

ANNEXE D

Extraits de rapports

- **Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux – Marchés publics dans le milieu municipal (présenté à M. Laurent Lessard, ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, mars 2010)**

Cette étude a été concomitante à l'adoption du projet de loi 76. Le Groupe-conseil avait pour mandat :

- *examiner les règles et les pratiques actuelles d'adjudication des contrats municipaux;*
- *recenser les expériences étrangères;*
- *formuler des recommandations au ministre relatives aux améliorations à apporter au régime actuel, y compris sur les modèles de gouvernance et les meilleures pratiques en matière de processus contractuel.*

À la page 29 dudit rapport sous la rubrique « Le personnel dédié à la gestion de contrats et les politiques en la matière », on peut lire :

« Les sondages de l'UMQ et de la FQM révèlent tous deux qu'une grande partie des municipalités au Québec concluraient un nombre important de contrats sans pour autant être pourvues d'un personnel dédié à cette tâche ni avoir adopté de politique établie pour guider leurs décisions. Rappelons, par ailleurs, que plus des deux tiers des municipalités du Québec comptent moins de 2000 habitants et que sur 1139 municipalités, seules 96 d'entre elles (8 %) comptent plus de 10 000 habitants. Ainsi :

- *la quasi-totalité (96 %) des répondants au sondage de la FQM n'auraient pas de service d'approvisionnement;*
- *seulement 4 % des répondants de la FQM disposeraient d'une personne à plein temps responsable de la gestion des contrats. En règle générale, ce serait le directeur général de la municipalité qui assumerait cette tâche;*
- *80 % des répondants au sondage de l'UMQ ne disposeraient pas d'une personne dédiée à plein temps à la gestion des contrats;*
- *un tiers des répondants au sondage de l'UMQ disposerait d'une personne dédiée à plein temps à l'acquisition de biens et de services;*
- *un quart des répondants au sondage de l'UMQ aurait une politique de gestion contractuelle;*
- *et près de la moitié des répondants au sondage de l'UMQ aurait adopté une politique d'approvisionnement ».*

À la page 30 concernant la gestion du processus contractuel, on précise :

« Ainsi, tant chez les membres de la FQM que chez ceux de l'UMQ, les étapes en amont de l'appel d'offres, à savoir la détermination des besoins, l'estimation des coûts, la préparation des devis techniques ainsi que la préparation des documents d'appel d'offres, seraient réalisées tantôt en régie interne, tantôt à l'externe, dans des proportions qui varient en fonction du type de contrat.

- *Ces étapes seraient généralement réalisées en régie interne dans le cas des contrats d'acquisition de biens (environ 80 % des cas) et dans le cas des contrats de services généraux et techniques (environ 70 % des cas).*
- *Toutefois, les étapes en amont de l'appel d'offres seraient réalisées à l'externe et donneraient lieu à des contrats dans environ 50 % des cas pour les contrats de services professionnels, et dans environ 70 % des cas pour les contrats de travaux de construction.*

Ainsi, le recours à des firmes de services professionnels pour compléter les connaissances et l'expertise interne ferait partie des pratiques usuelles de toutes les municipalités, petites et grandes, pour préparer le processus d'appel d'offres ainsi que pour évaluer les soumissions.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'ampleur des dépenses contractuelles, il y a tout lieu de s'assurer de la plus grande transparence dans le processus d'attribution de contrats, et de la rigueur des professionnels chargés de réaliser certaines étapes du processus pour le compte des municipalités, afin que l'intérêt public soit toujours bien servi ».

Sous la rubrique « Les mesures d'accompagnement » (pages 69 et 70), on peut lire :

« Or, les municipalités n'ont pas toutes la capacité d'assumer chacune de ces étapes pour chaque contrat qu'elles concluent. Comme nous l'avons vu au début du chapitre 3, elles font appel aux services de firmes de professionnels (ingénieurs, ingénieurs-conseils, architectes et autres) pour les soutenir et les conseiller aux diverses étapes du processus.

Plusieurs représentants municipaux ont fait état du besoin des municipalités de développer une expertise indépendante ou une contre-expertise qui leur permettrait de mieux cerner et évaluer les services dont elles ont besoin. Il leur faudrait bâtir une plus grande expertise, de manière à exercer un jugement critique à l'égard des services qui leur sont fournis, comme pour d'autres aspects de la gestion municipale (administration, comptabilité, etc.).

Le Groupe-conseil ne peut que renchérir sur cette nécessité de développer une expertise indépendante qui permettra à toutes les municipalités de prendre des décisions éclairées, dans leurs intérêts.

L'offre de soutien technique offerte par les MRC, par le Ministère, par Infrastructures Québec, tout comme la mise en place d'un Bureau des prix, le développement de guides, de recueils des meilleures pratiques et de programmes de formation sont autant de recommandations qui nous ont été faites pour contribuer à développer cette expertise et à soutenir les municipalités dans la gestion de leurs contrats.

S'il est clair que ces recommandations font écho à des besoins très réels auxquels il faut répondre, il est beaucoup moins aisé de déterminer précisément le rôle que devrait jouer chacune des institutions ou organisations susceptibles d'apporter leur soutien. Cela dit, un principe de subsidiarité devrait à tout le moins s'appliquer en la matière.

