans le système GAA en juillet 2010.



## **6. CONCLUSION**

Notre audit s'est effectué de façon transparente, c'est-à-dire que les problèmes soulevés ont été divulgués au fur et à mesure du mandat et plusieurs points au dossier sont déjà résolus.

Nous remercions tous les gestionnaires et employés impliqués dans le processus d'audit pour leur excellente collaboration et coopération tout au long de ce mandat.