



RAPPORT D'ÉTUDE
PORTANT SUR L'ENCADREMENT
ET LE CONTRÔLE EXERCÉS
SUR LA GESTION CONTRACTUELLE
DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES

Remis à la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des*
contrats publics dans l'industrie de la construction

en collaboration avec Me Marc-André LeChasseur, du cabinet d'avocats



Novembre 2012

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DÉCISIONNEL	4
RAPPEL DU MANDAT ET CONTEXTE DE L'ANALYSE	5
CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES	5
INTRODUCTION	6
SECTION 1 – CONTEXTE HISTORIQUE ET MODIFICATIONS RÉCENTES À L'ENCADEMENT LÉGISLATIF	7
1.1 Évolution de l'encadrement de l'activité d'octroi et de gestion des contrats accordés par des municipalités et des types de contrôle exercés	7
1.2 Les changements récents aux lois municipales : fruit d'un plan global de lutte à la corruption et à la collusion	7
1.3 Les faits saillants du rapport « Coulombe » de 2010	8
1.4 Des changements qui portent fruit ?	9
SECTION 2 – DESCRIPTION DE L'ACTIVITÉ CONTRACTUELLE DES MUNICIPALITÉS	11
2.1 Ampleur et types de contrats accordés (catégories)	11
2.2 L'état des marchés par catégories de contrats	14
2.3 La question du nombre de contrats	15
2.3.1 Les contrats de plus de 25,000 \$: une tentative de répertorier en fonction des types de municipalités	16
2.4 Une énumération partielle des contrats municipaux, par types	17
2.5 Une croissance rapide des immobilisations qui n'est pas terminée	19
SECTION 3 – ANALYSE JURIDIQUE DES MESURES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI	20
SECTION 4 – EXAMEN DES CONSIDÉRATIONS PRATIQUES RELATIVES AU CONTRÔLE ET AU SUIVI DE L'ATTRIBUTION ET DE LA GESTION DE CONTRATS	23
4.1 Les moyens sont-ils réunis pour une bonne gestion des contrats ?	23
4.2 Une vue globale sur la gestion des dépenses municipales et les leçons qui s'en dégagent	25
La rémunération des employés	25

Le financement à long terme	25
Les achats de biens et services	26
4.3 Qu'est-ce qui fait la substance du mandat d' élu municipal ?	27
Le budget	27
Le zonage	28
Les contrats	28
La situation de fragilité inhérente à tout élu municipal	28
4.4 Qu'est-ce qui fait vibrer un marché ?	30
4.5 Des règles qui empêchent parfois l'atteinte de l'efficience ?	30
SECTION 5 – APPRÉCIATION DE CERTAINES VOIES DE SOLUTION POSSIBLES POUR AMÉLIORER L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE	32
5.1 Contrôle et suivi accrus sur les organismes municipaux	32
5.2 Suivi plus actif du volet « activité des marchés »	35
5.3 Réorganisation partielle du régime d'attribution de contrats par les municipalités	37
5.4 Abolition du régime actuellement applicable aux municipalités et assujettissement à la <i>Loi sur les contrats publics</i>	38
5.5 Modifications à certains aspects du régime actuel pour en améliorer le fonctionnement	39
5.6 Transformation du rôle de l' élu eu égard à l'attribution de contrats	39
CONCLUSION	41
Annexe 1 – Mesures législatives récentes visant la collusion t la corruption	42
Annexe 2 –Énumération des types de contrats conclus par des organismes municipaux .(par catégories)	47
Annexe 3 –Tableau A – Règles d'adjudication des contrats municipaux au Québec	49
–Tableau B – Règles d'adjudication des contrats municipaux (autres juridictions)	52

SOMMAIRE DÉCISIONNEL

L'analyse produite dans ce rapport fait état de certaines réalités entourant l'univers et les pratiques d'octroi et de suivi des contrats par les organismes municipaux. Elle estime que les organismes municipaux octroient un nombre important de contrats (entre 180 000 et 300 000 annuellement, à défaut d'analyse plus fine et en fonction d'hypothèses différentes, p. 13 et annexe 1) et que la valeur de ces contrats est, globalement, de plus de 8 milliards de dollars (p. 7).

Une répartition de ces contrats entre les catégories « services et location » (36 %), acquisition de biens et services (28 %) et exécution de travaux (36 %) démontre que les contrats de cette dernière catégorie représentent surtout des immobilisations (à 82 %, p. 10) et qu'ils sont, individuellement, beaucoup plus importants financièrement que les contrats des deux autres catégories (p. 11).

L'analyse souligne notamment le fait que le Québec est la seule province canadienne qui prévoit, dans les lois encadrant l'action des municipalités, des règles particulières sur ce sujet. Les municipalités des autres provinces adoptent donc des règles elles-mêmes (p. 18 et annexe 2).

Le rapport soumet des réflexions (pp. 19 à 24) sur la capacité managériale des organismes municipaux eu égard à l'activité d'octroi et de suivi des contrats, et recadrent cette activité parmi l'ensemble des fonctions municipales, en abordant notamment le rôle des élus et leur vulnérabilité lorsqu'ils s'acquittent du mandat d'accorder des contrats.

Le rapport souligne également que les marchés publics peuvent se dérégler du fait d'une mauvaise structure d'entreprises ou de différents facteurs qui peuvent amoindrir la concurrence et augmenter le coût des achats de biens et services pour les organismes municipaux (p. 25).

Le rapport se conclut en ouvrant diverses pistes de réflexion (section 5) pour améliorer la situation en proposant des correctifs d'ampleur différentes, allant du simple ajustement aux règles existantes (correction d'exceptions non-justifiées au processus d'appel d'offres) à la modification du rôle des élus municipaux (et l'adaptation concomitante des moyens mis à la disposition des gestionnaires) ou encore à la mise en place d'outils novateurs pour suivre l'activité des marchés et même intervenir pour les rééquilibrer, au besoin.

Dans l'ensemble, ces pistes de solution reposent sur la prémisse selon laquelle ce n'est pas un déficit d'encadrement législatif de type procédural qui explique l'apparition des phénomènes de corruption ou de collusion au niveau municipal, mais plutôt une faiblesse de certains paramètres liés à la reddition de comptes (élus et fonctionnaires) et à l'imputabilité des fonctionnaires.

RAPPEL DU MANDAT ET CONTEXTE DE L'ANALYSE

Dans le cadre de ses travaux, la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (la « Commission ») nous a demandé de lui fournir un éclairage particulier sur la réalité du processus d'attribution de contrats par les organismes municipaux. Au-delà de l'encadrement législatif et réglementaire mis en place, cet éclairage doit permettre à la Commission de comprendre la réalité vécue par ces organismes et leurs gestionnaires, fournissant ainsi matière à réflexion pour envisager certaines améliorations au suivi et au contrôle exercés sur ces organismes.

Cette analyse intervient dans un contexte où la Commission entend des témoins et où certaines personnes pourraient être mises en cause en lien avec le mandat de la Commission. Il est donc important de statuer, d'entrée de jeu, que cette étude se veut un portrait global d'une réalité administrative complexe, réalisé selon une approche systémique. En aucun temps, cette étude ne saurait prétendre à une description « anecdotique », tirée d'une expérience en particulier. Elle tente plutôt de décrire et d'analyser cette réalité en tant que phénomène.

CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Afin de réaliser un tel mandat, nous avons eu recours à une importante recherche documentaire sur le sujet qui nous occupe. Des sources documentaires diverses ont été utilisées, le plus souvent obtenues par le biais d'Internet. Les sources publiées sont mises en référence lorsque citées ou utilisées dans le texte. Étant donné le manque de statistiques fiables sur les contrats municipaux, diverses estimations ont été faites, en lien avec l'exercice de dénombrement et de qualification de ces contrats (section 2 du rapport).

Le volet juridique a été confié au cabinet « LeChasseur avocats » et a donné lieu à une comparaison des législations en vigueur dans les juridictions comparables au Canada (section 3). Cette étude de droit comparé avait pour objectif d'illustrer les différentes approches applicables et la diversité des régimes décentralisés applicables ailleurs au Canada, notamment en ce qui a trait au rôle important joué par certains fonctionnaires dans plusieurs provinces et à l'absence relative des élus des processus d'adjudication des contrats.

Quelques entrevues semi-dirigées avec des intervenants¹ bien informés des pratiques de terrain ont complété nos sources d'information (section 4). Nous avons conservé leur anonymat, puisque ces personnes sont à l'emploi d'organismes publics.

Comme toujours en pareil cas, le choix des faits énoncés, les interprétations qui s'en dégagent, de même que les conclusions et les voies de solution qui sont identifiées, sont uniquement attribuables aux auteurs² du rapport, qui en assument l'entière responsabilité.

¹¹ Ces personnes ont toutes un profil administratif : directeurs généraux, trésoriers, responsables d'approvisionnements.

² M. Pierre Prévost est l'auteur principal de ce rapport, qui n'aurait pu voir le jour sans la contribution essentielle de Me Marc-André Lechasseur, notamment pour les considérations de nature juridique.

INTRODUCTION

Le milieu municipal est en effervescence depuis quelques années, du fait de l'association qui est souvent faite entre lui et le milieu de la construction, mis en cause par de nombreuses allégations de collusion ou de corruption. C'est l'ensemble des éléments qui fondent le respect pour l'institution municipale et ses acteurs qui sont remis en cause présentement par une partie de la population.

Le mandat reçu par la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* est primordial pour ramener la confiance parmi cette population. Mais la confiance ne sera probablement ramenée que si, de façon systémique, on trouve les solutions durables à des problèmes qui risqueraient de se poser à nouveau si on se contentait d'identifier et de punir les intervenants qui ont « déjoué » l'esprit et l'intention des dispositions relatives à l'adjudication de contrats publics.

Cette étude s'inscrit donc dans une perspective analytique globale. Elle porte sur le milieu municipal uniquement, et s'intéresse à la façon dont est vécu au quotidien le régime d'octroi de contrats et les pratiques de suivis. Elle recense diverses modifications apportées au fil des ans à ce régime fondé sur l'adjudication au plus bas soumissionnaire conforme. Elle offre des analyses et des réflexions quant au nombre, à la valeur et au type de contrats accordés par les organismes municipaux³, ainsi qu'à la façon dont le régime d'attribution de contrats est vécu sur le terrain par les gestionnaires municipaux. Elle compare les grands éléments de contrôle et de suivi prévus par la législation québécoise à celle des autres provinces canadiennes. Elle pointe enfin certaines voies de solution relatives à des améliorations qu'il serait possible d'apporter à ce régime.

³ À l'exception de la section 2 qui ne recense que l'activité contractuelle des municipalités elles-mêmes, nous incluons dans ce rapport sous le vocable « organismes municipaux » l'ensemble des municipalités, locales et régionales, de même que les organismes de transport et régies inter-municipales.

SECTION 1 - CONTEXTE HISTORIQUE ET MODIFICATIONS RÉCENTES À L'ENCADREMENT LÉGISLATIF

1.1 - Évolution de l'encadrement de l'activité d'octroi et de gestion des contrats accordés par des municipalités et des types de contrôle exercés

Les municipalités québécoises sont régies par les règles générales du Code civil du Québec en matière contractuelle, ce qui revient à dire qu'à l'exception des cas où une procédure particulière est exigée, c'est la négociation individuelle, dite aussi de gré à gré, qui s'applique à l'adjudication des contrats.

Depuis 1964, la règle du gré à gré connaît une exception : l'appel d'offres public pour certains types de contrats. Cette exception a entraîné un élargissement des pouvoirs conférés à la Commission municipale lors de sa création en 1932. En effet, c'est la Commission municipale qui a alors la responsabilité de donner des avis au ministre des Affaires municipales sur l'octroi d'un contrat à un autre que le plus bas soumissionnaire conforme, pouvoir qu'elle n'exerce plus depuis plusieurs années et qui réside entièrement entre les mains du ministre. Il faut noter que ce dernier est le gardien de la procédure d'ordre public et qu'il n'accorde ce type d'autorisations que de manière extrêmement parcimonieuse. À notre connaissance, il ne semble pas exister de compilation des autorisations accordées au fil du temps par le ministre.

Une seconde exception à la liberté contractuelle prend effet à partir de 1977, soit le processus d'octroi des contrats sur invitation écrite. Ce processus vise globalement à l'heure actuelle les contrats impliquant une dépense se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$. À partir de 1997, la *Loi sur les cités et villes* est largement modifiée afin notamment d'y intégrer des modalités d'adjudication impliquant une alternative au prix le plus bas, soit le mécanisme de pondération des soumissions.

En 2002, le mécanisme d'appels de soumissions (sur invitation ou par appel d'offres, selon le montant en cause) devient obligatoire pour l'adjudication de certains contrats à des professionnels. Des normes d'éthiques particulières mais à portée indirecte (elles impliquent l'exercice par la Ville d'un pouvoir délégué) sont introduites dans la loi en 2010 et 2011. On pense notamment à une politique de gestion contractuelle qui devient obligatoire ainsi qu'aux codes d'éthique des élus et fonctionnaires municipaux qui eux aussi deviennent respectivement obligatoires en 2011 et 2012 avec la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

1.2 - Les changements récents aux lois municipales: fruit d'un plan global de lutte à la corruption et à la collusion

Suite à la série d'allégations révélées par les médias à partir de l'année 2008 et aux enquêtes policières qui ont suivi, le gouvernement du Québec a réagi à la fin de l'année 2009 (immédiatement après la tenue des élections municipales) en mettant en œuvre un plan d'action relatif à l'octroi des contrats d'organismes municipaux.

Ce plan était conçu pour être réalisé en deux étapes : une première étape au printemps 2010 qui mettait déjà en œuvre une série de changements aux règles d'attribution de contrats municipaux, et une seconde étape qui devait donner suite à certaines recommandations d'un groupe de travail formé par le gouvernement et aux recommandations issues d'autres initiatives⁴. La première étape a donné lieu au PL 76 (sanctionné le 1^{er} mars 2010) (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c.1), qui venait renforcer les pouvoirs de vérification du MAMROT, obligeait les municipalités à se doter d'une politique de gestion contractuelle, à réaliser des estimations du coût d'un contrat et à rendre accessible au public diverses informations relatives au processus d'attribution des contrats (de plus de 25,000 \$).

Ce plan venait également « compléter » le dispositif relatif aux considérations de nature éthique pour les élus et fonctionnaires municipaux, par l'adoption en 2010 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.Q., c. E-15.1.0.1) qui prévoyait l'adoption d'un code d'éthique et une formation obligatoire aux élus. Le milieu municipal lui-même, fortement ébranlé par ces allégations, a réagi en mettant de l'avant une stratégie basée sur une collaboration avec le gouvernement pour le renforcement des mesures encadrant l'éthique des élus et fonctionnaires municipaux, la révision des règles du financement des partis et des candidats municipaux, le renforcement du dispositif d'adjudication des contrats et enfin l'établissement de mesures visant à assurer une saine concurrence sur les marchés publics, en particulier municipaux.

Parallèlement à ces efforts directement destinés à améliorer les règles d'encadrement des pratiques municipales de gestion, le gouvernement intervenait pour modifier certaines lois fiscales et d'encadrement de l'industrie de la construction (pouvoirs accrus aux organismes d'encadrement et de réglementation; sanctions plus lourdes aux entreprises fautives). Un résumé de l'ensemble de la démarche entreprise au niveau législatif se trouve au tableau de l'annexe 1).

1.3 - Les faits saillants du rapport « Coulombe » de 2010

Une réflexion importante, partie intégrante du plan d'action mis sur pied fin 2009 par le gouvernement, a découlé des travaux du groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux (« groupe Coulombe », du nom de son président, M. Guy Coulombe). Il est sage d'en rappeler brièvement les principaux faits à l'égard de l'activité municipale en matière d'attribution de contrats.

- Les municipalités sont de « gros joueurs » sur les marchés publics, mais elles demeurent assujetties à des règles d'encadrement de l'attribution des contrats différentes de celles qui prévalent pour les autres intervenants publics (qu'on retrouve dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*).

⁴ Le groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux (Groupe Coulombe) a remis son rapport en mars 2010; quant aux autres initiatives, elles consistaient essentiellement en des suggestions demandées au comité des grandes villes de plus de 100,000 habitants et qui n'ont pas, à notre connaissance, connu de suites particulières.

- Le nombre exact de contrats accordés par les organismes municipaux est inconnu, mais il a été estimé à près de 300,000 par année par le Groupe-conseil⁵.
- La valeur totale des contrats municipaux accordés est de l'ordre de 8 MM \$ (2008), répartie entre les contrats de « services et location » (36,3 % du total), les contrats d'acquisition de biens et services (28,1 % du total) et enfin les contrats d'« exécution de travaux » (35,6 % du total).
- 95 % des contrats municipaux porteraient sur un prix de moins de 25,000 \$; 3 % sur un prix se situant entre 25,000 \$ et 100,000 \$; 2 % sur un prix supérieur à 100,000 \$.
- L'activité d'octroi de contrats constitue la majorité des dépenses municipales jusqu'au seuil des 100,000 habitants; cette réalité s'estompe toutefois graduellement, en partant des petites municipalités vers les plus grandes, en parallèle avec l'acquisition par une municipalité des compétences professionnelles et techniques pour réaliser à l'interne (en régie) des tâches qui, autrement, auraient été confiées à des entrepreneurs et fournisseurs de services.

1.4 - Des changements qui portent fruit ?

En dépit des nombreux changements intervenus récemment dans l'encadrement législatif global (contrats municipaux, industrie de la construction, etc.) et dans les pratiques administratives des municipalités, les jugements demeurent pour le moment partagés à savoir si l'objectif d'une plus grande transparence et d'une meilleure performance du régime est atteint. Ainsi, certaines mesures gouvernementales qui ont fait partie d'un « bouquet de mesures » pourtant destinées à freiner les pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction, sont déjà l'objet de critiques suite à leur mise en application, puisqu'elles semblent s'avérer jusqu'à un certain point inefficaces⁶. Les meilleurs cerveaux sont désormais à l'œuvre pour démontrer les limites de ces modifications législatives et, le cas échéant, les moyens de les contourner⁷.

Il convient de signaler que la logique du régime d'attribution de contrats par les municipalités n'a pas été modifiée au fil des dernières modifications qui y ont été apportées: c'est toujours le plus bas soumissionnaire conforme qui doit recevoir le contrat. On constate donc que cette logique a été renforcée par les modifications législatives récentes, plutôt que remise en question; les effets attendus des nouvelles mesures adoptées par le gouvernement doivent permettre de

⁵ Le groupe-conseil n'a guère pu, à cause des délais qui lui étaient impartis, approfondir davantage la composition de cette réalité contractuelle.

⁶ Le Maire de Montréal, M. Gérald Tremblay, constatant une concentration accrue des contrats à certaines firmes qui faisaient l'objet d'enquêtes et même de condamnations, affirmait en juin 2012 que « la loi 35 est un échec », car les entreprises se sont conformées à la lettre, mais pas à l'esprit de la loi. (article signé par Karim Benessaïeh, paru dans Cyberpresse, 19 juin 2012).

⁷ « Fraude et construction : guide pour contourner la loi 35 » : un cabinet d'avocats bien connu aurait signalé les limites des nouvelles dispositions et les divers moyens d'en contourner les finalités (article signé par Pierre-André Normandin, paru dans Cyberpresse, 9 août 2012).

mieux « encadrer » et « soutenir » ce régime bien établi, et doivent en améliorer le fonctionnement global, par exemple en rendant plus difficile (sinon impossible) toute tentative de collusion et de corruption. Mais le « système » demeure aveugle quant à sa performance globale et on en est toujours réduit à spéculer sur l'efficacité des mesures mises en place⁸. Il convient de signaler cependant que la loi prévoit certaines exceptions qui accordent au ministre des Affaires municipales la discrétion d'écarter, sur demande, le plus bas soumissionnaire conforme lors d'un appel de soumissions, pouvoir peu utilisé dans la réalité.