Ainsi, le premier niveau de soutien devrait d'abord et avant tout provenir des municipalités elles-mêmes. À cet effet, nous avons pris connaissance de quelques exemples très intéressants d'ententes intermunicipales aux termes desquelles certains services techniques (notamment des services d'ingénierie de base pour des travaux courants) étaient rendus par l'ingénieur d'une MRC, selon un système de facturation horaire. De tels arrangements peuvent être extrêmement pratiques et économiques pour des municipalités de petite taille, sans qu'elles n'abandonnent pour autant leur autonomie à des instances qu'elles ne contrôlent pas. Ces ententes auraient tout intérêt à être multipliées. En effet, dans la mesure où une grande partie des étapes du processus contractuel est souvent confiée à l'externe pour l'exécution de travaux, y compris la définition des besoins, il nous apparaît essentiel que ces municipalités puissent compter sur une expertise interne minimale pour assurer un contre-poids.

Les organismes municipaux des paliers régionaux, notamment les MRC, constituent à nos yeux une deuxième source de soutien pouvant répondre à des besoins spécifiques dans les régions concernées. Ainsi, l'analyse des marchés publics dans une région, que ce soit pour mesurer l'état de la concurrence ou le niveau des prix, devrait d'abord se faire et se discuter à des paliers régionaux avant que ne soient interpellées les institutions gouvernementales, que ce soit le ministère des Affaires municipales, des Régions et l'Occupation du territoire ou celui du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation ».

- **Rapport annuel 2010 du vérificateur général de la Ville de Laval – chapitre 3 (partie IV) concernant la mission de vérification**

Sous la rubrique « Processus d'adjudication des contrats », on peut lire :

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

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

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

Préparation des appels d'offres du domaine de la construction (page 32) :

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

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

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

En 2013, l'administration de la Ville de Laval a annoncé l'embauche de professionnels pour être moins tributaire de l'expertise des firmes privées pour la préparation de ses appels d'offres et le suivi des contrats de construction. Cette démarche nous apparaît être une saine étape essentielle à l'accroissement des contrôles.

- **Rapport annuel 2011 Tome I du vérificateur général de la Ville de Québec – chapitre 5 concernant la « Gestion des grands projets d'infrastructures »**

Sous la rubrique « Résultats de la vérification », on apprend que :

- *« les éléments de gestion de projets sont bien maîtrisés;*
- *la Ville ne dispose pas de politiques de gestion unique et applicables à l'ensemble des activités de gestion de projets;*
- *l'absence d'uniformité ne favorise pas la maximisation des ressources;*
- *le service des travaux publics ne dispose pas de ressources dédiées à la gestion de grands projets d'infrastructures;*
- *la Ville n'a pas de politiques sur le suivi des projets et ne prépare pas de rapports uniformes destinés à la direction;*
- *les rapports ne rendent pas compte de la gestion globale des projets ».*

Il est important de noter que ce rapport fait aussi ressortir que les services d'ingénierie et de la gestion des immeubles auraient des pratiques de saine gestion en la matière.

- **Rapport de 2009 du vérificateur général de la Ville de Montréal « Le processus d'acquisition et d'installation des compteurs d'eau dans les ICI ainsi que l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'organisation de Montréal »**

Sous cette rubrique, nous reprenons les principales constatations et recommandations convergentes émises par le vérificateur général de la Ville de Montréal (VGM) en 1997, le vérificateur interne de la Ville de Montréal (VIM) en 2006 et le Groupe de travail externe sur la gestion des risques dans les contrats de construction en 2004¹ lesquels ont été déposés à la Commission d'enquête.

Le rapport 2009 du vérificateur général de Montréal (VGM) concernant « Le processus d'acquisition et d'installation de compteurs d'eau dans les ICI ainsi que de l'optimisation de l'ensemble du réseau d'eau de l'agglomération de Montréal » sous la section portant sur la « Gouvernance » et plus spécifiquement sous le vocable « Le contrôle des coûts » (page 154 et suivantes), reprend l'essentiel des constatations des rapports précités :

¹ Ce rapport reprend de façon générale les mêmes thèmes et les mêmes solutions que celles proposées en 1997 et en 2006.

« Nous croyons que l'administration municipale doit prendre des moyens plus directs pour s'assurer d'un plus grand contrôle sur la montée des coûts. Les réflexions qui suivent tentent d'apporter des pistes d'amélioration à cette problématique.

En 1997, le vérificateur général de l'époque soulevait aux pages 200 à 240 de son rapport annuel, certaines problématiques liées à la gestion des travaux d'infrastructures, notamment que :

- *la Ville se retrouve tributaire des prix qu'on lui soumet et par conséquent, accepte tacitement de subir les variations aléatoires du marché;*
- *l'offre du marché dans le secteur des infrastructures est relativement restreinte;*
- *l'existence de prix disproportionnés.*

Voici les principales recommandations de l'époque :

Nous recommandons que le Service des travaux publics révise le système de prix de revient actuel en y incorporant les notions de la technique des coûts standards et ce, en prenant soin de dégager le prix du matériel, celui de la main-d'œuvre et ceux des autres frais.