Il faut aussi souligner qu'en général, la jurisprudence s'est montrée défavorable à l'exercice « injustifié » par une municipalité de son pouvoir de mettre un terme à un appel d'offres afin de recommencer le processus. Une telle décision doit être justifiée pour des motifs de saine administration puisqu'elle peut avoir pour effet de contrer les objectifs de saine compétition recherchés à la base, les soumissionnaires potentiels étant alors en mesure de connaître la position de leurs concurrents.

L'adage populaire dit cependant qu'« il faut être deux pour danser »; en matière d'attribution de contrats municipaux, si les règles changent, et si les mentalités évoluent du côté des organismes municipaux, il faut également que la structure de l'industrie qui soumissionne sur les contrats municipaux change, que les entreprises et entrepreneurs acceptent de s'adapter à l'esprit des nouvelles règles, plutôt que de chercher à les contourner.

⁸ « Le coût des travaux en baisse de « 20 à 33 % » à Montréal » (article signé P.-A. Normandin, paru dans Cyberpresse, 27 août 2012). Dans cet article, plusieurs intervenants spéculent et concluent différemment quant à la raison qui fait que les soumissions reçues sont plus basses que prévu.

SECTION 2 - DESCRIPTION DE L'ACTIVITÉ CONTRACTUELLE DES MUNICIPALITÉS

Dans la présente section, nous approfondirons la description et l'analyse de l'activité contractuelle des organismes municipaux, à partir des données disponibles dans le rapport Coulombe de 2010 ainsi qu'à partir de données plus récentes que nous avons colligées et analysées.

2.1 - Ampleur et types de contrats accordés (catégories)

Les contrats accordés par les organismes municipaux représentaient, selon l'estimation produite en 2008 par le groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, plus de 35 % des contrats publics⁹. Cette statistique globale peut être éclatée en ses diverses composantes de la façon suivante, afin de marquer l'importance des municipalités dans la problématique liée spécifiquement à l'industrie de la construction :

Tableau 1 – Part municipale dans l'ensemble des contrats publics, par catégorie

Catégorie	Part représentée par les municipalités
Biens	33 %
Services	32 %
Construction	41 %
Moyenne municipale sur l'ensemble public	35 %

On constate tout de suite au tableau 1 une certaine concentration des contrats municipaux (par rapport au total des contrats accordés par les autres organismes publics) dans la catégorie « construction », ce qui explique peut-être les liens qui ont été établis, à tort ou à raison, avec le milieu municipal depuis le début des allégations de corruption et de collusion dans l'industrie de la construction.

Il est vrai que, de manière intuitive, à l'exception notable du ministère des Transports du Québec et d'Hydro-Québec, la plupart des organismes ou ministères gouvernementaux concluent bien plus de contrats de biens ou de services que de construction.

Par ailleurs, quand on se penche sur les caractéristiques des contrats accordés par les organismes municipaux, on constate que la proportion qui vise les dépenses de fonctionnement varie énormément¹⁰. Comme le rappelle de façon synthétique le tableau 2 ci-après, une grande partie des achats de « services et location » concernent les dépenses de fonctionnement (87 %); cette

⁹ Ces données proviennent du rapport du groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, tableau 1, p. 1.

¹⁰ Ces chiffres sont tirés d'une compilation de certaines données du tableau 1 de l'annexe 8 du rapport du groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux, p. 103.

proportion chute à 38 % pour la catégorie « acquisition de biens » et à 18 % pour la catégorie « exécution de travaux ».

Le corollaire est vérifiable : les dépenses d'immobilisations sont visées à 13 % seulement dans la catégorie « services et location », à 62 % pour celle des « acquisitions de biens » et enfin à 82 % pour l'exécution de travaux.

Tableau 2 - Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008
(en milliers de dollars)

	Services et location		Acquisition (biens et services)		Exécution de travaux (construction, entretien et réparation)	
Catégorie	fonctionnement	immobilisation	fonctionnement	immobilisation	fonctionnement	immobilisation
Total (000 \$)	2 516 728	388 279	847 152	1 396 108	525 271	2 325 053
En %	31,47 %	4,85 %	10,59 %	17,46 %	6,57 %	29,06 %
En % (somme)	36,32 %		28,05 %		35,63 %	
Répartition	87 %	13 %	38 %	62 %	18 %	82 %
En %	100 %		100 %		100 %	

Que peut-on déduire de cette situation ? Sachant que les activités liées à la construction sont très fortement concentrées dans le seul poste « Exécution de travaux » (qui représentait au total 2,85 MM \$ sur un total de 8 MM \$ en 2008), on en déduit que la proximité des municipalités avec le milieu de la construction pris au sens large (incluant les firmes de services professionnels actives dans les chantiers de construction) est limitée à environ 40 % des dépenses de nature contractuelle (soit : 35,63 % pour l'exécution de travaux + une fraction, difficile à estimer avec précision, des dépenses de fonctionnement de la catégorie « services et location » qui visent les services professionnels en ingénierie et architecture, que nous estimons à un minimum de 4 %).

En d'autres mots, les contrats que les municipalités accordent ne sont pas exclusivement, ni même majoritairement, liés au domaine de la construction. Cependant, lorsqu'ils touchent au domaine de la construction, ils sont financés majoritairement par des emprunts. Cela peut-il affecter la qualité du contrôle et du suivi de ces contrats, puisque l'impact du coût supérieur d'un projet est réparti sur dix ou quinze annuités¹¹ ? Nous en discuterons plus en profondeur à la sous-section 4.2 plus bas, qui abordera la performance globale de gestion des municipalités.

Cela signifie somme toute que les municipalités sont des acheteurs très diversifiés de produits et services. Qu'achètent-elles donc ? Différentes catégories de fournitures de bureau, de produits énergétiques (la facture énergétique des municipalités s'élèverait à elle seule à plus de 420 M \$

¹¹ De plus, cet impact ne devient réalité (même dilué par le nombre d'annuités) qu'environ dix-huit à vingt-quatre mois après que les travaux aient été complétés, suite au processus de « fermeture » d'un emprunt temporaire et d'émission d'un titre d'obligation pour financer sur les marchés les travaux qui se sont déroulés. Ajoutons à ces délais le fait qu'au plan administratif, la gestion de la dette municipale est concentrée entre les mains des services des finances, qui sont détachés de la gestion des chantiers...

en 2012¹²), de matériel pour les flottes de véhicules qu'elles utilisent (pour l'entretien, notamment), etc. Lorsqu'elles « empruntent » pour financer ces biens et services, les municipalités le font pour payer des véhicules, des équipements de gestion (logiciels, appareils informatiques), des espaces de bureau qu'elles acquièrent ou aménagent à long terme, etc. Les organismes municipaux sont donc en contact avec une très grande variété de fournisseurs. Il serait intéressant de pouvoir vérifier si les règles actuelles encadrant leur activité d'octroi de contrats s'avèrent plus ou moins performantes selon les marchés sur lesquels elles achètent, mais il n'existe actuellement aucun mécanisme pour le réaliser, ni aucun organisme détenant ce mandat.

Il serait probablement éclairant de connaître le « contrat-type » conclu par une municipalité, dans chacune des trois grandes catégories identifiées (« services et location », « acquisition de biens » et « exécution de travaux ». Une telle information découlerait de l'analyse effectuée sur un échantillon représentatif des contrats accordés; encore une fois, à notre connaissance, une telle information n'existe pas à l'heure actuelle.

Dans son sondage aux membres de janvier 2010, l'UMQ recensait que 79 % des contrats des répondants portaient sur des achats de biens et services; 15 % sur les « services et location » et 6 % sur la construction. Cette donnée est partielle parce que les résultats du sondage de l'UMQ sont surreprésentés dans les catégories de municipalités « urbaines », qui accordent davantage de contrats que la moyenne des organismes municipaux, et pour des montants plus importants. Cependant, elle donne un portrait intéressant d'une réalité administrative qui représente la grande majorité des budgets municipaux au Québec.

De ces chiffres, on déduit donc les éléments suivants :

- 1) la « construction » (« exécution de travaux »), qui représente pourtant 35,63 % en valeur des contrats accordés, ne représenterait que 6 % du nombre total des contrats accordés, pour une valeur relative par contrat de 6 pour 1;
- 2) à l'inverse, les « acquisitions » de biens et services, qui représentent en valeur 28,05 % du total municipal, représenteraient un pourcentage bien plus élevé du nombre total des contrats accordés, soit 80 %, pour une valeur relative par contrat d'environ 1 pour 3;
- 3) quant aux « services/location », leur valeur par rapport au total municipal s'établit à 36,32 %, mais le nombre de contrats serait de 15 %, pour une valeur relative par contrat de 1 pour 2,4.

Ainsi, on constate que les contrats de « construction » sont de loin plus importants, en termes financiers, que ceux accordés pour les deux autres catégories. Si cela devait servir à fixer des priorités, on devrait dès lors accorder une priorité à l'encadrement (contrôle et suivi) de

¹² Cette estimation a été réalisée par l'UMQ au printemps 2012, dans le cadre d'une révision stratégique de ses activités à titre d'intervenante devant la Régie de l'énergie du Québec. Les trois-quarts de cette somme visent l'électricité et le gaz naturel, deux produits dont les tarifs et les conditions de service sont régis par cet organisme, et pour lesquels le fournisseur est un organisme public (Hydro-Québec) et un organisme privé dont le rendement est strictement réglementé (Gaz Métro).

l'activité contractuelle des municipalités pour les contrats de « construction ». Et cela, à défaut de pouvoir interroger l'état des marchés dans chaque secteur d'activité, puisque l'information n'existe pas.

Comme nous raisonnons ici à partir d'un sondage dont nous connaissons les biais méthodologiques, nous ne saurions affirmer que les résultats sont parfaitement représentatifs de la réalité municipale globale. Cependant, l'échantillon de l'UMQ est assez représentatif en termes de réalités administratives, si bien que les indications que nous obtenons peuvent être considérées comme valides et susceptibles de nous éclairer dans notre réflexion.

2.2 - L'état des marchés par catégories de contrats

Nous venons ci-haut d'ouvrir une porte à la réflexion sur l'état des marchés. Il serait parfaitement logique que la situation dans l'industrie de la construction présente des caractéristiques plus oligopolistiques que dans les autres marchés, et ce même en situation de saine concurrence et sans allégations de collusion ou de corruption. En effet, le facteur « distance » joue de façon importante dans cette industrie, pour laquelle il existe également d'importantes barrières à l'entrée (coût des équipements, rétention de la main-d'œuvre, accès à certaines ressources¹³).

Le nombre de fournisseurs potentiels dans l'industrie de la construction est donc naturellement plus limité qu'ailleurs. En ajoutant à cette situation le contexte actuel marqué par les allégations de collusion ayant pour effet de « diviser » le territoire en chasses gardées, il semble que les conditions d'un manque de concurrence soient réunies, ce qui a pour effet de hausser le coût moyen des travaux réalisés et va à l'encontre de l'intérêt public. Mais que peuvent faire les municipalités face à un tel phénomène ? Devant un marché qui ne se prête pas de bon gré aux attentes et aux règles édictées, l'acteur public peut recourir à la réglementation et à l'action, de façon à intervenir plus en amont sur ce marché; cela exige toutefois beaucoup de connaissances avant de s'engager dans une quelconque action; il faut notamment être en position de mesurer l'amélioration attendue. Nous reviendrons plus longuement sur cette question aux sections 4 et 5 du présent rapport.

Hormis le secteur, si important, qu'est l'« exécution de travaux » (« construction »), on a vu que les municipalités sont actives dans deux autres catégories de contrats. Intuitivement, étant donné la nature des services recherchés, le processus uniformisé d'attribution de contrats et la valeur intrinsèque du marché municipal, une saine concurrence devrait sévir sur une grande majorité de ces marchés. On peut présumer que l'information circule bien sur ces marchés, et les municipalités étant elles-mêmes soumises à des règles prônant la transparence, elles ont tout intérêt à ce que de nombreux fournisseurs se manifestent; en conséquence, elles devraient s'inquiéter dès qu'elles constatent une concurrence amoindrie. Nous ne pouvons bien sûr conclure, à ce stade de l'analyse, sur l'état de la concurrence sur ces marchés, mais nous nous proposons d'y revenir après la section 4 ci-après.

¹³ Le nombre de fournisseurs d'asphalte est limité et le coût de transport de ce matériau est, pour plusieurs fournisseurs potentiels, un facteur d'exclusion de certains marchés régionaux.

2.3 - La question du nombre de contrats

Le nombre exact de contrats conclus par les organismes municipaux sur une année demeure inconnu¹⁴. Une extrapolation tirée des données publiées dans le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux révèle que pour l'année 2008, on pourrait atteindre près de 300,000 contrats, dont 95 % porteraient sur des montants inférieurs à 25,000 \$, 3 % sur des montants se situant entre 25,000 \$ et 100,000 \$, et seulement 2 % pour des montants supérieurs à 100,000 \$¹⁵.

L'UMQ, en marge d'un sondage réalisé en janvier 2010 auprès de ses membres, estimait quant à elle le nombre total de contrats accordés par le secteur municipal à environ 220,000, chiffre sensiblement inférieur mais tout de même imposant.

Si on tente un essai de pondération en utilisant les classes de population comme variable, on obtient une donnée différente (voir le tableau ci-après), encore qu'il s'agisse ici d'une estimation dérivée et obtenue à partir de jugements, informés mais forcément imprécis, sur le nombre de contrats par classe de population.

Tableau 3 – Estimation du nombre de contrats municipaux sur une base annuelle

Classe de population	Nombre de municipalités	Estimation du nombre de contrats par municipalité	Nombre total de contrats
Moins de 2,000 hab.	745	15	11,175
De 2,000 à 10,000 hab.	285	75	21,375
De 10,000 à 100,000 hab.	87	400	34,800
100,000 hab. et plus	28 (*)	4,000	112,000
Total	1 145	- - -	179,350

(*) : nous avons considéré que la Ville de Montréal représentait, aux fins de cet exercice, l'équivalent de 20 municipalités (19 arrondissements et services centraux)

On se retrouve donc avec une estimation qui varie beaucoup, selon l'approche méthodologique privilégiée (entre 179,350 et 300,000 contrats). Au moins deux facteurs sont susceptibles d'expliquer, ne serait-ce qu'en partie, qu'on arrive à de tels écarts :

- En premier lieu, toutes les municipalités d'une même catégorie n'ont pas les mêmes caractéristiques en termes de gestion de leur « parc d'activités »: activités menées en régie; activités confiées à des sous-traitants, activités déléguées à un OBNL sur leur

¹⁴ Le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux rappelle en page 13 qu'on « ignore la valeur des contrats conclus ou scellés... » et en page 17 « Ces dépenses contractuelles sont associées à un nombre de contrats que l'on sait très élevé, mais qui demeure inconnu ».

¹⁵ Sur la question précise du pourcentage des contrats que représente chaque tranche de prix, il semble que les données du groupe-conseil soient confirmées par les observations de l'UMQ et les données colligées par la Ville de Montréal (voir page 17 du rapport).

territoire et qui requièrent l'attribution de contrats; activités déléguées à des organismes spécialisés (MRC, régies, organismes responsables du développement économique, autorités organisatrices de transport en commun, etc.).

- En second lieu, l'examen des contrats attribués sur le site S.É.A.O. permet de distinguer certains contrats « multiples », c'est-à-dire de nombreux contrats individuels découlant d'un même appel d'offres (ex. : différentes portions de rues pour des travaux de construction; achat ou location d'équipements spécialisés selon le lieu ou le moment de l'année, etc.); la comptabilisation du nombre de contrats n'est donc pas la même si on considère un seul contrat par appel d'offres ou plusieurs, lorsque cette distinction s'applique.

Un dernier élément mérite d'être rappelé, pour saisir une autre nuance importante. Certains contrats liant les organismes municipaux sont pluriannuels. Il faut donc encore une fois être prudent lorsqu'on cherche à trouver le nombre total de contrats en vigueur, qui ne correspondra certainement pas au nombre de contrats conclus sur une année.

2.3.1 - Les contrats de plus de 25,000 \$: une tentative de répertorier en fonction des types de municipalités

Un recensement partiel¹⁶ des contrats de plus de 25,000 \$ publiés en conformité des nouvelles exigences de la loi, donne un portrait contrasté de l'attribution de contrats, en fonction des sept types suivants de municipalités :

- Les très grandes villes (Laval, Gatineau) : moyenne annuelle de 400 contrats de plus de 25,000 \$.
- Les grandes villes d'environ 100,000 habitants (Lévis, Terrebonne, St-Jean-sur-Richelieu) : moyenne annuelle de 140 contrats de plus de 25,000 \$.
- Les villes de centralité (qui ont une population qui se situe entre 25,000 et 75,000 habitants, telles Saint-Hyacinthe, Rimouski, Victoriaville, Drummondville, Rouyn-Noranda, Joliette, Saint-Jérôme) : moyenne annuelle de 80 contrats de plus de 25,000 \$.
- Les villes de banlieue dont la population se situe entre 15,000 et 30,000 habitants (L'Assomption, Boisbriand, Ste-Julie) : moyenne annuelle de 40 contrats de plus de 25,000 \$.
- Les municipalités de petite taille mais assumant des responsabilités de centralité (Acton Vale, Maniwaki, Windsor, Mont-Laurier, Saint-André-Avellin) : moyenne annuelle d'environ 10 contrats de plus de 25,000 \$.

¹⁶ Ce recensement, effectué sur le site S.É.A.O., a porté sur l'attribution de contrats de plus de 25,000 \$ par un échantillon de 31 municipalités et organismes municipaux, représentatifs des diverses catégories d'organismes municipaux, pendant la période s'écoulant entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2012.

- Petites municipalités de type rural (Saint-Armand, Saint-Charles-sur-le-Richelieu, Saint-Mathias, Saint-André-du-Lac-Saint-Jean, Saint-Liboire, Saint-André-de-Restigouche) : moyenne annuelle de 0 contrat de plus de 25,000 \$.
- MRC, régies intermunicipales (MRC Vallée-du-Richelieu, Régie intermunicipale de police Richelieu-Saint-Laurent, régie intermunicipale d'aqueduc Richelieu-Centre): moyenne annuelle de 10 contrats de plus de 25,000 \$.

Il nous semble cependant impossible de postuler, à partir de cet échantillon limité, des nombres moyens de contrats par type (taille) de municipalités ou organismes municipaux; trop de variables seraient à examiner pour comprendre en définitive ce qui explique les variations du nombre au sein même d'un « type » de municipalités. Cependant, ce que révèle cet échantillon, c'est que plusieurs « types » d'organismes municipaux semblent avoir une activité contractuelle (contrats de plus de 25,000 \$) faible, qui les empêche certainement de prétendre atteindre un niveau minimum de professionnalisation. Nous y voyons un parallèle avec l'activité d'émission de titres de financement par les municipalités qui ne vont sur les marchés de capitaux que de façon occasionnelle; c'est pour répondre à ce problème que le MAMROT, dans ce cas précis, fournit à ces centaines de municipalités un service d'aide sous la forme d'un appel d'offres conjoint et qui se tient à des intervalles fixes, connus des intervenants financiers de ce marché, afin de maximiser le nombre de soumissionnaires.

2.4 - Une énumération partielle des contrats municipaux, par types

La valeur totale et le nombre des contrats municipaux ne suffisent pas à comprendre la réalité que recouvre l'activité contractuelle d'un organisme municipal. Nous avons établi une liste, partielle¹⁷ mais très indicative, selon les types de contrats accordés au cours d'une année par les municipalités. Cette liste figure à l'annexe 2 du présent rapport. L'énumération des types de contrats sera notamment utile à notre réflexion au moment d'établir de nouvelles voies de solution au problème que soulève cette activité pour les municipalités (section 5).

Suite à cette énumération, nous comprenons mieux la diversité de l'activité contractuelle des organismes municipaux, qui se trouve illustrée par ces quelques exemples.

La catégorie « services et location », qui est la plus importante au plan financier (2,9 MM \$ en 2008) est également la plus diversifiée en nombre de cas de figure. On y retrouve l'ensemble des services professionnels utilisés par les municipalités pour leur donner une expertise de terrain et permettre la réalisation des nombreux projets (réfection, agrandissement, modernisation, développement, etc.) sur leur territoire. La catégorie « acquisition de biens et services », la moins importante au plan financier parmi les trois grandes catégories étudiées, est également très diversifiée; ce qui en ressort, c'est le degré de spécialisation des équipements achetés, que ce soit les vêtements, les véhicules (qui nécessitent presque tous des adaptations en

¹⁷ Plus de soixante éléments y figurent et témoignent de la diversité des contrats passés par des municipalités.

fonction de la finalité de leur utilisation) ou les systèmes (caméras, feux de circulation, signalétique, etc.).

Comme on le constate en lisant l'énumération, la catégorie « exécution de travaux », malgré le fait que le contrat moyen est beaucoup plus important que les contrats des autres catégories, porte sur un nombre moins important de cas de figure, mais ces derniers sont répétés à un grand nombre de reprises au cours d'une année. Ceci explique, sous un autre angle qui n'avait pas été évoqué jusqu'ici, que la structure de l'industrie et l'expertise puissent y être plus concentrées.

Si nous examinons maintenant les contrats qui y sont énumérés et que nous tentons de les regrouper par catégories pour simuler l'activité des marchés lors de l'attribution de contrats par une municipalité, et que nous allons graduellement des contrats les plus communs aux contrats les plus spécialisés, nous serons en mesure de fournir un portrait plus circonstancié de cette activité.

En effet, on retrouve certains contrats sur une base quasi-universelle dans l'ensemble des organismes municipaux; ces contrats peuvent (en théorie) être conclus avec des fournisseurs, sans égard à la localisation de ces derniers (soit parce qu'ils ne concernent pas d'équipements sophistiqués ou de matériaux lourds dont le marché est régional par définition, soit parce que la valeur de ces contrats permet au fournisseur de couvrir toute la province); des exemples de tels contrats seraient ceux accordés à des fins de formation technique (formation en premiers soins, etc.), des contrats pour des travaux techniques ponctuels (réalisation de comptages routiers, soutien à la gestion animalière, etc.) ou encore des contrats de services professionnels (production des plans et devis pour la réhabilitation de chaussées, etc.).

D'autres contrats, sans prétendre être universels à l'ensemble des organismes municipaux, sont normalement assez répandus, et ne nécessitent pas un niveau de spécialisation susceptible de justifier une réduction sensible de l'offre de services; quelques exemples de tels contrats seraient les services de remorquage de véhicules municipaux, ceux de nettoyage après sinistre, ceux de location et démontage de chapiteaux ou encore ceux pour la construction d'aires de jeux d'enfants.

Certains contrats, de par leur nature, nécessitent que les fournisseurs soient présents à proximité ou encore qu'ils détiennent des compétences ou équipements particuliers, conditions qui sont toutes susceptibles de restreindre la concurrence sur un marché. Des exemples de tels contrats seraient la fourniture d'essence/carburants aux véhicules municipaux, la réalisation de travaux spécialisés de réfection de certains types de bâtiments ou d'équipements (terrains de tennis, par exemple), l'installation de systèmes sonores aux feux de circulation, etc.

Il serait extrêmement intéressant de vérifier si la réalisation des appels d'offres municipaux depuis un an respecte une telle logique et si l'hypothèse d'un nombre élevé de fournisseurs potentiels pour certains types de contrats se confirme ou non. Cependant, comme il a déjà été mentionné plus tôt dans ce rapport, ce type de monitoring de l'activité contractuelle municipale n'existe pas.

2.5 – Une croissance rapide des immobilisations qui n'est pas terminée

Les achats municipaux effectués sous forme d'emprunts sont entrés au cours des dernières années dans une période de croissance rapide. Différentes raisons soutiennent ce regain d'activité : le retard pris dans l'entretien des infrastructures et équipements municipaux, qui fait hausser rapidement le coût des réparations devenues urgentes; la présence de programmes de subventions gouvernementales ciblées dans certains domaines (eau, matières résiduelles, ouvrages d'art, chaussées, etc.), l'obligation de mettre à niveau certains procédés pour se rendre conforme aux nouvelles règles en vigueur, etc. On assiste depuis le milieu des années 2000 à une croissance rapide et soutenue de ces dépenses pourtant nécessaires.

Le tableau ci-après fournit une illustration de la pression qui, graduellement, se fraie un chemin vers le service de la dette des municipalités qui, rappelons-le, financent l'essentiel (plus de 80 %) de leurs immobilisations par emprunts de moyen et de long terme. Il porte sur la période 2006 à 2011 (année la plus récente disponible).

Les croissances les plus fortes parmi l'ensemble de dépenses en immobilisations portent sur les bâtiments (+ 468 %), sur la machinerie et l'outillage (+ 215 %), sur l'acquisition de terrains (+ 162 %) ainsi que sur les véhicules (+ 105 %), les parcs et terrains de jeu (+ 92 %) et les réseaux et équipements relatifs à l'eau (+ 85 %). Les croissances plus modestes portent sur la voirie en général (+ 47 %), sur les parcs et terrains de jeux (+35 %), sur les réseaux municipaux d'électricité (+19 %) et sur les systèmes d'éclairage de rues (+ 2 %). Une interprétation possible de tels écarts par catégories de dépenses porte sur les années de référence, car les sous-totaux peuvent varier fortement d'une période à une autre. Une autre interprétation serait de soutenir que le rattrapage avait déjà débuté quelques années avant 2006 et que l'effort avait alors été dirigé prioritairement vers les éléments du vecteur « voirie » : chemins, rues, routes, trottoirs, ponts, tunnels et viaducs.

Tableau XX - Immobilisations 2006 à 2011
(total consolidé de l'ensemble des organismes municipaux)

Année	Montant ('000)
2006	2 842 818
2007	3 540 831
2008	4 778 826
2009	5 291 977
2010	5 236 185
2011	5 357 128
Croissance 2011/2006	+ 88,4 %

Source : Prévisions budgétaires consolidées du monde municipal, MAMROT

SECTION 3 - ANALYSE JURIDIQUE DES MESURES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI

La présente section a pour objectif de commenter les dispositions juridiques applicables au Québec en matière d'attribution de contrats par les organismes municipaux, notamment à la lumière des informations obtenues par balisage des dispositions ou mécanismes d'encadrement prévus dans les autres provinces canadiennes en pareille matière.

* * *

En termes de conception, les mesures de contrôle prévues à la *Loi sur les cités et villes* (notamment l'approbation ministérielle des règlements d'emprunt et de l'engagement de crédit pour une période supérieure à 5 ans) de même qu'à la *Loi sur les travaux municipaux* (notamment l'obligation de pourvoir au moyen de financement des dépenses sous peine de nullité) sont globalement excellentes.

Ces mesures de tutelle sont similaires dans l'ensemble à celles applicables aux contrats des organismes publics ainsi qu'au régime applicable aux commissions scolaires. Elles relèvent toutes d'un régime législatif centralisé. Ainsi, les normes sont déterminées et adoptées par le gouvernement puis appliquées par les municipalités. Les pouvoirs des municipalités sont limités à la gestion de l'octroi des contrats. L'exercice de ce pouvoir n'est soumis à aucune supervision de la part de l'État.

Ainsi, on note par ailleurs qu'aucun mécanisme de régulation n'existe pour réviser les processus ou s'assurer de la conformité de l'adjudication. Ce sont les mesures de publicité via le site SEAO qui jouent le rôle de distribuer l'information pertinente à la population. On peut noter que la publicité entourant les processus d'appel d'offres au Québec est importante. On peut également considérer et déduire des différents rapports d'enquête publiés en 2011 et 2012 par le MAMROT que les processus sont généralement respectés par les fonctionnaires et les élus municipaux en ce qui a trait à la procédure applicable.

En analysant les informations colligées dans les tableaux A et B figurant à l'Annexe 3, on note que les régimes applicables à certaines grandes villes situées à l'extérieur du Québec sont très similaires à celui du Québec. L'adjudication relève toujours d'une mise en compétition objective de soumissionnaires potentiels et d'une évaluation quantitative et/ou qualitative des soumissions déposées. Aucun organisme de régulation n'existe à notre connaissance dans ces provinces afin de réviser les décisions prises par les fonctionnaires ou élus municipaux.

En termes de balisage, l'environnement législatif étant similaire à celui applicable au Québec, on peut conclure de l'analyse des textes des régimes provinciaux (hors-Québec) qu'ils ont une portée semblable à celle du régime québécois. En conséquence, toute distorsion dans la mise en œuvre du régime québécois ne résulte pas d'un laxisme du législateur québécois ni de règles trop souples ou méconnues des municipalités.

Il faut donc plutôt s'attarder à comprendre en quoi l'application du régime québécois ainsi que son respect par les différentes autorités peuvent être défailants sur le plan pratique. La problématique peut découler de facteurs d'un autre ordre, comme par exemple la proximité de l'information confidentielle, la faible quantité de soumissionnaires potentiels et, encore une fois, leur proximité, la règle du prix le plus bas qui constitue un vecteur facile à manipuler en cas de collusion et la faiblesse des sanctions applicables à l'adjudication fautive de contrats municipaux, la faible publicité qui entoure l'adjudication des contrats, etc.

La pratique de la gestion contractuelle dans les municipalités québécoises tend à démontrer trois choses selon divers exemples qui ont été portés à notre attention: 1) la règle du prix le plus bas est parfois battue en brèche par un régime « d'extras » très sophistiqué; 2) la pondération (de même que la qualification ou l'homologation) est parfois utilisée pour écarter des soumissionnaires et ce, sous une apparence de transparence; 3) l'analyse des informalités (ou non conformités) peut parfois être complaisante et inéquitable, ce qui donne lieu à une jurisprudence fournie en la matière.

La comparaison sur papier du régime québécois et des autres régimes canadiens révèle également les éléments de réflexion suivants :

1. Les règles applicables dans les autres provinces canadiennes sont très décentralisées, souvent discrétionnaires, majoritairement déléguées à l'application par des fonctionnaires (à l'exclusion du conseil municipal) et non imposées par l'État. Au Québec, au contraire, le régime d'adjudication est complet et complexe et relève toujours, sauf délégation du pouvoir de dépenser, du conseil municipal qui doit adopter une résolution d'adjudication. À notre avis, la législation québécoise n'a pas, dans l'ensemble, à être modernisée puisqu'elle prévoit déjà un cadre rigoureux et strict, mais le rôle des élus pourrait être repensé. La problématique des « astuces » entourant l'octroi des contrats sera plus amplement étudiée ci-après, à la section 4.
2. Des moyens de régulation sont prévus à l'extérieur du Québec de manière à engager la participation et l'approbation active de certains fonctionnaires dans l'adjudication de certains contrats, dans l'objectif clair d'éviter la concentration des contrats entre les mains d'un seul fonctionnaire et de s'assurer du respect des règles juridiques applicables. Ce contrôle sur l'adjudication implique une imputabilité directe de la fonction publique ainsi que la mise en place d'un rôle similaire à celui d'un vérificateur interne spécialisé en matière contractuelle. Ce mécanisme est absent au Québec; cependant, les fonctionnaires peuvent y être tenus responsables pour les pertes découlant d'un contournement de la procédure impérative d'adjudication des contrats. Il existe donc une sanction en aval mais non un processus de régulation en amont.
3. Dans certains cas, la pré-qualification est obligatoire, ce qui n'est pas le cas au Québec, ce processus étant toujours optionnel. La pré-qualification permet d'écarter des soumissionnaires qui n'ont pas les capacités, matérielles, éthiques ou professionnelles,

pour exécuter des contrats. L'inverse est aussi vrai : elle peut également être utilisée pour favoriser certains soumissionnaires. Toutefois, si elle est bien appliquée par une instance neutre et désintéressée, la pré-qualification pourrait également avoir pour effet et objectif de disqualifier en amont certains fournisseurs aux pratiques douteuses reconnues. Cette pré-qualification pourrait constituer un examen préalable sérieux et supervisé par un organisme de régulation indépendant. Évidemment, considérant les conséquences de l'absence d'une pré-qualification, les critères de qualification devraient être connus et sujets à une application rigoureuse. L'attestation de Revenu Québec (à l'effet que l'entreprise « est à jour » avec le fisc) constitue un exemple intéressant pour les contrats de construction. Il faudrait idéalement penser à étendre ce régime de manière à s'assurer que les bureaux de génie, d'avocats, de comptables etc. qui sont impliqués dans les élections « clé en main » et dans le financement illégal des élections municipales soient visés par de telles mesures.

SECTION 4 - EXAMEN DES CONSIDÉRATIONS PRATIQUES RELATIVES AU CONTRÔLE ET AU SUIVI DE L'ATTRIBUTION ET DE LA GESTION DE CONTRATS

Dans cette section, nous entendons fournir des éléments de réflexion quant à l'application concrète de certaines procédures liées à la gestion contractuelle en milieu municipal¹⁸. Nous proposerons également un regard « grand angle » sur les problématiques de gestion et sur le rôle des élus, afin de déterminer la place et l'importance des achats de biens et services par le biais de contrats.

4.1 – Les moyens sont-ils réunis pour une bonne gestion des contrats ?

La première catégorie de problème rencontrée dans une organisation est liée à sa capacité de s'acquitter correctement d'un mandat. S'il s'avérait que les organismes municipaux ne pouvaient se charger du mandat de l'attribution et du suivi des contrats, il faudrait alors envisager une solution complète de rechange.

La première ressource mise en service dans ce type de mandat est la capacité managériale. Or, loin de l'image traditionnellement projetée, on peut considérer que les gestionnaires municipaux ont atteint un niveau de professionnalisme élevé au cours des dernières années. En effet, une nouvelle génération d'employés, mieux formés, ont intégré la fonction publique municipale depuis une vingtaine d'années. Des associations sectorielles et des corporations professionnelles sont à l'œuvre pour dispenser une formation continue, notamment au gré des changements aux lois¹⁹. Les cadres municipaux ont également droit à une protection assurée par un possible recours devant la Commission des relations du travail (article 72 LCV) lors d'un congédiement ou de sanctions.

L'obstacle traditionnel, qui consistait à retrouver en milieu municipal un ensemble hétéroclite d'employeurs, sans lien les uns avec les autres (car « autonomes » les uns par rapport aux autres), qui n'étaient pas obligés de procéder par des concours publics lors de la dotation de postes cadres (dont les critères pouvaient varier d'un employeur à l'autre), et qui pouvaient de façon arbitraire congédier des gestionnaires, a donc été en bonne partie contourné par la professionnalisation « *de facto* » que les postulants ont amené avec eux et par un certain encadrement légal des relations employeur-employés. À notre avis, il n'y a donc pas un problème de déficit de formation ni de professionnalisme dans la fonction publique municipale.

¹⁸ Nous remercions les gestionnaires municipaux qui nous ont permis de cheminer en acceptant de répondre à nos questions sur ce sujet.

¹⁹ Sans compter une quinzaine d'associations sectorielles très actives comme lieux de diffusion des savoirs et de partage des connaissances (ADGMQ, etc.), la COMAQ (Corporation des officiers municipaux agréés du Québec, OMA étant un titre réservé), qui regroupe des trésoriers, des greffiers, des directeurs généraux, est probablement l'exemple le plus « achevé » de cet encadrement. Certains gestionnaires municipaux sont également très encadrés par leur corporation professionnelle, bien qu'ils oeuvrent dans des secteurs plus techniques et généralement éloignés de la gestion quotidienne (ex : les évaluateurs agréés (pratique réservée), les urbanistes (titre réservé), etc.).

Mais même si les gestionnaires municipaux sont aujourd'hui généralement mieux formés et mieux assurés de leur poste, il faut à notre avis rapporter le fait que, dans un grand nombre de petites organisations municipales, on leur demande de jouer un rôle de type « horizontal », auquel on réfère parfois comme au syndrome du « gestionnaire à tout faire », c'est-à-dire un gestionnaire qui n'a pas les appuis (personnel, outils) requis pour superviser une activité en continuant à développer ses habiletés de gestion, mais doit tout faire lui-même, souvent des tâches qu'il a apprises avec un minimum de référents. Un tel environnement professionnel n'est pas enrichissant pour le gestionnaire, appelé à gérer « à la petite semaine » ou à régler les urgences les unes après les autres²⁰. Nous croyons qu'il y a là une situation problématique à régler pour améliorer les choses dans le domaine de l'attribution et du suivi des contrats, ce sur quoi nous reviendrons à la section 5 de ce rapport.

Le second élément à approfondir en termes de capacité à bien s'acquitter d'un mandat est de comprendre que les gestionnaires sont redevables à leur conseil municipal (l'employeur), dans un peu plus de 1 300 organismes différents (municipalités, MRC, sociétés de transport, régies inter-municipales, etc.). Cette reddition de comptes diffère de celle imposée aux gestionnaires des autres organismes du secteur public. On laisse moins de marge de manoeuvre aux gestionnaires municipaux pour témoigner publiquement et justifier de leur gestion, car un conseil municipal se comporte différemment d'un conseil d'administration; il est généralement beaucoup plus interventionniste et la proximité est plus forte avec les gestionnaires. Les gestionnaires municipaux se rabattent donc souvent, par le jeu d'un réflexe défensif, sur les obligations imposées par les lois, ce qui entraîne parfois une certaine part de déresponsabilisation.

Ce facteur (reddition de comptes devant un conseil d'élus) est important et distingue fondamentalement les organismes municipaux des autres organismes du secteur public²¹. La réalité municipale est également marquée par l'autonomie dans la prise de décisions et dans le financement de ces décisions (la majorité des revenus municipaux sont autonomes : taxes foncières, tarifications et droits, permis, etc.). L'économie même du secteur municipal est ainsi construite; il faut donc la modifier par des mesures ciblées, sans la travestir complètement.

Enfin, un troisième élément à relever en matière de mandat municipal relatif à la gestion des contrats est qu'il y a très peu de mise en commun parmi les organismes municipaux, pour réussir à créer des expertises approfondies, hormis quelques centrales d'achats informelles²², qui ne touchent qu'un très faible pourcentage des contrats accordés annuellement. Sans être nécessairement un élément qui soit à la source des problèmes dans la fonction d'attribution et de suivi de contrats, ce dernier point démontre cependant qu'un très fort potentiel de mise en commun existe dans le secteur municipal, malgré les réticences traditionnelles (achat local, définition de besoins « spécifiques », etc.). Connaissant ces réalités et les tenant pour acquises, il

²⁰ Par exemple, un grand nombre de directeurs généraux de petites municipalités doivent siéger, faute de personnel, sur les comités de sélection subséquents aux appels d'offres.

²¹ À l'exception possible des commissions scolaires, dont le statut d'organismes électifs, détenant un pouvoir de taxation, est cependant constamment remis en question et limité par les autorités gouvernementales par diverses règles et conditions.

²² Deux exemples : en transport en commun, les autobus notamment sont achetés en groupe; certains équipements informatiques sont également l'objet d'une mise en commun en termes de conception des besoins.

est sans doute possible d'améliorer les choses au niveau de l'attribution de contrats et du suivi de ces derniers.

4.2 - Une vue globale sur la gestion des dépenses municipales et les leçons qui s'en dégagent

Il est utile, à ce stade de la réflexion, de prendre un certain recul et de se questionner sur la performance administrative globale des organismes municipaux. Ceux-ci effectuent trois grands types de dépenses : rémunération des employés, financement d'une importante dette liée aux immobilisations, et enfin achats de biens et services. Comment peut-on qualifier leur performance administrative dans chacun de ces trois grands vecteurs de dépenses ?

La rémunération des employés

Pour le premier (et le plus important) vecteur de dépenses, il a été maintes fois relevé qu'à l'égard de la rémunération, le secteur municipal verse à ses employés, essentiellement pour financer des mesures liées au temps chômé payé et aux divers régimes de protection sociale, un important différentiel par rapport au marché de référence²³. Diverses explications ont été avancées au fil des ans pour justifier cette situation, mais les solutions tardent cependant à être trouvées et mises en œuvre par les autorités. Ce différentiel, s'il était traduit en « équivalent-taxation » reviendrait à exprimer une surtaxation relative de plusieurs centaines de millions de dollars annuellement, pour financer cette générosité envers les employés municipaux. Encore une fois, il faut souligner le fait que dans une grande majorité d'organismes municipaux, représentant toutefois une faible part de l'attribution de contrats²⁴, les conditions de rémunération globale restent très modestes; ces organisations sont justement celles visées par le syndrome du « gestionnaire à tout faire », décrit plus haut.

Le financement à long terme

Quant au deuxième vecteur de dépenses, qui touche au financement des immobilisations par emprunts (l'équivalent budgétaire du « service de la dette », lequel regroupe les versements d'intérêts courants et les remboursements de capital), les organismes municipaux dépendent entièrement du niveau des taux d'intérêt en vigueur sur les marchés, comme les autres acteurs publics. Deux précisions s'imposent cependant sur ce sujet.

D'abord, si quelques grandes villes font meilleure figure²⁵ et obtiennent des conditions d'emprunt légèrement meilleures (en termes de taux) aux conditions auxquelles emprunte le

²³ L'analyse la plus récente effectuée sur ce sujet par l'ISQ, en marge de son Enquête sur la rémunération globale, démontre une « avance » moyenne du secteur municipal de 29 % par rapport aux mêmes emplois dans le secteur gouvernemental québécois.

²⁴ Voir le tableau 3 à la page 13.

²⁵ Fin 2011, l'agence de notation Standard & Poors attribuait à la Ville de Laval la cote « AA- positive », l'une des meilleures cotes de crédit attribuées aux entités notées au Québec; cette cote est supérieure à celle attribuée à la

gouvernement du Québec, l'immense majorité emprunte aux mêmes conditions que ce dernier ou à un taux légèrement supérieur. La raison à cela est que ce dernier est vu comme le garant des règles qui gouvernent les municipalités et que les marchés croient qu'il peut intervenir lorsqu'il détecte des problèmes en matière de gestion financière²⁶. De plus, comme il a déjà été mentionné à la fin de la sous-section 2.3 de ce rapport, le MAMROT assiste la grande majorité des municipalités en organisant lui-même hebdomadairement des « encans » de titres financiers municipaux, pour attirer l'attention des emprunteurs et « fluidiser » le marché des obligations municipales. Bien sûr, la gestion des encaisses et placements des municipalités peut toujours différer de l'une à l'autre, mais des outils sont apparus au fil des ans pour favoriser le regroupement de ces sommes et solliciter de meilleurs rendements auprès des institutions financières.

Ensuite, une question pourrait également être soulevée quant au contrôle et au suivi des travaux qui sont financés par des emprunts. Cette question a été soulevée par notre constat (sous-sections 2.1 et 2.5) à l'effet que les travaux de construction sont très majoritairement financés à long terme, contrairement aux autres types de contrats conclus par les municipalités. L'impact que cela crée chez les gestionnaires est qu'un emprunt est réparti sur une période de dix ou quinze années, obscurcissant d'autant l'effet de tout dépassement de coûts ou d'une mauvaise performance en matière d'activité de financement. D'autant plus que, la gestion financière étant habituellement concentrée entre les mains du service des Finances d'une municipalité, les gestionnaires de service sont relativement déresponsabilisés vis-à-vis l'évolution du coût des emprunts; seul le trésorier possède un portrait global de la situation, mais le plus souvent *post facto*. Il est probable que c'est la même réalité administrative qui s'impose aux gestionnaires municipaux qu'aux gestionnaires gouvernementaux à cet égard. Nous reviendrons sur ce point précis dans la section 5 avec une proposition.

Les achats de biens et services

Quant au troisième type de dépenses effectué par les organismes municipaux, il nous concerne au premier chef dans le cadre de cette étude. L'achat de biens et services a depuis longtemps été soumis à une règle simple et considérée indispensable au bon fonctionnement de ces organismes publics : l'attribution de contrats au plus bas soumissionnaire conforme, après diffusion publique d'un devis d'appel d'offres. Très longtemps, cette simple règle a même été considérée suffisante pour garantir l'efficacité de l'activité.

Cela dénote une certaine méconnaissance des autres facteurs susceptibles d'agir sur les marchés publics, comme par exemple la structure d'une industrie, la taille des entreprises susceptibles de répondre à des appels d'offres, le rôle clé de l'information, etc. Certains acteurs acquièrent à la longue une connaissance stratégique des règles de marché, et finissent par découvrir une façon d'en adapter les règles à leur avantage, et éventuellement, au moins dans certains cas, d'en

Ville de Montréal, à Hydro-Québec et au gouvernement du Québec, et égale celle attribuée par l'agence Moody's à la Ville de Québec (Aa2).

²⁶ Le Ministre peut par exemple demander à la Commission municipale d'intervenir et d'exercer une tutelle sur une municipalité; par ailleurs, la *Loi sur les cités et villes* inclut des dispositions d'adoption automatique des budgets municipaux afin de maintenir la capacité municipale de rembourser les dettes contractées.

détourner l'esprit, que ce soit par le biais d'une concentration excessive sur des marchés régionaux, par le biais de stratégies de marché agressives pour faire disparaître la concurrence, ou pire, par le biais de pratiques de collusion et même de corruption.

Nous venons de réfléchir brièvement sur les trois grands vecteurs de dépenses que sont amenés à faire les organismes municipaux. Au moins deux de ces vecteurs (la rémunération et la gestion des achats de biens et services) semblent poser des problèmes d'efficience, même si c'est pour des raisons complètement différentes, alors que le troisième vecteur (le financement des emprunts et le service de la dette) est marqué par une absence de réel pouvoir par ces organismes, qui sont trop petits pour influencer les marchés financiers. Le constat est brutal mais, à notre avis, lucide. Il n'entraîne pas nécessairement le rejet du modèle d'autonomie municipale, puisque ce dernier repose sur des décisions prises localement par des élus, et qui sont financées en majorité localement. Mais il est sûrement possible d'aménager des mécanismes qui permettent d'améliorer le modèle sans le travestir. Continuons cette réflexion sur le milieu municipal en abordant cette fois un angle différent, centré sur l' élu municipal, afin d'en délimiter les zones d'intérêt.

4.3 – Qu'est-ce qui fait la substance du mandat d' élu municipal ?

Pour réfléchir sur la substance du mandat d'un élu municipal, il faut comprendre qu'une municipalité, c'est essentiellement un territoire bien délimité, en cours de développement ou de redéveloppement, et dont l'organisation rend divers services aux citoyens afin de garantir une certaine qualité de vie. Nous prendrons à tour de rôle trois moments marquants de l'action d'un élu, afin de faire ressortir que l' élu municipal peut être appelé à jouer un rôle très différent, même s'il pose un geste en apparence identique²⁷. Nous croyons que cette réflexion sera utile à la Commission pour lui permettre de distinguer les zones prioritaires où ses recommandations pourraient intervenir.

Le budget...

D'abord, on comprendra que l'adoption du budget annuel est le premier moment marquant de la vie d'un élu municipal. Chaque année, on y fixe le niveau des dépenses, les priorités municipales et le fardeau fiscal. Par cette opération, un élu est amené à faire des choix qui obligent l'ensemble des contribuables d'une même catégorie (résidentiel, non-résidentiel, etc.) à assumer un fardeau plus ou moins lourd. Il s'agit d'une opération très technique en soi et hautement publicisée. Cette opération est également encadrée par une législation complexe (notamment au niveau des exigences procédurales). Certains des intervenants à ce processus (les évaluateurs, par exemple) sont des professionnels soumis à des règles déontologiques strictes

²⁷ Les séances de conseil municipal font intervenir les élus par l'adoption de règlements et par l'adoption de résolutions; c'est ainsi qu'un conseil municipal « parle », au-delà des débats de nature politique qui s'y tiennent. Annuellement, les élus peuvent ainsi prendre des centaines de décisions à main levée, soit pour entériner des gestes posés au plan administratif, soit pour décider d'orientations (politiques), pour légiférer (règlements) ou pour décider de dossiers spécifiques (résolutions).

établies par leur ordre professionnel et sont encadrés par une réglementation détaillée (Manuel de l'évaluation foncière). Mises à part les représentations d'usage des groupes constitués (chambre de commerce, etc.), les élus ne sont pas soumis à des pressions par des individus dans le cadre de ce processus.

Le zonage...

Ensuite, un deuxième moment marquant de la vie d'un élu est celui où il décrète (et modifie ensuite, le plus souvent à la pièce) le zonage des différentes portions du territoire municipal. Cette opération crée ou détruit de la valeur pour certains agents économiques, et n'est certainement pas neutre pour ces derniers. Par ailleurs, puisqu'elle ne s'appuie pas sur une science exacte, l'opération de zonage est le fruit de plusieurs compromis entre ce qui est souhaitable et ce qui est réalisable sur le territoire, selon une appréciation individuelle des possibilités et alternatives qui se présenteront à court ou long terme. Au quotidien, dans un geste qui est rarement publicisé, notamment parce qu'il est empreint d'un « vernis » technique complexe (par ailleurs surtout composé de règles de procédure), l'élu municipal est donc appelé à faciliter ou à contrarier les plans de contribuables particuliers, non satisfaits du zonage décrété pour leur(s) propriété(s). On constate que l'élu municipal, contrairement à l'action qu'il pose en votant le budget annuel, joue ici dans un registre individuel et chaque fois « anecdotique ». Il est alors sujet à des pressions personnelles de la part d'individus ou de petits groupes qui peuvent être « gagnants » ou « perdants » d'une opération de zonage.

Les contrats...

Enfin, il existe un troisième moment où l'élu peut jouer, le plus souvent malgré lui, un rôle important pour certains individus, et c'est lorsqu'il vote pour accorder des contrats publics. Malgré l'ensemble des règles qui ont été adoptées pour encadrer cette activité, la proximité des élus locaux avec leurs commettants ou avec leurs fournisseurs (si ces derniers ne sont pas des contribuables locaux) fait en sorte qu'ils sont trop souvent sollicités, parfois de façon inélégante ou même carrément illégale. L'ensemble des règles d'éthique, des contrôles et des mécanismes de suivi pourront sans doute rendre plus difficile cette proximité et cette pression, mais elles ne pourront jamais la faire disparaître complètement.

La situation de fragilité inhérente à tout élu municipal...

Contrairement aux membres d'une assemblée législative, dont le nombre est important, chaque élu municipal « pèse » un poids déterminant dans des décisions prises à la majorité²⁸. Et ce d'autant plus que les élus municipaux, lorsque se rapproche une échéance électorale, sont

²⁸ La très grande majorité des conseils municipaux sont formés de six conseillers et d'un maire. Sauf exception, seules les municipalités de plus de 20,000 habitants ont des conseils plus nombreux. Cas particulier à plus d'un titre, la Ville de Montréal est désormais partiellement gouvernée par des conseils d'arrondissement comptant entre 5 et 7 élus, même pour des populations de plus de 100,000 habitants.

pratiquement laissés à eux-mêmes pour organiser leur (ré)élection (en fonction de ce que dictent les lois, évidemment) et peuvent alors devenir des proies faciles pour des intervenants bien organisés, qui « ne demandent qu'à aider », possiblement en contrepartie de certaines informations ou décisions qui viendront peut-être beaucoup plus tard et de façon discrète. Certains élus ne saisissent pas ce type de relations qui crée des obligations « virtuelles » à des alliés qui sont tout sauf objectifs. Par ailleurs, notre expérience nous dicte que plusieurs élus ne sont pas suffisamment conscients de l'importance des décisions qu'ils sont appelés à prendre en cours d'exercice, et de leur impact pour certains propriétaires de terrains, par exemple. S'ils ne sont pas assez sensibilisés, ils risquent d'autant plus de partager, au gré de discussions informelles, une information de nature stratégique.

Même si l'attribution de contrats est une activité encadrée par des lois et des règles strictes, le nombre d'appels d'offres, leur nature, les montants en cause, l'importance qu'un contrat municipal peut avoir pour certains fournisseurs, tous ces arguments vont dans le même sens, celui de la pression qui peut alors être exercée sur des élus municipaux. La même chose se vit, à un niveau moindre toutefois, auprès de certains employés municipaux dans le contexte d'attribution de contrats (lors de la préparation des devis ou lors des comités de sélection, par exemple).

L'ensemble des autres décisions prises par un élu municipal, sans être inintéressantes en soi ou sans conséquences²⁹, ne posent aucunement les mêmes questions que les trois exemples mentionnés dans cette sous-section. Une question se pose donc suite à ces trois « temps forts » de la vie d'un élu municipal : lesquels sont nécessaires à l'élu pour qu'il puisse réaliser efficacement son mandat, tel que nous l'avons esquissé en début de cette sous-section ?

La détermination globale du fardeau fiscal et le zonage des parties du territoire sont des exemples de décision politiques qui ne peuvent reposer sur des employés; on constaterait alors un déficit démocratique. Mais quel est le rôle politique en jeu dans l'attribution de contrats publics ? Il n'y en a aucun. En fait, ce rôle est plutôt à porter au passif de la vie des élus, puisqu'ils sont souvent harcelés à ce sujet, parfois même soupçonnés de tout et de rien, alors que le processus s'est déroulé le plus souvent très loin des élus, dans des comités dont ils sont le plus souvent exclus³⁰. Si la Commission choisissait de remettre en question davantage que des modalités liées au régime d'attribution des contrats, cette voie serait à explorer; nous nous proposons de lui exposer certaines voies de solution à cet effet dans la section 5 du présent rapport.

²⁹ L'adoption des contrats de travail des employés municipaux, par exemple, est très conséquente puisqu'une part importante de la rémunération consiste en des engagements de paiements impliquant des générations successives de contribuables municipaux.

³⁰ Notamment s'il n'y a pas de grille de pondération.

4.4 – Qu'est-ce qui fait vibrer un marché ?

Nous aborderons brièvement les problématiques particulières aux différents marchés sur lesquels intervient un organisme municipal.

En effet, à partir du moment où on ne considère plus les marchés comme étant statiques ou neutres par rapport aux donneurs d'ouvrage, certaines questions se posent inévitablement :

- Comment vérifier l'état de santé de ces différents marchés ?
- Comment s'assurer que les règles juridiques « travaillent » dans le sens d'une santé économique de ces marchés ?
- Comment définir chacun des types de marché (régionaux, spécialisés, global, etc.) ?
- Comment définir le niveau idéal de concurrents sur un marché et surtout comment soutenir ou encourager une certaine concurrence ?

Rappelons que notre analyse des dispositions juridiques (section 3) indique que les règles prévues dans les différentes lois qui s'appliquent à l'activité des organismes municipaux sont claires et devraient normalement engendrer de bons résultats. Notre analyse des pratiques de gestion sur le terrain indique quant à elle que les organismes municipaux qui ont atteint une certaine taille (et qui accordent un nombre important de contrats) sont à même de développer une expertise suffisante pour bien s'acquitter du mandat de gérer l'attribution et le suivi des contrats³¹.

C'est donc peut-être une approche économique d'analyse des marchés publics qu'il faudrait mettre en œuvre, au moyen d'outils d'analyse statistiques, complétées par des sondages ou des échantillonnages. À la suite de cette approche, une gestion plus dynamique des marchés publics pourrait être mise en œuvre, pour optimiser le bénéfice à la collectivité. Nous verrons à la section 5 comment une telle approche pourrait se réaliser.

Ces réflexions complètent le tour d'horizon sur les problématiques de terrain touchant à la gestion contractuelle des organismes municipaux.

4.5 – Des règles qui empêchent parfois l'atteinte de l'efficience ?

Plusieurs commentaires reçus lors de nos discussions informelles avec des gestionnaires municipaux nous amènent à penser que l'application de règles destinées à encadrer toute une activité (l'attribution de contrats) peut mener les gestionnaires à s'éloigner d'une efficience dans leur activité quotidienne. On en prend pour témoin des situations vécues sur le terrain, qui feraient en sorte qu'il en coûterait moins cher à la municipalité d'accorder des « rallonges » de contrats à un même entrepreneur lorsqu'on se rend compte en cours de chantier qu'il faudrait

³¹ Contrairement à la grande majorité des petits organismes municipaux.

également modifier des portions de réseaux enfouis. Dans d'autres situations, c'est exactement la règle contraire qui prévaut : pour mieux répartir le risque (de retard, de mauvaise qualité, etc.), une municipalité pourrait vouloir « scinder » des gros travaux. La lettre des dispositions légales interdit toutefois d'exercer ce jugement. Cela explique que plusieurs gestionnaires admettent « jouer le livre » prudemment, s'affairant surtout à ne pas s'exposer inutilement en cette matière...

SECTION 5 - APPRÉCIATION DE CERTAINES VOIES DE SOLUTION POSSIBLES POUR AMÉLIORER L'ENSEMBLE DU PROCESSUS DE GESTION CONTRACTUELLE

Examiner la situation de l'activité contractuelle dans le secteur municipal et, potentiellement, faire des recommandations afin de modifier les pratiques actuelles, requiert de la Commission d'avoir les idées claires sur les problèmes à régler, sur les mesures qu'il convient d'implanter, bref sur le nouveau « régime » qu'il convient de mettre en place, peu importe la taille des municipalités et des contrats qui sont consentis.

Depuis 2010, un ensemble de mesures a été mis en œuvre par le gouvernement afin de rendre plus transparente l'ensemble de la procédure d'appels d'offres, de décourager les tentatives de détournement des intentions à la base du système, etc. Cependant, rien n'indique que ces mesures vont être suffisantes pour modifier la dynamique qui s'est installée au fil des ans. Il se pourrait que la solution définitive aux problèmes décelés en matière d'octroi et de suivi de contrats en milieu municipal soit ailleurs, qu'elle tienne à une redéfinition de certains paramètres du système actuel plutôt qu'en un renforcement des mesures déjà en place.

Cependant, la teneur des futures interventions n'est pas facile à prédire : est-ce qu'il est souhaitable, comme c'est souvent la façon que choisit le législateur d'intervenir dans le milieu municipal, de mettre en place de nouvelles règles, encore plus strictes, ou encore des mesures de soutien particulières, pour les catégories d'organismes municipaux qui sont de taille insuffisante pour développer à l'interne une réelle compétence à l'égard de ce mandat ? Faut-il au contraire conserver un régime qui s'applique sans nuances à toutes les municipalités (universel), en considérant qu'un contrat est un contrat, et qu'une municipalité est une municipalité, peu importe le budget, le nombre d'employés, etc. ?

Notre appréciation des diverses voies de solution possibles, issues des analyses produites dans les sections précédentes, tiendra compte de ces variables, afin que la Commission puisse mieux mesurer les avantages et difficultés qu'engendreraient chacune de ces approches. Nous avons choisi d'examiner six types de solutions distinctes. Il est évident que certaines de ces diverses solutions pourraient être appliquées en parallèle et ne s'excluent pas l'une l'autre.

5.1 - Contrôle et suivi accrus sur les organismes municipaux

Nous avons vu dans la section 4 que, pour prendre la mesure des problèmes de terrain, il faut être en mesure de s'appuyer sur une connaissance pratique des situations qui s'y déroulent. Actuellement, les municipalités sont soumises à des règles qui leur sont imposées par la législation en matière d'octroi de contrats, mais aucunement en matière de suivi de ces contrats.

Le MAMROT, ministère de tutelle du réseau municipal, ne peut actuellement exercer un contrôle sur ces questions autrement que par certaines vérifications (par échantillonnage) ou en réponse à des plaintes. Il possède par ailleurs un pouvoir général de supervision et de

vérification des activités municipales en vertu de sa loi constitutive, ce qui mène parfois à des enquêtes de même qu'à des vérifications administratives ponctuelles.

Il existe également un Commissaire aux plaintes, employé du MAMROT, qui reçoit les plaintes des citoyens et dont l'équipe élargie (elle est en partie située à Québec et des employés des directions régionales assistent le commissaire) procède à des vérifications (et non à des enquêtes, lesquelles impliquent un processus légal notamment basé sur l'équité procédurale). Ultimement, le commissaire n'a comme seul pouvoir que l'envoi d'une lettre de blâme dont il pourra exiger la lecture publique en séance du conseil municipal et l'affichage sur le site web de la municipalité où dans les journaux.

Le mécanisme d'analyse des plaintes est donc relativement superficiel en ce qu'il constitue plus un élément de chantage politique qu'un élément de contrainte légale. En bref, l' élu n'aime pas recevoir une lettre de blâme mais l'ombrage qui en découle est marginal et superficiel. Ce mécanisme, pour porter ses fruits, devrait impérativement être resserré de manière à le rendre plus crédible. La Commission municipale du Québec pourrait jouer un rôle à cet égard en lieu et place du MAMROT.

On parle donc actuellement de l'exercice, sur les municipalités, d'un contrôle individuel et *a posteriori*, peu susceptible de peser sur les marchés ou les acteurs eux-mêmes. Serait-il possible d'améliorer les choses en augmentant les ressources dont dispose le ministère, ou encore en confiant à un autre organisme des pouvoirs accrus en la matière ? Nous offrons dans les prochains paragraphes matière à réflexion autour de trois options possibles en la matière.

-option # 1 : « MAMROT renforcé »: un mandat plus précis du ministère quant à la surveillance dans l'attribution et le suivi de contrats par les organismes municipaux, accompagné des ressources voulues, produirait probablement d'importants retards, ce qui risquerait d'engorger les opérations municipales, qui doivent demeurer fluides. En effet, un ministère est mal outillé pour s'acquitter de ce genre de mandat, puisque le Ministre doit en tout temps répondre des initiatives prises en son nom, peut-être parfois même en opposition à la volonté d'une ou d'un groupe de municipalités. C'est, à notre avis, accessoirement une question de ressources, et plus fondamentalement une question de nature, ou encore de culture, d'organisation qui empêcherait le MAMROT d'exercer un tel rôle. Si l'implication d'un organisme de régulation nous apparaît constituer une option intéressante, nous doutons que le MAMROT puisse remplir un tel rôle.

Précisons encore qu'avec le regroupement récent de plusieurs municipalités québécoises, des structures administratives très sophistiquées ont été développées chez les municipalités de plus grande envergure. Il est utopique de penser que le MAMROT occupe encore la place qu'il occupait il y a 20 ans dans la définition des tendances administratives et juridiques municipales. Son rôle actuel est plus souvent qu'autrement en réaction à l'évolution du monde municipal qui a une sérieuse coudée d'avance sur les connaissances pratiques des légistes et décideurs du MAMROT quant au travail pratique. Le rôle du MAMROT, plus que jamais, est un rôle d'orientation globale des municipalités (plan métropolitain, grandes politiques de vitalité des territoires, etc.)

plutôt qu'un rôle de tutelle administrative, bien qu'il exerce encore ce rôle, quoiqu'assez mal dorénavant considérant la complexité des procédés qu'il a lui-même mis en place et dont la portée pratique lui échappe de plus en plus.

-option # 2 : « Vérificateur général adjoint des municipalités » (VGA-Mun) : la création d'un poste particulier de « VGA-Mun », placé par exemple sous la responsabilité du Vérificateur général du Québec, est une autre possibilité, un peu comme l'a été la création du poste de Commissaire au développement durable il y a quelques années. Le « VGA-Mun » pourrait même, s'il en avait le mandat, coordonner une partie ou la totalité des mandats réalisés par les vérificateurs généraux déjà en place dans les municipalités de plus de 100,000 habitants, et serait alors en position de compléter leur propre travail et d'optimiser les travaux de vérification de gestion (ou encore d'optimisation des ressources) réalisés sur l'ensemble du milieu municipal, en particulier sur le segment de l'attribution et du suivi des contrats. Cette option semble attrayante, mais elle cache diverses problématiques. D'abord, en termes de reddition de comptes, le rapport d'un « VGA-Mun » serait probablement présenté et débattu à l'Assemblée nationale, loin des municipalités elles-mêmes³². Pour éviter ce piège, il faudrait prévoir un mécanisme d'intervention du « VGA-Mun » dans toute municipalité, au besoin (par la publication de rapports spécifiques à certaines municipalités). Ensuite, un « VGA-Mun » pourrait sans doute donner des exemples de pratiques administratives à améliorer, mais par sa nature même, il serait incapable de modifier l'allure de la gestion contractuelle dans les organismes municipaux, n'ayant que très peu de pouvoir de persuasion sur les autorités municipales des quatre coins du Québec, qui conserveraient leur autonomie de gestion. On retomberait ici dans la justification des décisions prises par des élus et financées localement.

-option # 3 : « renforcement des pouvoirs de la Commission municipale du Québec » (CMQ) : cet organisme connaît bien le milieu municipal et est bien connu de ce dernier, ce qui est au départ un avantage certain. Cependant, la CMQ devrait alors continuer à mener l'ensemble de ses mandats actuels, dont la médiation ou l'arbitrage entre municipalités et le respect des règles d'éthique et de déontologie³³, en parallèle avec un nouveau mandat qui consisterait à enquêter ou à mener des analyses indépendantes des municipalités, sur ces dernières...cela paraît à première vue difficilement conciliable. Par ailleurs, contrairement aux deux autres organismes mentionnés précédemment, la CMQ ne dispose absolument pas d'un niveau de ressources suffisant pour ne serait-ce qu'aborder cette question, ni même l'expertise de base; tout serait donc à bâtir à ce niveau.

De plus, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* a donné certains pouvoirs à la Commission municipale du Québec, dont celui de tenir des auditions sur

³² Notamment si le « VGA-Mun » est placé sous l'autorité du VGQ.

³³ Ce dernier mandat est nouveau (novembre 2010) et consiste à mener une enquête sur un élu municipal dont le comportement aurait fait l'objet d'une plainte. Si l'élu est jugé coupable, des sanctions s'appliquent.

des plaintes portant sur une contravention par un élu au code d'éthique obligatoire de sa municipalité (obligatoire depuis 2011 pour les élus et en décembre 2012 pour les fonctionnaires).

Le pouvoir de la CMQ à cet égard est toutefois très limité. Aucun pouvoir de supervision et d'analyse des plaintes portant sur l'irrespect de la politique de gestion contractuelle de la municipalité ou de la procédure d'appel d'offres ne lui est accordé. En essence, son pouvoir actuel est très superficiel, bien qu'il puisse mener à la suspension temporaire d'un élu. La CMQ agit en quelque sorte comme un Commissaire aux plaintes avec de véritables pouvoirs d'enquête et de sanction.

En quelque sorte, la CMQ pourrait éventuellement être appelée à jouer un rôle similaire au Tribunal administratif du Québec. Son rôle devrait vraisemblablement se limiter à des questions d'ordre technique qui ne remettent pas en cause l'exercice du pouvoir discrétionnaire du conseil municipal.

On constate donc que trois solutions possibles, parmi d'autres, quant au renforcement de la surveillance des organismes municipaux dans leur activité d'attribution et de suivi de contrats, maintiendraient le caractère de vérification *a posteriori* de cette activité. De telles vérifications sont sûrement utiles si les ressources sont là (par exemple, si un système d'audit pluri-annuel était mis sur pied³⁴), mais la nature même de l'objet à vérifier fait en sorte que les organismes municipaux seront portés à respecter les règles de la même façon qu'aujourd'hui. Ce n'est pas, à notre avis, un déficit de règles ni même de moyens de vérification qu'il faut combler; c'est davantage un déficit de connaissance, d'information et (parfois) de compétences. Ces considérations nous mènent à la voie de solution suivante.

5.2 – Suivi plus actif du volet « activité des marchés »

Nous avons déjà signalé le fait que l'activité des marchés pourrait être mieux « *monitorée* » en mettant en place divers moyens qui s'apparentent à une approche économique, c'est-à-dire une approche marquée par l'analyse en continu des paramètres de marché (prix contractés, nombre de fournisseurs, profil des adjudicataires, coûts unitaires, variations régionales ou saisonnières, etc.). Il pourrait s'avérer utile, par exemple pour établir des priorités au niveau des vérifications ou audits qui pourraient être établis sur cette activité, de connaître le taux de succès d'une entreprise dans ses soumissions dans toute municipalité.

Toutefois, cela ne se fera pas par une génération spontanée; il faudra supporter la mise en place de tels outils d'analyse des marchés³⁵.

³⁴ Des audits existent auprès des corps de police municipaux et des centres de réponse 911, pour vérifier le respect des règles établies par loi ou par règlement. Ces audits ne visent cependant aucunement à établir un diagnostic quant à l'efficacité de gestion.

³⁵ En 2010, l'UMQ avait suggéré la création d'un Bureau municipal d'analyse des prix, afin de documenter les résultats d'appels d'offres et de fournir aux municipalités, à l'avance, les prix et fournisseurs potentiels sur certains

De tels outils peuvent chercher à remplir différents rôles, parmi lesquels on retrouve les suivants:

- Offrir des références sur les meilleures pratiques de gestion contractuelle (après analyse et classement);
- Offrir des références crédibles et à jour sur les prix obtenus sur certains marchés;
- Jouer un rôle d' « accréditateur » de fournisseurs qui respecteraient diverses règles ou obtiendraient une cote supérieure en matière de respect des règles, etc.;
- Jouer un rôle de consultant en coûts publics (pour les contrats passés ou pour les appels d'offres à venir);
- Jouer un rôle à titre de gestionnaire d'une partie du processus d'affaire en cause dans les contrats (définition des besoins; préparation des devis; gestion du processus d'appel d'offres; analyse des soumissions et recommandations, etc.);
- Aggrégateur de la demande sur certains produits (ce qui revient à jouer le rôle de gestionnaire d'achats regroupés sur certains produits identifiés comme « sensibles » à des variations plus fortes à cause du volume limité des appels d'offres individuels).

Ces rôles différents correspondent, on l'aura compris, à une centralisation graduelle du processus contractuel.

Pour compléter de tels outils, et en droite ligne avec le caractère graduel des solutions mentionnées précédemment, il faudra peut-être se résoudre à intervenir sur certains marchés, pour activer la concurrence par exemple. Pourquoi ne pas doter un organisme, qu'il soit gouvernemental ou qu'il appartienne en commun aux municipalités³⁶, d'un tel mandat ? Par exemple, ouvrir ou acheter (pour une durée limitée) une usine de production d'asphalte dans une région, pour peser à la baisse sur les prix, pourrait être un cas d'intervention nécessaire; ailleurs ou à un autre moment, permettre à cet organisme d'imposer le recours forcé, par un ensemble d'organismes municipaux, à un appel d'offres global pourrait être une façon de déjouer l'évolution d'un marché; l'exemple de l'assurance-responsabilité³⁷ est sûrement intéressant, puisqu'il permettrait de jouer un rôle actif plutôt que de laisser chaque organisme municipal décrier, l'un après l'autre, le fait que les hausses sont déraisonnables parce qu'un acteur s'est

appels d'offres. Dans un tel système, les municipalités seraient demeurées libres d'utiliser ou non ces informations pour améliorer leurs pratiques.

³⁶ L'exemple parfait de l'organisme appartenant aux municipalités est celui du *Municipal Finance Authority* de la Colombie-Britannique, qui a pris à sa charge le financement par emprunts de l'ensemble des municipalités et garantit par son propre pouvoir de taxation la qualité des titres émis. Le conseil d'administration de cet organisme est formé de représentants municipaux délégués par les districts régionaux.

³⁷ Les grandes municipalités se sont vues accorder dans les années '90 le pouvoir de faire de l'auto-assurance pour déjouer les variations brusques des primes exigées par les compagnies d'assurance. D'autres municipalités ont tenté de se regrouper pour aller en appel d'offres, ce qui a incité les compagnies à plus de souplesse et à offrir de meilleurs prix pour éviter qu'une telle option se matérialise.

retiré du marché ou pour toute autre raison. Un tel organisme centralisé pourrait, selon des règles établies, prendre en charge automatiquement certains achats lorsque les marchés se dérèglent (lorsqu'on constaterait des hausses répétitives de plus de xx % par exemple).

Nous sommes toutefois conscients qu'une intervention publique empruntant ce type de moyen risque de rappeler de mauvais souvenirs, lorsque l'État cherchait à s'implanter dans des secteurs industriels pour en favoriser le développement, en rachetant à fort prix des entreprises et en les revendant quelques années plus tard à rabais pour diverses raisons (Petro-Canada; Société nationale de l'amiante, etc.). Mais dans le cas qui nous concerne, il s'agit d'interventions plus graduées d'une part, et surtout il s'agit de contrer les éventuels dérèglements sur les marchés publics, permettant d'épargner des sommes importantes aux organismes publics. Ces distinctions militent en faveur d'une analyse de cette solution.

5.3 – Réorganisation partielle du régime d'attribution de contrats par les municipalités

L'actuel régime d'attribution et de suivi des contrats par les organismes municipaux est, par nature, décentralisé. Nous avons déjà signalé, dans notre analyse de la section 4, qu'il faut probablement maintenir ce caractère décentralisé. Cela ne veut pas dire cependant que rien n'est possible pour améliorer les choses. Une solution de nature « supra-locale » pourrait reposer sur le fait que les MRC se voient confiées le mandat de préparation et d'analyse des appels d'offres, ce qui aiderait déjà à hausser le niveau de professionnalisme dans certaines municipalités et réduirait la pression « négative » sur les élus locaux. Ces équipes unifiées dans les MRC pourraient être constituées du personnel actuellement attaché à ces fonctions dans chaque municipalité du territoire concerné; à défaut de pouvoir identifier une ou des personne(s) dont la tâche est strictement liée à ces fonctions (comme cela risque d'être le cas dans la majorité des petites organisations municipales), un budget obligatoire devrait alors être fourni aux MRC pour constituer et entretenir ces équipes.

Ces équipes pourraient ainsi s'acquitter de l'ensemble du travail technique de préparation des appels d'offres, de suivi de ces derniers (visites de chantiers, etc.) et d'analyse des soumissions reçues, laissant à l'organisme municipal le soin, en dernier recours, d'accorder un contrat.

Cette solution, si elle était retenue, pourrait très bien également donner lieu à une centralisation plus forte de cette partie du mandat lié aux achats de biens et services, car plusieurs MRC n'ont pas beaucoup plus de moyens que les municipalités qui les composent (population faible; structure administrative embryonnaire); ainsi, une « centrale » de préparation d'appels d'offres et d'analyse des soumissions pourrait être créée dans chaque région plutôt que par MRC, ou même carrément au niveau de l'ensemble des municipalités³⁸.

³⁸ Une partie du concept qui a permis la mise sur pied du Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) pourrait même être reprise par les municipalités regroupées dans leurs associations respectives (UMQ et FQM). Le BSDQ a pour mission de recevoir et d'acheminer les soumissions d'entrepreneurs spécialisés afin d'augmenter la concurrence. Il reste à voir si ce mandat est bien accompli par le BSDQ qui est, rappelons-le, le fruit d'une entente privée entre trois associations de l'industrie de la construction...

Il faudrait également envisager d'exclure de tels regroupements des municipalités suffisamment importantes pour conserver ce mandat; on voit mal pourquoi une centrale, quelle qu'elle soit, prendrait en charge les appels d'offres d'une ville comme Gatineau, et *a fortiori* ceux de la Ville de Montréal. Il est très hasardeux cependant, dans le cadre de cette réflexion préliminaire, de proposer les seuils à partir desquels on doit considérer deux catégories de municipalités (les petites, insuffisamment équipées pour gérer elles-mêmes une partie du continuum de l'octroi et du suivi de contrats; les grandes, qui ont suffisamment de moyens). Ceci ne revient pas à prétendre qu'il n'y a pas de problèmes dans les grandes villes; simplement, la nature des solutions discutées ici ne peut pas convenir à toutes les catégories de municipalités.

Cependant, ce qui est commun à toutes ces variantes d'une même solution, c'est l'obligation de réserver, de façon automatique et obligatoire, un certain pourcentage du coût des achats de biens et services par les organismes municipaux, au processus de gestion de cette activité.

5.4 – Abolition du régime actuellement applicable aux municipalités et assujettissement à la Loi sur les contrats publics

Bien qu'un certain nombre de personnes informées des questions d'achats par contrats, oeuvrant dans ces organismes du secteur public qui sont assujettis à la loi susmentionnée, semblent naturellement enclines à souhaiter que les organismes municipaux soient assujettis eux aussi à la nouvelle loi, nous ne voyons pas dans cette piste de solution une avancée dans la lutte contre la collusion et la corruption.

En effet, l'économie des lois encadrant les contrats municipaux et gouvernementaux est assez semblable³⁹, l'accent étant mis davantage sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes gouvernementaux dans le régime « public », alors que l'accent est davantage mis sur le respect de dispositions précises dans le régime « municipal ». Plusieurs dispositions sont presque identiques, et les deux régimes doivent respecter les accords de commerce internationaux. Il nous semble donc peu probable qu'un assujettissement des organismes municipaux à la *Loi sur les contrats des organismes publics* changerait de façon radicale les usages, les problèmes et l'efficacité générale de l'activité de gestion contractuelle par les organismes municipaux.

De plus, la très grande hétérogénéité des organisations municipales, qui est souvent soulignée, pourrait poser problème; ne serait-ce qu'en termes de taille, on y trouve l'équivalent d'une majorité de très petites organisations, de niveau artisanal, un certain nombre de « PME » et quelques grandes organisations. Cette situation tranche singulièrement avec celle des organisations qui sont assujetties à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (ministères, agences, commissions scolaires, cégeps et universités, agences de la santé⁴⁰, etc.), dont le nombre total reste de loin inférieur au nombre des organismes municipaux, et dont les tailles

³⁹ Deux exceptions notables dans le régime municipal sont la présence de seuils (moins de 25,000 \$, entre 25,000 \$ et 100,000 \$ et plus de 100,000\$), et l'obligation de tenir compte du prix pour les services professionnels lors des appels d'offres, plutôt qu'uniquement l'aspect qualitatif des propositions.

⁴⁰ Voir l'article 4 de cette loi pour la liste exhaustive des organismes soumis.

respectives sont beaucoup plus homogènes (sans parler du type et du nombre de contrats que ces organismes attribuent⁴¹).

5.5 – Modifications à certains aspects du régime actuel pour en améliorer le fonctionnement

Le régime d'encadrement de l'octroi de contrats actuellement applicable aux municipalités pourrait certainement encore être amélioré, ne serait-ce que pour certains aspects très particuliers. Ainsi, les organismes municipaux n'ont aucune obligation de recourir à l'appel d'offres public, mécanisme pourtant très connu par les municipalités, dès lors qu'un contrat prévoit une entrée d'argent (revenus de location, etc.).

Cela ouvre la porte à des pressions importantes sur les élus, car lorsqu'un partenaire privé est prêt à déboursier pour obtenir d'une municipalité un service quelconque, ce partenaire pourrait être tenté d'« allonger » un peu plus d'argent pour influencer la décision. Le simple fait d'obliger tout le monde à jouer « visière levée » en pareille matière est, à notre avis, source de clarification et de baisse de tension dans plusieurs milieux.

De la même façon, on pourrait réviser l'exception notable que constitue l'attribution de gré à gré des contrats dans les organismes municipaux particuliers que sont les conseils inter-municipaux de transport (C.I.T.), régis par une loi spécifique⁴². Cette disposition pouvait avoir sa raison d'être il y a vingt-cinq ans, dans un contexte de « démarrage » des services périurbains de transport en commun, mais on se demande en quoi il sert aujourd'hui l'intérêt public, au moment où la concurrence sur ce marché s'atrophie graduellement par le processus, légal, de rachat des transporteurs privés par quelques entreprises.

Il est également possible d'envisager que des règles de gestion de projet plus complètes et inclusives, qui intégreraient l'ensemble des coûts de financement par exemple, soient obligatoires pour les organismes municipaux, dès lors qu'une partie des travaux ou acquisitions est subventionnée. Une telle mesure ne requerrait pas de modification législative; il suffirait de la prévoir dans les règles d'attribution des différents programmes de subventions. La pratique s'instaurerait graduellement et contribuerait à améliorer l'information disponible dans ce volet de la gestion contractuelle des organismes municipaux qu'on a tendance à occulter parce que l'information n'est pas facile à produire.

5.6 – Transformation du rôle de l' élu eu égard à l'attribution de contrats

Enfin, pour revenir à la réflexion portant sur le rôle de l' élu municipal (sous-section 4.3), il serait peut-être avisé de modifier le processus d'attribution de contrats, de façon à faire en sorte qu'un conseil municipal se prononce sur un budget global de travaux ou d'acquisitions, sans revenir sur chaque item qui fait l'objet d'un contrat. Cela ferait disparaître l'influence des élus

⁴¹ Voir à ce sujet le tableau 1 au début de la section 2.

⁴² *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal*, L.R.Q., Ch.C-60.1.

sur des décisions individuelles⁴³ (attribution de contrats spécifiques) et contribuerait à responsabiliser les gestionnaires municipaux quant à la gestion d'une enveloppe globale.

Il faut comprendre qu'actuellement, bien que les élus s'astreignent à adopter un budget chaque année, ce document n'a pas valeur de règlement; il ne constitue qu'une planification des revenus et des dépenses; seul le règlement sur les taxes et les tarifs, qu'on adopte en même temps que le budget, est un document juridique contraignant. Pour chaque dépense prise en application du budget, les élus doivent procéder à une autorisation par voie de résolution, en cours d'année. D'une part, cela ne crée aucune valeur ajoutée au rôle de l' élu; d'autre part, cela dévalorise le rôle des gestionnaires, qui pourraient être beaucoup plus inventifs s'ils devaient répondre de l'utilisation d'une enveloppe globale plutôt que de laisser aux élus le soin de régler chaque contrat à la pièce (en apportant toutefois certains ajustements à l'encadrement législatif).

Ce concept reste évidemment à préciser, mais l'idée sous-jacente est de cheminer vers une partie de ce que la *Loi sur les contrats publics* accorde aux gestionnaires des organismes qui y sont assujettis, sans renoncer à la nécessaire reddition de comptes des gestionnaires municipaux devant le conseil d'élus. Une analyse comparative des dispositions de la *Loi sur les compagnies* et de la *Loi sur les cités et villes* devrait être menée pour approfondir les adaptations requises.

Toujours dans cet esprit, nous énonçons une possibilité supplémentaire, qui découle de l'analyse des textes législatifs hors Québec.

-option « renforcement des pouvoirs de régulation par les fonctionnaires »:

La réalité veut que le processus d'adjudication des contrats soit un exercice politique soumis à une procédure administrative impérative. Le geste politique relève strictement de l'opportunité de procéder à l'acquisition de tel ou tel bien et service et, une fois la procédure terminée, d'adjuger le contrat. Dans la réalité, on a vu que les élus n'ont peu ou pas d'implication dans le processus. Il s'agit donc d'un processus largement administratif et le travail des fonctionnaires est souvent méconnu. Leur implication dans les « astuces » de contournement de la loi est également méconnue et leur imputabilité apparaît, de prime abord minime, les élus supportant tout le fardeau apparent de la « corruption ». À notre avis, il pourrait être stratégique de déployer un éventail de mesures visant à « officialiser » la responsabilité des fonctionnaires municipaux dans les processus puisqu'ils en contrôlent une large partie. De telles mesures de régulation, conjuguées à l'existence d'un organisme d'enquête et de régulation ainsi que l'adoption de sanctions propres à ces tâches pourraient avoir pour effet de « sensibiliser » les fonctionnaires à l'importance du respect des processus et de leurs objectifs premiers : la transparence, l'intégrité et la viabilité économique de la mise en concurrence par le biais de la procédure.

⁴³ Un parallèle peut être établi avec les conventions collectives de travail, qui fixent des rémunérations selon les catégories d'employés plutôt qu'individuellement. Les élus comprennent que leur rôle est d'accepter une convention collective plutôt que de vouloir déterminer individuellement les conditions de travail des employés.

CONCLUSION

Dans ce rapport, nous avons documenté l'activité contractuelle des organismes municipaux et analysé l'encadrement légal qui s'applique sur ces derniers. Nous avons tenté d'illustrer diverses problématiques « appliquées », en puisant dans des exemples qui nous ont été signalés par divers praticiens. Nous avons, à la lumière de ces problématiques, suggéré quelques pistes de réflexion à l'intention de la Commission, de même que nous avons construit des suggestions visant à améliorer l'encadrement et le soutien aux organismes municipaux dans cette activité.

Notre analyse a mis en relief que les organismes municipaux ont besoin d'ajustements au régime global qui encadre leur activité de gestion du continuum des achats de biens et services. On ne peut plus considérer que l'attribution au plus bas soumissionnaire conforme est gage de santé démocratique et de performance administrative.

Elle met également en relief le fait que le Québec fait cavalier seul avec son régime législatif complet alors que l'encadrement législatif ou réglementaire applicable aux autres provinces implique un niveau de flexibilité accru dans la définition par le pouvoir local des modalités applicables à l'adjudication des contrats.

Deux considérations méritent encore d'être rappelées ici. À l'heure actuelle, on considère trop souvent à tort que les marchés sont « neutres » par rapport à la structure de la demande municipale. Nous croyons avoir fourni suffisamment d'arguments dans ce rapport pour souligner que des marchés « normaux » cherchent toujours à s'adapter à la demande, quitte parfois si un marché se dérègle, à limiter et même à tuer la concurrence et à ainsi imposer un surcoût aux contribuables.

De plus, il ressort de notre analyse qu'il faut accepter, pour ultimement réduire les coûts globaux d'une activité qui coûte annuellement plusieurs milliards de dollars de la poche des contribuables municipaux, d'investir en amont du processus, pour se doter d'une meilleure capacité pour bien préparer les devis d'appels d'offres, bien contrôler les aléas de l'analyse des soumissions reçues, et ensuite s'assurer d'un suivi efficace aux milliers de contrats accordés.

Nous espérons que ces quelques réflexions sur un sujet limité soutiendront l'analyse que la Commission a entamée et qu'elles lui permettront de mener à bien une partie de son vaste mandat.

Annexe 1- Modifications législatives récentes visant la collusion et la corruption

LOIS/DÉCRETS	À RETENIR
<p>Loi concernant la lutte contre la corruption (projet de loi numéro 15, 2011, chap. 17) Entrée en vigueur : 13 juin 2011 Entrée en vigueur des articles 26, 27 et 32 à 35 : 1^{er} septembre 2011</p>	<p><u>Son objet :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Prévention et lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public (article 1). <p><u>Moyens pour y parvenir :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Création de la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption (article 1). Procédure de dénonciation des actes répréhensibles auprès du Commissaire (article 1 et 26). <i>« 26. Toute personne qui souhaite faire une dénonciation communique au commissaire tout renseignement qui, selon elle, peut démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte. »</i> Enquêtes à l'initiative du Commissaire afin de détecter la commission d'actes répréhensibles (article 9). Recommandations du Commissaire à une ou des municipalités sur toute mesure visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption (article 9). Inadmissibilité d'une entreprise déclarée coupable d'une infraction (déterminée par règlement du gouvernement) aux contrats de la municipalité pendant au plus 5 ans (article 49). <p><u>Qu'est-ce qu'un « acte répréhensible » :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Contravention à une loi ou à un règlement qui implique de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence notamment dans l'adjudication, l'obtention ou l'exécution des contrats octroyés dans le secteur public. Un usage abusif des fonds ou des biens publics ou un cas grave de mauvaise gestion en matière contractuelle dans le secteur public. Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible prévu aux paragraphes 1^o et 2^o (article 2).
<p>(Suite) Loi concernant la lutte contre la corruption (projet de loi numéro 15, 2011, chap. 17)</p>	<p><u>Organismes visés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Toute municipalité ainsi que tout organisme visé aux articles 18 ou 19 de la <i>Loi sur le régime de retraite des élus municipaux</i>. Toute conférence régionale des élus en vertu de la <i>Loi sur le ministère des affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire</i>. <p><u>Procédure de dénonciation :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Transmission au Commissaire de renseignements qui démontrent : <ol style="list-style-type: none"> qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être; ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte (article 26). <p><u>Mesures de représailles :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Interdiction pour les élus, les fonctionnaires municipaux ou toute autre personne

	<p>d'exercer des mesures de représailles contre une personne ayant dénoncé un acte répréhensible (article 32).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mesures de représailles : rétrogradation, suspension, congédiement ou déplacement d'une personne ainsi que toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail (article 33). <p><u>Sanction si mesure de représailles, menace ou voie de fait :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Amende de 2 000 \$ à 20 000 \$ (personne physique) et de 10 000 \$ à 250 000 \$ (personne morale) (article 34). • Recours en dommages et intérêts. • Recours criminel.
<p>Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale (projet de loi numéro 13, 2011, chap. 11) Entrée en vigueur : 13 juin 2011</p>	<p>Modifications à l'article 29.1.1 de la <i>Loi sur les cités et villes</i> <u>Entente entre une municipalité et le gouvernement (prise en charge de responsabilités par une municipalité) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Application des règles d'adjudication prévues à la <i>Loi sur les cités et villes</i> à tout contrat conclu en vertu de cette entente. • Assujettissement de ce contrat à la politique de gestion contractuelle de la partie responsable de l'exécution de l'entente uniquement (article 5).

<p>Décret 841-2011 concernant le Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux Entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2012</p>	<p>Adoption du <i>Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux</i>.</p> <p><u>Son objet :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Assujettir les entrepreneurs souhaitant conclure un contrat de construction avec un organisme public, dont une municipalité, à un formalisme plus rigoureux. <p><u>Moyens pour y parvenir :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Obliger l'entrepreneur à détenir une attestation de Revenu Québec pour tout contrat de construction comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus (article 2 al. 1). Vise également le sous-entrepreneur lorsque son contrat est d'une valeur de 25 000 \$ ou plus et qu'il se rattache au contrat de construction conclu par l'entrepreneur (article 2 al. 2). Obliger l'entrepreneur à qui un contrat de construction a été octroyé par la municipalité à lui transmettre, avant le début des travaux, une liste indiquant, pour chaque sous-contrat (dont la valeur est de 25 000 \$ ou plus) les informations suivantes : <ol style="list-style-type: none"> le nom et l'adresse du sous-entrepreneur; le montant et la date du sous-contrat; et le numéro ainsi que la date de délivrance de l'attestation de Revenu Québec détenue par le sous entrepreneur (article 6). Obliger l'entrepreneur qui contracte avec un sous-contractant après le début des travaux à transmettre à la municipalité une liste modifiée et ce, avant que ce sous-contractant ne débute ses travaux (article 6). <p><u>Conditions pour soumissionner ou contracter avec la municipalité :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Pour l'appel d'offres, l'attestation ne doit pas avoir été délivrée plus de 90 jours avant la date et l'heure limites fixées pour la réception des soumissions ni après ces date et heure (article 4). Pour le contrat de gré à gré, l'attestation ne doit pas avoir été délivrée plus de 90 jours avant le jour de la conclusion du contrat (article 4).
--	--

<p>Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale (projet de loi numéro 30, 2011, chap. 33) Entrée en vigueur : 9 décembre 2011</p>	<p>Système de pondération et d'évaluation des offres</p> <p><u>Discussion avec les soumissionnaires désormais autorisée pour certains contrats :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> La municipalité peut désormais prévoir dans son appel d'offres que suite à l'ouverture des soumissions, il y aura discussion avec chacun des soumissionnaires afin de : <ol style="list-style-type: none"> préciser le projet sur le plan technique ou financier; et permettre au soumissionnaire de déposer une soumission finale qui tient compte de cette discussion. <p><u>Contrats visés par cette nouveauté :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Ceux relatifs à l'exploitation d'un parc, d'un équipement ou lieu destiné à la pratique d'activités culturelles, récréatives ou communautaires, d'un centre de congrès ou d'un centre de foires. <p><u>Ajouts requis à la demande de soumissions :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Règles applicables pour trancher toute égalité dans le nombre de points attribués aux soumissions finales par le comité de sélection. Modalités de la tenue des discussions et durée (ne peut être supérieure à six mois). Dispositions permettant à la municipalité de s'assurer en tout temps du respect des règles qui lui sont applicables. <p><u>Possibilité de négocier avec le soumissionnaire qui a obtenu le meilleur pointage également autorisée :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Toute disposition requise pour en arriver à la conclusion du contrat peut maintenant être négociée avec la personne qui a obtenu le meilleur pointage. <p><u>Qui peut négocier au sein de la municipalité? :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Toute personne qui n'est pas membre du conseil ou du comité de sélection ni le secrétaire de ce dernier. Cette personne doit être identifiée dans la demande de soumissions (article 11).
--	--

<p>Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment. (projet de loi n°35, 2011, chap.35)</p> <p>Entrée en vigueur : 9 décembre 2011</p>	<ul style="list-style-type: none">• Tout organisme municipal qui a conclu un contrat de construction avec un entrepreneur dont la licence se voit restreinte en cours d'exécution du contrat <u>doit dans les 20 jours demander l'autorisation de la Régie du bâtiment pour que soit autorisée la poursuite de l'exécution de ce contrat.</u> Cette situation s'applique également aux contrats de sous-traitance. La Régie possède alors un délai de 10 jours pour accorder, le cas échéant, cette autorisation.• La Régie peut assortir son autorisation de conditions dont celle demandant que le titulaire de la licence soit soumis, à ses propres frais, à des mesures de surveillance et d'accompagnement établies par règlement de la Régie.• Une licence délivrée en vertu de la Loi sur le Bâtiment peut comporter une restriction aux fins de l'obtention d'un contrat public, si son titulaire est reconnu coupable à certaines infractions visées par la loi, notamment des infractions de nature criminelle ou fiscale. Les contrats municipaux de construction, assujettis à la Loi sur le bâtiment, constituent de tels contrats publics
---	--

ANNEXE 2 –

ÉNUMÉRATION DES TYPES DE CONTRATS CONCLUS PAR DES ORGANISMES MUNICIPAUX (PAR CATÉGORIES)

Catégorie « Services et location » :

- Services professionnels (ingénierie) : surveillance de chantier
- Services professionnels (ingénierie) : plans, devis et service durant la réfection d'une station de pompage
- Services professionnels (ingénierie) : avant-projet, plans et devis pour des travaux de correction de tracé de rue
- Services professionnels (ingénierie) : préparation d'une analyse de danger d'exposition aux arcs électriques dans des stations de pompage
- Services professionnels (ingénierie) : plans, devis et services durant la construction et la réhabilitation de chaussées
- Services professionnels (architecture) : plans, devis et surveillance des travaux sur une station d'épuration
- Services professionnels (architectes-paysagistes) : plans, devis et services durant la construction pour des aires de rassemblement et jeux d'enfant
- Services professionnels (ingénierie) : agrandissement du dépôt de neiges usées
- Services professionnels (ingénierie) : réalisation de comptages routiers automatiques
- Services professionnels (laboratoire en sol) : expertise en caractérisation de sols
- Services professionnels (urbanisme) : révision du schéma d'aménagement
- Services de confection d'un examen de promotion au grade de sergent de gendarmerie
- Services professionnels (informatique) : migration de système informatique
- Cours de perfectionnement (ENQ-2017)
- Formation en premiers soins 2012
- Services professionnels en évaluation psychométrique de candidats policiers et officiers de direction

- Location d'une licence pour utilisation d'un système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT)
- Services de formation (RH)
- Services de support (RH) pour un module de recrutement
- Services d'accompagnement en gestion animalière
- Services sur demande pour l'entretien et la réparation de systèmes de chauffage à l'huile ou au gaz naturel de divers bâtiments municipaux

- Location, installation et démontage de chapiteaux
- Location de chargeuses pour déneigement des bornes fontaine et des abribus
- Entente de relocalisation d'équipements d'utilité publique (construction d'un mur anti-bruit)
- Règlement pour indemnisation (restauration après déversement de substances toxiques)
- Services d'entretien de la route verte
- Services de remorquage de véhicules municipaux
- Services de réparation de compresseurs (mécanique)
- Services de location d'équipements, avec opérateurs, pour excavation pneumatique
- Service de location de photocopieurs multifonctions
- Services de tonte de gazons aux abords des autoroutes
- Services d'une firme spécialisée en nettoyage après sinistre

- Services d'inspection, d'entretien, de réparation et de fourniture de pièces pour véhicules GM
- Services d'entretien de plateaux sportifs extérieurs
- Services de gestion de la protection des animaux et de la fourrière pour animaux
- Soirée hommage aux bénévoles (contribution de la Ville)

Catégorie « Acquisition de biens et services » :

- Acquisition, installation et services d'entretien des équipements de caméras de surveillance et de contrôle d'accès
- Acquisition d'ensemble d'embarcations de sauvetage
- Acquisition d'emprise sur une artère routière
- Acquisition de véhicules neufs de type Ford ou équivalent
- Acquisition de terrains nécessaires à des fins de parc
- Acquisition de fleurs pour paniers municipaux
- Acquisition d'un terrain aux fins d'aménagement d'une aire de compensation environnementale
- Acquisition et mise en place d'un progiciel pour la gestion des heures et des horaires de travail
- Acquisition d'une génératrice
- Fourniture de manteaux « trois en un » pour cols bleus (avec broderie)
- Fournitures de produits pour signalisation routière
- Fourniture d'essence (sans plomb, diesel clair et diesel coloré, huile à chauffage)
- Fournitures d'arbres pour le programme « une naissance, un arbre »
- Fourniture de mélange bitumineux préparé à chaud
- Achat d'un système postal numérique (timbreuse)
- Achat ou location de chargeuses-rétrocaveuses avec brise-roches et plaques vibrantes
- Réalisation de panneaux signalétiques de la route du Patrimoine
- Installation de systèmes sonores aux feux de circulation de six intersections
- Installation de systèmes de sécurité et de systèmes d'urgence sur véhicules
- Aménagement intérieur de camions « Sprinter » et six boîtes en fibre de verre
- Production de relevés via un système progiciel

Catégorie « Exécution de travaux » :

- Travaux de rénovation d'une station d'eau potable (bassins de décantation)
- Travaux de maçonnerie sur divers bâtiments
- Travaux d'arboriculture (arbres municipaux)
- Travaux d'égouts, aqueducs, drainage et préliminaire de rue
- Travaux de pavage, de bordures et d'éclairage par distribution souterraine
- Travaux de réfection des surfaces de terrains de tennis
- Travaux de sciage de bordure et trottoirs de béton

ANNEXE 3

TABLEAU A – RÈGLES D'ADJUDICATION DES CONTRATS MUNICIPAUX
AU QUÉBEC

<u>Catégories de contrats</u>	<u>Règles applicables</u>
Assurance <ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'à 24 999,99\$ - De 25 000\$ à 99 999,99\$ - À partir de 100 000\$ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De gré à gré ➤ Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs ➤ Par appel d'offres public; Annonce dans un journal
Exécution de travaux (contrat de construction) <ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'à 24 999,99\$ - De 25 000\$ à 99 999,99\$ - De 100 000\$ à 249 999,99\$ - À partir de 250 000\$ 	<p>Pour les contrats de 100 000\$ et plus, on entend par contrat de construction : un contrat pour la construction, la reconstruction, la démolition, la réparation ou la rénovation d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil, y compris la préparation du site, les travaux d'excavation, de forage et de dynamitage, la fourniture de produits et matériaux, d'équipement et de machinerie si ceux-ci sont prévus au contrat et y sont reliés, ainsi que l'installation et la réparation des équipements fixes d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ De gré à gré ➤ Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs ➤ Appel d'offres public; Annonce dans un système électronique (SÉAO) accessible au Québec et en Ontario et dans un journal ➤ Appel d'offres public; Annonce dans un système électronique (SÉAO) accessible au Québec et au Canada et dans un journal
Fourniture de matériel ou de matériaux (contrat d'approvisionnement)	<p>Pour les contrats de 100 000\$ et plus, on entend par contrat d'approvisionnement : un contrat pour l'achat ou la location de biens meubles dans lequel des frais peuvent être inclus pour l'installation, le fonctionnement et l'entretien des biens, sauf un contrat relatif à des biens reliés au domaine artistique ou culturel, à des abonnements et à des logiciels destinés à des fins éducatives.</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'à 24 999,99\$ - De 25 000\$ à 99 999,99\$ - À partir de 100 000\$ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De gré à gré ➤ Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs ➤ Appel d'offres public; Annonce dans un système électronique (SÉAO) accessible au Québec et en Ontario et dans un journal
<p>Services</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'à 24 999,99\$ - De 25 000\$ à 99 999,99\$ - À partir de 100 000\$ 	<p>Cette catégorie comprend les contrats autres que les contrats de services professionnels à exercice exclusif.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ De gré à gré ➤ Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs ➤ Appel d'offres public; Annonce dans un système électronique (SÉAO) accessible au Québec et au Canada et dans un journal <p>N.B. : Pour les services professionnels, utilisation obligatoire d'un système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes, pour les contrats faisant l'objet d'une mise en concurrence.</p>
<p>Services professionnels à exercice exclusif</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'à 24 999,99\$ - De 25 000\$ à 99 999,99\$ - À partir de 100 000\$ 	<p>Les contrats de services professionnels à exercice exclusif sont ceux qui, en vertu d'une loi ou d'un règlement, ne peuvent être rendus que par un médecin, un infirmier, un dentiste, un pharmacien, un médecin-vétérinaire, un ingénieur, un arpenteur-géomètre, un architecte, un comptable agréé, un avocat ou un notaire.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ De gré à gré ➤ De gré à gré (médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, médecin-vétérinaire) ➤ Invitation écrite auprès d'au moins 2 fournisseurs (ingénieur, architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé, avocat et notaire) ➤ De gré à gré (médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, médecin-vétérinaire) ➤ Invitation écrite auprès d'au moins 3 fournisseurs (avocat et notaire) ➤ Appel d'offres public; Annonce dans un système électronique (SÉAO) ou utilisation d'un fichier de fournisseurs (lorsqu'un contrat comporte une dépense de moins de 500 000\$) comme procédure alternative (ingénieur, architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé) <p>N.B. : Utilisation obligatoire d'un système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes pour les contrats faisant l'objet d'une mise en concurrence.</p>

	<u>Certaines exceptions prévues dans la loi et la réglementation</u>
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrat relatif à la fourniture d'assurances, de matériaux, de matériel, de services avec <u>un organisme public ou un fournisseur unique</u>; N.B. : Des vérifications sérieuses et documentées doivent être effectuées pour s'assurer du caractère unique du fournisseur. ➤ Contrat relatif à la fourniture d'assurances, de matériaux, de matériel ou de services autres que des services en matières de collecte, de transport, de transbordement, de recyclage ou de récupération des matières résiduelles <u>et qui est conclu avec un organisme à but non lucratif</u>; ➤ Contrat de camionnage par le biais d'un permis de courtage; ➤ Contrat conclu avec le concepteur de plans et devis découlant d'un contrat ayant fait l'objet d'une demande de soumissions pour l'adaptation ou la modification des plans et devis et pour la réalisation des travaux d'origine et la surveillance des travaux liés à une telle adaptation ou modification; ➤ Contrat conclu avec le concepteur de plans et devis découlant d'un contrat ayant fait l'objet d'une demande de soumissions pour la surveillance des travaux liés à une prolongation de leur durée dans le cadre d'un contrat à prix forfaitaire; ➤ Contrat de services professionnels à exercice exclusif pour lesquels le règlement du gouvernement détermine qu'aucune demande de soumissions n'est requise; ➤ Contrat relatif à l'exécution de travaux d'enlèvement, de déplacement ou de reconstruction de conduites ou d'installation d'aqueduc, d'égout, d'électricité, de gaz, de vapeur, de télécommunication, d'huile ou autre fluide, conclu soit avec le propriétaire des conduites ou des installations, soit avec une entreprise d'utilité publique pour un prix qui correspond à celui normalement exigé; ➤ Contrat relatif à la fourniture de services par un fournisseur qui, dans le domaine des communications, de l'électricité ou du gaz, est <u>en situation de monopole</u>; ➤ Contrat relatif à l'entretien d'équipements spécialisés qui doit être effectué par le fabricant ou son représentant; ➤ Contrat relatif à l'exécution de travaux sur l'emprise de la voie ferrée exploitée comme telle et qui est conclu avec le propriétaire ou l'exploitant de celle-ci; ➤ Contrat faisant l'objet d'une dispense du ministre.

TABLEAU B – RÈGLES D'ADJUDICATION DES CONTRATS MUNICIPAUX (AUTRES JURIDICTIONS)

<u>Provinces</u>	<u>Règles applicables</u>
Colombie-Britannique	<u>Ville de Vancouver</u>
	<p>Politique de l'entreprise (corporate policy) (numéro AF-015-01)</p> <p>But : Énoncer les exigences relatives à l'acquisition de biens, services et ouvrages de construction pour la Ville de Vancouver.</p> <p>Définition de « construction » : Construction, rénovation, réparation, démolition et reconstruction d'un immeuble, structure, ou de travaux d'ingénierie ou d'architecture ce qui inclut la préparation de sites, l'excavation, le forage, investigation sismique, la fourniture de produits et matériaux, la fourniture de la machinerie et l'équipement s'ils sont inclus et accessoires à la construction, l'installation ou la réparation d'équipements fixes d'un bâtiment, structure ou autres travaux d'ingénierie ou d'architecture, mais n'inclut pas les services de consultation professionnelle reliés à un contrat de construction à moins qu'ils soient inclus dans l'engagement (commitment).</p> <p><u>Règles d'attribution des contrats municipaux :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le consentement du procureur de la Ville (the concurrence of the City Solicitor) est nécessaire pour l'attribution de tout contrat par voie d'invitation formelle à soumissionner et ayant un prix total de plus de 2 million\$. - Toute série continue ou répétitive de contrats qui semblent être structurés de façon à éviter l'application des règles d'adjudication prévues dans la politique sera révisée par le fonctionnaire en chef responsable des achats et rapportée au Directeur des finances et administration de la Ville (Director of Finance and City Manager). - Tous les contrats, documents d'invitation, addenda, amendements aux documents d'invitation, les avis d'attribution de contrats, avis d'intention de contracter, ordres de changement, ordres d'achat, renouvellement, extensions et tout autre formes d'engagements ou de contrats sont sous les termes et conditions approuvées par le procureur de la Ville (City Solicitor). Tout écart important par rapport aux termes et conditions de tout document nécessite le consentement

	<p>préalable du procureur de la Ville.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sauf lorsque permis par la politique, la Ville s'efforcera de se procurer tous les contrats par l'intermédiaire d'un processus d'approvisionnement ouvert, public et compétitif. - Pour les contrats de biens et de services de 75 000\$ et moins et de 200 000\$ et moins pour les projets de construction : Le fonctionnaire en chef responsable des achats doit s'efforcer d'obtenir au moins trois propositions; pas d'invitation public pour ces contrats. - Pour les contrats de biens et de services supérieurs à 75 000\$ et projets de construction supérieurs à 200 000\$: Le fonctionnaire en chef responsable des achats doit s'efforcer d'attribuer ces contrats par l'intermédiaire d'une invitation publique à soumissionner.
	<p><u>Appel à la concurrence n'est pas requis et le contrat peut être adjudgé de gré à gré dans les cas suivants :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrat n'excédant pas 5 000\$ lorsque la Ville est satisfaite que le prix du contrat est le meilleur prix pouvant être obtenu; - Lorsque les biens, services ou projets de construction sont nécessaires de façon urgente et que le délai préjudicierait l'intérêt public; - Lorsqu'à la meilleure connaissance du fonctionnaire en chef, un seul fonctionnaire est disponible et capable d'effectuer le contrat, et qu'il ne serait pas pratique et rapide d'entrer dans une procédure concurrentielle. <p>N.B. : Toute autre exception à la politique doit être approuvée par demande au fonctionnaire en chef responsable des achats et documentée par ce fonctionnaire avec la minute du directeur général de la Ville signée par ce dernier.</p>
Alberta	<u>Ville de Calgary</u>
	<p><u>Tous les contrats municipaux de la Ville sont accordés en vertu des accords commerciaux et des politiques suivantes :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - The New West Partnership Trade Agreement (NWPTA); - The Agreement on Internal Trade (AIT); - Politique sur les principaux guides applicables en matière d'approvisionnement;

	<ul style="list-style-type: none"> - Politique sur les niveaux d'autorités en matière d'approvisionnement; - Politique sur les spécifications en matière d'approvisionnement; - Politique relative au cas du fournisseur unique; - Politique applicable pour l'approvisionnement de biens et services généraux de moins ou égal à 25 000\$; - Politique applicable pour l'approvisionnement de biens et services généraux de plus de 25 000\$; - Politique applicable pour l'approvisionnement de services professionnels de moins ou égal à 25 000\$; - Politique applicable pour l'approvisionnement de services professionnels de plus de à 25 000\$; - Politique sur la procédure RFx; <p><u>Définition pertinente :</u></p> <p>RFx : Est un acronyme signifiant «demande pour x» , le «x» représentant tout document formel de soumission utilisé pour obtenir de l'information ou une estimation de coût pour l'approvisionnement de biens, services ou projets de construction, ce qui inclut : une demande d'information, demande de proposition, demande de soumission, appel d'offres, demande de pré-qualification.</p>
	<p>N.B. : Pour certains contrats spécifiques de construction et travaux d'ingénierie et architecturaux, les entrepreneurs souhaitant déposer une soumission (tant pour un projet actuel que pour des projets futurs) doivent au préalable être pré-qualifiés (request for prequalification; opportunities of prequalification on Alberta Purchasing Connection (APC) website);</p> <p><u>Règles d'adjudication des contrats :</u></p> <p>Biens et services généraux de moins de 5000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrat octroyé de gré à gré. - Le département d'approvisionnement sélectionne le vendeur de son choix (critères reposant sur le prix, le délai de livraison et la qualité); <p>Biens et services généraux de plus de 5000\$ à 25 000\$</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Le département BU doit initier le contrat avec des vendeurs potentiels, en leur fournissant les spécifications et demandes de soumissions. - Doit obtenir un minimum de trois soumissions lorsque possible. - Lorsqu'il y a plus d'un fournisseur contacté, l'information transmise doit être identique pour chacun des fournisseurs. - Lorsque la Ville ne reçoit qu'une seule soumission, le département BU doit obtenir l'autorisation requise aux termes de la Politique relative au cas du fournisseur unique pour octroyer le contrat. <p>Biens et services généraux de plus de 25 000\$ à 75 000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le département BU doit fournir au département d'approvisionnement la valeur de l'approvisionnement en cause ainsi que les spécifications y afférentes; - Si applicable, le département d'approvisionnement doit déterminer la documentation de la procédure de RFx appropriée et procéder au processus d'adjudication du contrat en vertu de la Politique sur la procédure RFx; - Supply may advise the BU to single source the appointment if it is determined that through all phases to take it to completion, the value of the service will not exceed a stated threshold as applicable through the NWPTA or the AIT; <p>Biens et services généraux de plus de 75 000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utilisation obligatoire de la procédure RFx pour l'attribution du contrat. - Pour le contrat de construction, l'attribution du contrat doit suivre les formalités prescrites par le NWPTA et le AIT. - Les projets de construction dont le prix est de 200 000\$ et plus doivent être attribués en utilisant la procédure RFx, conformément à la Politique sur la procédure RFx, le tout en vertu de la NWPTA et la AIT.
	<p>Services professionnels égal ou de moins de 25 000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doit s'assurer que le service n'est pas offert en vertu de la : <ul style="list-style-type: none"> i) Procurement In-Sourcing Policy; ii) Procurement Vendor classification Policy;

	<p>Services professionnels de moins de 5000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sélection d'un professionnel sur la base de l'évaluation des propositions reçues; - Information à transmettre doit être identique si plus d'un professionnel contacté; - Lettre de contrat (letter contract) signée et une facture sont nécessaires pour l'approvisionnement du service; <p>Services professionnels de moins de 5000\$ à 25 000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réception des directives d'approvisionnement par le département d'approvisionnement; - Transmission des spécifications et demandes de propositions ou de soumissions auprès des vendeurs identifiés par le département de l'approvisionnement; <p>Services professionnels de plus de 25 000\$ à 75 000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Détermination de la valeur de l'approvisionnement et des spécifications requises; - Si applicable, le département d'approvisionnement détermine la documentation de la procédure RFx appropriée dans les circonstances et procède au processus d'adjudication du contrat en vertu de la Politique sur la procédure RFx; - Supply may advise the BU to single source the appointment if it is determined that through all phases to take it to completion, the value of the service will not exceed a stated threshold as applicable through the New West Partnership Trade Agreement (NWPTA) or the Agreement on Internal Trade (AIT); <p>Services professionnels de plus 75 000\$</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les services professionnels doivent être contractés en vertu de la Politique sur la procédure RFx; - Le département d'approvisionnement détermine la documentation de la procédure RFx appropriée dans les circonstances et procède au processus d'adjudication du contrat en vertu de la Politique sur la procédure RFx, la NWPTA et la AIT; <p><u>Exceptions au processus d'adjudication visées par la Politique sur la procédure RFx :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement de moins ou égal à 5000\$;
	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement spécifiquement identifié dans les politiques suivantes : Politique applicable

	<p>pour l'approvisionnement de biens et services généraux de moins ou égal à 25 000\$; Politique applicable pour l'approvisionnement de biens et services généraux de plus de 25 000\$; Politique applicable pour l'approvisionnement de services professionnels de moins ou égal à 25 000\$; Politique applicable pour l'approvisionnement de services professionnels de plus de à 25 000\$;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exceptions prévus dans la NWPTA et la AIT; - Cas du fournisseur unique;
Saskatchewan	<u>Ville de Régina</u>
	<p><i>Règlement d'administration de la Ville numéro 2003-69 (Politique d'achat; annexe D)</i></p> <p><u>Règles d'adjudication des contrats</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Le directeur des services aux entreprises, en participation avec le directeur du département qui souhaite procéder à l'acquisition d'un bien, de l'équipement ou de services, est autorisé à déterminer la méthode d'attribution appropriée en procédant à l'évaluation des facteurs suivants : <ul style="list-style-type: none"> (a) Le coût total estimé du bien, de l'équipement ou du service en fonction des catégories suivantes : <ul style="list-style-type: none"> i) Faible coût : Jusqu'à 5000\$; ii) Moyen coût : De 5000\$ à 15 000\$; iii) Coût élevé : Au-delà de 15 000\$; (b) Le risque potentiel dans le cadre de l'acquisition du bien, de l'équipement ou du service considérant : <ul style="list-style-type: none"> i) La capacité du vendeur à livrer le bien, l'équipement ou le service; ii) Le risque inhérent associé à la livraison du bien, de l'équipement ou du service; iii) La nature compétitive du marché en cause; - La Ville peut obtenir des soumissions verbales d'un ou plusieurs vendeurs sélectionnés lorsque l'acquisition présente les caractéristiques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> (a) Le contrat est à faible coût et à faible risque; (b) La Ville doit se retourner rapidement (quick turnaround) pour acquérir un bien, un service, ou de l'équipement; (c) Les spécifications du produit ou du service sont facilement identifiables; - La Ville peut obtenir des soumissions écrites d'un ou plusieurs vendeurs sélectionnés lorsque

	<p>l'acquisition présente les caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Le contrat varie de faible à moyen coût et est à faible risque; (b) La Ville doit se retourner rapidement (quick turnaround) pour acquérir un bien, un service, ou de l'équipement; (c) Les spécifications du produit ou du service sont facilement identifiables; <ul style="list-style-type: none"> - La Ville peut procéder à une demande de propositions (request for propositions) d'un nombre limité de vendeurs connus ou par l'intermédiaire d'un appel d'offres public, avec l'attribution du contrat au plus bas soumissionnaire, lorsque l'acquisition présente les caractéristiques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> (a) Le coût du contrat est faible, moyen ou élevé et à moyen risque ou risque élevé; (b) Les spécifications du produit ou de l'équipement sont facilement identifiables; (c) Les termes et conditions détaillées sont fournis; - La Ville peut procéder par invitation à soumissionner (invitation to bid) adressée à un nombre limité de vendeurs connus ou par appel d'offres public, avec l'attribution du contrat au plus bas soumissionnaire, lorsque l'acquisition présente les caractéristiques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> (a) Le contrat est à moyen coût ou à coût élevé, avec un risque moyen ou risque élevé; (b) Des spécifications détaillées sont requises; (c) Des termes et conditions détaillées sont fournis; <p>Le format de la documentation ainsi que le niveau de détails fournis vont varier en fonction du bien, du service ou de l'équipement acheté;</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Ville peut procéder par demande de propositions (request for proposals) adressée à un nombre limité de vendeurs connus ou par appel d'offres public lorsque l'acquisition présente les caractéristiques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> (a) Le contrat est généralement à moyen coût ou à coût élevé et à risque moyen ou risque élevé; (b) Des spécifications détaillées ne sont pas nécessaires ou pas disponibles dans quel cas les exigences sont indiquées et il est demandé au vendeur de proposer un bien, un service ou de l'équipement qui rencontre les exigences de la Ville; (c) Des termes et conditions détaillées ne sont pas fournis, dans quel cas les termes et conditions finaux sont négociés avec le soumissionnaire retenu; <p>Des critères d'évaluation seront utilisés dans l'évaluation et la sélection du soumissionnaire.</p>
--	---

	<p>Acquisition de gré à gré (sole source acquisition) notamment dans les cas suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour l'acquisition de n'importe quel bien, service ou équipement tel qu'approuvé par résolution du conseil municipal; - Lorsque l'acquisition s'insère dans une situation d'urgence; - Pour l'acquisition d'un bien, service ou équipement où : <ul style="list-style-type: none"> (i) Le coût total de l'achat est de 5 000\$ ou moins; (ii) La Ville n'a pas d'entente standard d'achat (standard purchasing agreement) avec un vendeur pour la fourniture des biens, services et équipements qui ont été acquis; - Pour l'acquisition d'un bien, service ou équipement lorsque la sélection d'un vendeur est limité à un seul vendeur en raison des droits de propriétaire (proprietary rights); - Pour l'acquisition d'un bien, service ou équipement lorsqu'il n'y a qu'un vendeur identifié qui est capable de fournir le bien, le service ou l'équipement considérant la location géographique des vendeurs potentiels et la capacité pratique des ces vendeurs de satisfaire les besoins de la Ville; - Dans un cas où il y a une fluctuation des prix ou une pénurie de disponibilités et qu'un délai dans la sécurisation du prix ou de la fourniture du bien, du service ou de l'équipement pourrait affecter les intérêts de la Ville de manière irrémédiable; <p>Pré-qualification ou demande d'information :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La pré-qualification du vendeur est entre autre utilisée pour les acquisitions qui impliquent un risque accru pour la ville ou celles qui impliquent des exigences complexes, des activités multidisciplinaires, ou demandant une expertise, un équipement, des matériaux ou une finance spécialisé; - La ville peut choisir ce mode d'acquisition afin d'acquérir certains biens, équipement ou services ou pour demander aux vendeurs des informations relativement à certains biens, équipement ou services spécifiques; - Le directeur des services aux entreprises et le directeur du département qui souhaite procéder à l'acquisition d'un bien, de l'équipement ou de services sont autorisés à déterminer conjointement quand ce mode d'acquisition sera utilisé ainsi que la nature et la forme que prendra ce processus; - Seuls les vendeurs sélectionnés par le processus de pré-qualification seront éligible à participer
--	--

	<p>aux prochaines étapes du processus d'acquisition;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suite à une demande d'information ou un processus de pré-qualification, la ville n'est pas obligée de poursuivre avec un appel d'offre ou avec une demande de propositions; <p><u>Consultation et services professionnels :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tout consultant démontrant un intérêt à travailler pour la ville est admissible aux fins d'examen; - Sa performance lors de ses récents contrats sera prise en compte lors du processus de sélection; - Tous les consultants intéressés doivent : <ul style="list-style-type: none"> a) Soumettre les informations demandées par la ville ainsi qu'un résumé de ses qualifications et de la gamme de services professionnels et de consultation qu'il peut fournir; et b) Répondre à certaines exigences;
	<p>Valeur du contrat :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le choix du consultant doit être basé sur ses qualifications, capacité, disponibilité, performance, intérêt, compatibilité, montant des honoraires et sa compréhension des besoins de la ville; - Lors du choix d'un consultant, bien que le montant des honoraires soit important, il est essentiel de donner de l'importance à chaque critère de manière à ce que la qualité du service et du mandat ne soit pas compromise; - Pour les mandats d'architecture et d'ingénierie, le montant des honoraires proposé doit être pris en compte en comparaison avec celui recommandé par l'association des architectes ou des ingénieurs afin d'en examiner son caractère raisonnable; <p>Processus de nomination directe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le processus de nomination directe doit s'appliquer : <ul style="list-style-type: none"> a) Lorsqu'il n'y a qu'un seul consultant compétent afin de fournir les services requis; b) Le montant total est de 50 000 \$ ou moins; - Le processus de nomination direct doit être fait en conformité avec ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> a) Le département demandant une consultation ou un service professionnel doit sélectionner le consultant considéré comme ayant l'expertise et les ressources requises pour effectuer le travail demandé;

	<p>b) Le département doit exiger une soumission du consultant choisi et négocier des honoraires raisonnables; et</p> <p>c) Le département doit négocier avec le consultant et conclure un contrat écrit;</p> <p>- Exception :</p> <p>Malgré ce qui précède, le directeur de la ville ou le directeur d'un département est autorisé à nommer directement un consultant lorsque les services du consultant sont requis dans le cadre d'une opinion ou d'un rapport confidentiel;</p> <p>Il n'y a aucune limite de dépenses pour les mandats couverts par cette exception.</p> <p>Processus d'invitation :</p> <p>- Le processus d'invitation doit s'appliquer lorsque le montant total est de plus de 50 000 \$ et de moins de 500 000 \$;</p> <p>- Le processus de sélection par invitation doit être fait en conformité avec ce qui suit :</p> <p>a) Le département concerné par la demande ou un groupe de représentant de plusieurs départements doivent mettre au point les exigences pour la demande de propositions ainsi que la description du mandat;</p> <p>b) Les critères doivent être déterminés ainsi que l'importance de chacun et lorsque possible, être inclut dans la demande de proposition;</p> <p>c) Le directeur des services aux entreprises doit demander des propositions d'un nombre limité de consultants (trois minimum). Ces consultant doivent posséder l'expertise et les ressources requises pour effectuer le travail demandé;</p> <p>d) The division or selection panel shall evaluate the proposals, prepare a short list from those providing responses, conduct interviews if necessary, and, based on the foregoing, select a consultant; and</p> <p>e) The division or selection panel shall negotiate a final form of contract with the selected consultant and the City shall enter into a written contract for the appointment of the consultant.</p> <p>Public Notification Process:</p> <p>- The public notification process for the selection and appointment of consultants shall apply to consulting and professional services where the contract is more than \$500,000.</p> <p>- The public notification process for the selection and appointment of consultants shall be done in</p>
--	---

	<p>accordance with the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) The division requiring the consulting or professional services or a selection panel involving multiple division shall: <ul style="list-style-type: none"> i) Develop the requirements for a request for proposals and the terms of reference for the assignment; and ii) Determine the selection criteria and assign relative weights to each of the criteria and, where feasible, include the selection criteria and assigned weightings in the request for proposals; b) Provide notice of the request for proposal in the local newspaper or through other appropriate means; c) The notice shall request expressions of interest for a specific project, with the expression of interest to include a statement as to the expertise and resources available to complete the work; d) The notice process shall be expanded to include advertising outside of the city where the number or level of expertise of consultants locally is deemed to be insufficient; e) The division or selection panel shall evaluate the proposals, prepare a short list from those providing responses, conduct interviews if necessary and, based on the foregoing, recommend the selection of a consultant; f) The recommended consultant shall be subject to the approval of Council; and g) Upon Council approval, the division or selection panel shall negotiate a final form of contract with the selected consultant and the City shall enter into a written contract for the appointment of the consultant.
Ontario	<u>Ville de Toronto</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - A Call for Pre-qualification shall be used, and precede a Call for Tenders, Quotations or Proposals in order to identify and pre-select bidders, where it is deemed that the nature and complexity of the work involved warrants the time and effort required to pre-select the most experienced and qualified bidders. - A Call for Tenders shall be used to obtain bids for construction, whenever the requirements can be precisely defined and the expectation is that the lowest bid meeting the requirements specified in the Call would be accepted, subject to any other provisions of the City's Municipal Code. - A Call for Quotations shall be used to obtain goods and services (other than construction) whenever the requirements can be precisely defined and the expectation is that the lowest bid

	<p>meeting the requirements specified in the call would be accepted, subject to any other provisions of the City's Municipal Code.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A Call for Proposals shall be used to obtain goods and services of a unique or complex nature where all or part of the requirements cannot be precisely defined and the expectation is that the proposal offered by the highest ranked proponent resulting from an evaluation and meeting the requirements specified in the call, including the evaluation criteria set out in the call, would be accepted, subject to any other provisions of the City's Municipal Code. - To ensure Fair and Equal Treatment in its competitive procurements, the City of Toronto will undertake to: <ul style="list-style-type: none"> a) Disallow bidder/proponent from submitting a bid to any Tender, Quotation, or Proposal call in which the bidder/proponent has participated in the preparation of the call document; and b) A bidder/proponent who fails to comply will result in disqualification of their response to the call/request. <p>Informal Call for Quotations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - An Informal Call for Quotations, conducted by means of telephone, fax, e-mail or other similar methods to a minimum of 3 bidders, where possible, may be used to obtain low dollar value (estimated to be less than \$50,000), prompt service procurements of goods and services, expeditiously and cost effectively. <p>Non-Competitive Procurement Process:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A non-competitive procurement process shall only be used if one or more of the following conditions apply and a process of negotiation is undertaken to obtain the best value in the circumstances for the City: <ul style="list-style-type: none"> a) The goods and services are only available from one source or one supplier by reason of: <ul style="list-style-type: none"> (i) A statutory or market based monopoly; (ii) Scarcity of supply in the market; (iii) Existence of exclusive rights (patent, copyright or licence); (iv) Need for compatibility with goods and services previously acquired and there are no reasonable alternatives, substitutes or accommodations; (v) Need to avoid violating warranties and guarantees where service is required; b) An attempt to purchase the required goods and services has been made in good faith using a competitive method and has failed to identify a successful supplier. c) The goods and services are required as a result of an emergency, which would not
--	--

	<p>reasonably permit the use of the other methods permitted.</p> <p>d) The required goods and services are to be supplied by a particular vendor or supplier having special knowledge, skills, expertise or experience which cannot be provided by any other supplier.</p> <p>e) The nature of the requirement is such that it would not be in the public interest to solicit competitive bids as in the case of security or confidential matters.</p>
Nouvelle-Écosse	<u>Ville d'Halifax</u>
	<p><i>Halifax Regional Municipality Administrative Order Number 35 – Procurement Policy</i></p> <p>Purchasing Process:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Up to \$1,000 – The acquisition of Goods and Services not covered by a Price Agreement or supplied by the Municipal Stores System, may be purchased by the department in accordance with the principles set out in this policy; - More than \$1,000 but less than \$10,000 – For the acquisition of Goods and Services, at least three quotations will be solicited by the Procurement Section in consultation with the user department. These quotations should be written except in cases of insufficient time, minor purchases or standardized supplies. The requisition is to be authorized by a Director of the user department (or designated) and the funds are clearly identified in the approved operating or capital budget. These opportunities will be posted on the HRM website whenever possible. - More than \$10,000 but less than \$50,000 – For the acquisition of Goods and Services, at least three written quotations will be solicited by the Procurement Section in consultation with the user department. Procurement will post these opportunities on the HRM website. The requisition is to be authorized by the Director (or designate) of the user department and the funds are clearly identified in the approved or capital budget. - \$50,000 or greater – For the acquisition of Goods and Services, the Procurement Section in consultation with the requisitioning department will issue a public request for submissions. These acquisitions will be advertised in one or more publications of general circulation and the HRM website. Tenders are posted in this range will be acknowledged at a public opening at a designated date and time. The requisition to be authorized by the Director of the user department and the funds are identified in the approved operating or capital budget. <p>Methods of Procurement:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Low Value: Purchases that are random in nature, and are not included in a Price Agreement or

	<p>available in Inventory, under the value of \$1,000 may be purchased by the department, using either a Purchase Order, Petty Cash, Cheque or Halifax Regional Municipality Credit Card.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Price Agreements: In order to guarantee a continuous supply of various goods and services which are required on a day to day basis, while at the same time assuring that the competitive bidding system is followed, the Procurement Section shall establish Price Agreements. These arrangements between the Regional Municipality and the supplier commits the seller to provide goods or services at a specific price for a specific period of time. These agreements reduce the number of individual bids and reduce overall cost due to the higher volume gained by combining the requirements of a number of departments. User departments can then draw supplies directly from these agreements. Price agreements are governed by the purchasing guidelines listed in this policy. - Tenders: An invitation to tender solicits competitive bids. It is used when detailed specifications are available that permit the evaluation of tenders against clearly stated criteria and specifications. A request for tenders is a formal, competitive, sealed-bidding process. It is normally used for the procurement of goods, services, equipment, and construction. Normally Bid Deposits and performance security are required. The bids and prices are provided without condition or reservation and where an award can be made without negotiation. Submissions are compared to the specifications and requirements contained in the tender documents. The award is normally to the lowest total cost bid received from a responsible bidder meeting the requirements of the tender. - Two Phase Bids: Where detailed specifications are not available or it is impractical to prepare a specification based on price, a two phase bid may be issued, inviting the submission of bids as follows: <ul style="list-style-type: none"> a) Phase one: one or more steps in which bidders submit proposals, for evaluation either with or without prices in a separate submission and b) Phase two: Only those bidders whose bids were determined to be acceptable will be entitled to submit priced bids for consideration or, where prices have been separately submitted in phase one, such bids are opened and awarded to the lowest overall cost. - Request for Proposal: A Request for Proposal is a formal invitation to suppliers to describe how their services, methods, equipment or products can address and/or meet specific needs of the Municipality. It is used when a supplier is invited to propose a solution to a problem, requirement, or objective. Unlike tenders Request for Proposals are compared to each other to assess the
--	---

	<p>best proposal.</p> <p>Negotiations may be conducted with bidders after the date for the receipt of proposals provided such discussions, negotiations are conducted to:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Award equitable treatment to each acceptable bidder with respect to an opportunity for discussion and the revision of the proposal. b) Prevent the disclosure of the content of the discussion or negotiations with one bidder to another bidder. <ul style="list-style-type: none"> - Request for Quotation: Is an informal request for prices for goods and services and is normally used where bid deposit and performance bonds are not required and where the cost of the work does not warrant the time and level of effort required for a formal tender process. Quotations should be written but can be verbal depending upon the cost of the goods or services and time constraints. - Negotiation: Negotiations with one or more suppliers for the supply of goods and/or services would take place when any of the following conditions exist: <ul style="list-style-type: none"> a) Due to market conditions, goods and/or services are in short supply b) There is only one source of the goods or services c) Efforts at breaking identical bids have previously been unsuccessful and the same goods or services are required again d) All bids received are not acceptable or exceed the amount budgeted for the purchase e) The extension, or reinstatement of, and existing contracts would be more cost effective or beneficial to the Municipality. The extension or reinstatement of existing contracts are subject to the approvals listed in section 8.0 Award of Contracts f) When authorized by Council - Sole Source Purchases: Negotiation is the method of purchase used to complete the terms and conditions for this purchase. A single source purchase occurs: <ul style="list-style-type: none"> a) Where the compatibility of a purchase with existing equipment, facilities or service is a paramount consideration and the purchase must be made from a single source; b) Where an item is purchased for testing or trial use; c) Notwithstanding anything in this policy, where a purchase is determined by Council to be fair and reasonable and is made from a nonprofit corporation supported by the Municipality may make such a purchase as a single source purchase. d) For matters involving security, police matters, or confidential issues, a purchase may be made in a manner that protects the confidentiality of the contractor or the Municipality. Such
--	--

	<p>purchases may be made as a single source purchase. Purchases of this nature must be approved by the C.A.O. Contracts over the value of \$50,000 must be reported to Council (in camera) when appropriate.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emergency Purchases: Emergency purchases are completed using the most expedient method, but will take economy into consideration. <p>Special Services:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Architectural, Engineering, Surveying Service, and Real Estate Service when these services are less than \$50,000, will be acquired by staff from a roster of consultants selected through a publicly advertised Request for Proposal. Consultants will be selected, by project, based upon qualifications, experience, services offered, past performance, proposed fees, and other relevant considerations. A Request for Proposal for these services will be publicly advertised, at a minimum, every (3) years. Required services over the value of \$50,000 will be publicly advertised. 						
Terre-Neuve-et-Labrador	<u>St. John's</u>						
	<ul style="list-style-type: none"> - Goods, Services or Construction with a total cost of \$2,500 or less, shall be obtained by way of the Corporate Purchasing Card or a Purchase Order. - All Goods, Services or Construction with a total cost in excess of \$2,500 are to be obtained by way of a competitive bidding process as described in this policy and by the following methods: <ul style="list-style-type: none"> a) If Goods are valued at less than \$25,000, Services are valued at less than \$50,000, or Construction is valued at less than \$100,000, bids may be invited; b) If Goods are valued at \$25,000 or more, Services are valued at \$50,000 or more, or Construction is valued at \$100,000 or more, public tenders will be called. <p>Bid solicitation methods:</p> <table> <tr> <th>Procurement Methods</th><th>Project Cost</th></tr> <tr> <td>Petty Cash</td><td>\$75 or less</td></tr> <tr> <td>Corporate Purchasing Card or Other Means Approved by the</td><td>\$2,500 or less</td></tr> </table>	Procurement Methods	Project Cost	Petty Cash	\$75 or less	Corporate Purchasing Card or Other Means Approved by the	\$2,500 or less
Procurement Methods	Project Cost						
Petty Cash	\$75 or less						
Corporate Purchasing Card or Other Means Approved by the	\$2,500 or less						

	Commissioner of Finance	
	Request for Quotation or Proposal (Invitation to Bid)	Goods Less Than \$25,000; Services Less Than \$50,000; Construction \$100,000
	Request for Tender (Advertised Public Tender)	Goods \$25,000 and greater; Services \$50,000 and greater; Construction \$100,000 and greater
	Non-Competitive Purchase	Any cost

Professional Services:

- For the purpose of this policy, it is estimated that the cost of Professional Services shall be in the range of approximately 15% to 20% of the total estimated project cost. For example, if a project is estimated to cost \$100,000 to complete, it will be assumed that the cost of related Professional Services may be up to \$20,000.

Estimated Cost	Process
Up to \$25,000	Based on ability and experience
\$25,000 to \$50,000	Written Submissions by Invitation Bids (minimum of 3 where possible)
\$50,000 and up	Advertised Public Call for Proposals

Professional Services with a value up to \$15,000:

- The engagement of Professional Services with an estimated value up to \$15,000 shall be at the discretion of the Division Manager responsible for the project and the budget. Competitive Bids are not required;

Professional Services with a value of \$25,000 or less:

- The purchase of Professional Services valued at \$25,000 or less shall be at the discretion of the Department Head responsible for the project and the associated budget.

	<p>Professional Services with a value of \$50,000 or less:</p> <ul style="list-style-type: none">- The engagement of Professional Services with a value of \$50,000 or less shall be at the discretion of the City Manager.- User departments shall obtain, where possible and practicable, three written estimates of cost based on the total value of the project and the scope of the work. <p>Non-Competitive Purchases – Sole Source:</p> <ul style="list-style-type: none">- The requirement for competitive Bid Solicitation for Goods, Services and Construction may be waived under the authority of the City Manager or Common Council and replaced with negotiations by the Division Manager and Materials Management under the following circumstances:<ul style="list-style-type: none">a) Where competition is precluded due to the application of a piece of legislation or because of the existence of patent rights, copyrights, technical secrets or controls of raw material;b) Where a Special Circumstance exists;c) Where the possibility of a Follow-on Contract was identified in the original Bid Solicitation;d) In any of the circumstances listed as exemptions to competitive public purchasing in Regulation 94-157 under the Public Purchasing Act.
--	--