Nous recommandons que le Service des travaux publics examine la possibilité de modifier la façon d'aller en appel d'offres pour les travaux de P.R.R..

Nous recommandons que la Ville étudie la possibilité d'accroître le volume des travaux du P.R.R. exécutés en régie. Nous suggérons aussi que l'évaluation financière se fasse à l'aide de la méthode des coûts marginaux.

Nous recommandons que le Service des travaux publics communique au conseil municipal toute l'information nécessaire à l'octroi soumis.

Nous recommandons que le Service des travaux publics prenne les moyens assurant sa conformité aux dispositions de la charte de la Ville relativement à la gestion des crédits dont il a la responsabilité et assurant également l'intégralité en tout temps des coûts comptabilisés.

Nous recommandons que le Service des travaux publics mette en place les procédés de contrôle de coûts de ses sous-projets qui lui assureront un suivi adéquat des crédits et des dépenses réelles.

Nous recommandons que le Service des travaux publics ne réalise, dans la mesure du possible, que les travaux pour lesquels il a demandé des crédits et qu'il documente toute modification de manière à toujours être en mesure de concilier ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé.

Nous recommandons que le Service des travaux publics communique au conseil municipal les modifications qu'il apporte aux contrats. Toutefois, afin de ne pas alourdir le processus, il devrait faire rapport a posteriori plutôt que d'exiger préalablement son aval.

En 2006, comme nous l'avons précisé précédemment dans ce rapport, le vérificateur interne a soulevé des problématiques similaires. Il recommandait entre autres :

- a) qu'un technicien estimateur soit désigné pour développer et maintenir des bases des données sur la progression des prix unitaires des composantes (main-d'œuvre, matériaux, transport, etc.);*
- b) qu'une attestation d'absence de collusion dans la rédaction d'une soumission soit exigée des soumissionnaires à chaque appel d'offres (voir annexe 1);*
- c) que la Ville planifie le lancement de ses appels d'offres afin d'éviter la période estivale qui ne favorise pas l'obtention de services de façon économique;*
- d) qu'un système de prévention et de détection de collusion, de fixation de prix, de fraude, de conflits d'intérêts et d'actes illégaux soit mis sur pied à la Ville;*
- e) qu'un mécanisme de concertation et de coordination entre les municipalités (Montréal, Laval, Longueuil, Québec et Sherbrooke, par exemple) soit développé et valorisé afin de coordonner la détection de collusions et de fixation de prix des matériaux et la prestation des services semblables;*
- f) qu'un système de protection des renseignements confidentiels obtenus lors des soumissions soit mis sur pied;*
- g) qu'une solution de rechange soit explorée pour réaliser des travaux en régie;*
- h) qu'une documentation appropriée soit consignée au dossier central de chaque projet. La documentation doit comprendre les éléments suivants : la description du besoin, le devis et les plans techniques, les estimations préliminaires et détaillées ainsi que les hypothèses sous-jacentes, l'appel d'offres, la liste des soumission [sic] reçues et analysées avec les résultats de leur évaluation et la lettre de recommandation d'attribution du contrat, le suivi des travaux, les rapports de chantier et les décomptes;*
- i) qu'une reddition de comptes soit effectuée.*

Or, plusieurs de ces recommandations n'ont toujours pas été appliquées à ce moment sans réelle justification valable ».

À la dernière page (170) du rapport sur les compteurs d'eau, on peut lire :

« Nous recommandons de revoir les pratiques de gouvernance en matière de gestion de projet. Les pistes de réflexion suivantes pourraient être suivies :

- 1. Mettre en place et roder les structures de gouvernance et de gestion de projet avant le lancement des grands projets.*
- 2. S'assurer d'avoir à l'interne les ressources compétentes en matière de gestion de projet et de revoir les mécanismes devant faciliter leur intégration, leur accompagnement, leur formation et leur mobilité.*
- 3. Se doter d'un contrôleur relevant directement du comité exécutif, ayant pour mission principale de conseiller les services et les organismes de la Ville, principalement pour les grands projets. Cette fonction aurait pour mandat de procéder à des analyses de risques, des études d'efficacité et d'efficience, et d'évaluer le contrôle interne.*
- 4. Mettre sur pied, au sein de la Direction de l'approvisionnement, une équipe spécialisée en prix de revient et que cette équipe participe à l'élaboration de soumissions d'étalonnage et à l'évaluation de soumissions lors d'appels d'offres importants.*
- 5. Modifier les façons d'aller en appel d'offres de manière à spécifier le prix des matériaux que la Ville entend payer pour la réalisation des travaux ».*

Nous sommes aussi conscients que la Ville de Montréal a adopté, au cours des dernières années, de nouvelles règles d'approvisionnement, incluant des normes concernant la collusion et la corruption. Elle a créé le poste de contrôleur général et a embauché des professionnels pour gérer plus adéquatement son processus de gestion contractuelle, en plus de mettre sur pied le comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal.