

V.9. Renouvellement des ententes d'achats



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 323 |
| 2. | PORTÉE DE LA MISSION..... | 324 |
| 3. | CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION..... | 325 |
| | 3.1. Adjudication des contrats pour le renouvellement des ententes d'achats..... | 326 |
| | 3.2. Utilisation des ententes et surveillance des prix facturés..... | 349 |
| | 3.3. Mise à jour des outils de recherche et de consultation des ententes d'achats..... | 355 |
| 4. | ANNEXE..... | 358 |
| | 4.1. Détail de l'échantillon des ententes d'achats examinées..... | 358 |

LISTE DES SIGLES

| | | | |
|-------|--|--------|--|
| ACCQO | Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario | MAMROT | ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire |
| ACI | Accord sur le commerce intérieur | SCARM | Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles |
| AQNB | Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick | SÉAO | système électronique d'appel d'offres |
| LCV | <i>Loi sur les cités et villes</i> | | |

V.9. RENOUELEMENT DES ENTENTES D'ACHATS

1. INTRODUCTION

En vue notamment de favoriser la réalisation d'économies d'échelle grâce à la mise en commun des besoins et de la consolidation des volumes d'achats des arrondissements et des services centraux, la Direction de l'approvisionnement, relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM) de la Ville de Montréal (la Ville), négocie et assume, pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, la gestion d'un portefeuille de quelque 400 ententes d'achats.

Lesdites ententes d'achats, lesquelles résultent d'un accord conclu avec des fournisseurs à la suite d'un appel d'offres, portent sur des produits ou des services (généraux ou professionnels) pouvant être exigés sur une base continue par plusieurs ou par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville. Ces ententes d'achats font état des clauses et des conditions (p. ex. des prix préétablis, des délais de livraison) qui s'appliquent aux produits ou aux services à être commandés et sont généralement d'une durée pouvant varier de trois à cinq ans.

Pour l'ensemble des ententes d'achats en vigueur, la Direction de l'approvisionnement a, entre autres responsabilités, celles de rendre disponibles tous les renseignements liés à chacune de ces ententes au moyen d'un moteur de recherche accessible dans l'intranet de la Ville, et d'en assurer la mise à jour. Elle doit également veiller au respect des ententes de la part des soumissionnaires retenus, notamment en ce qui a trait aux prix facturés, à l'adéquation et à la qualité des produits offerts en cas de retrait ou de changement d'un produit, et mettre en branle, au moment opportun, le processus menant au renouvellement des ententes d'achats qui arrivent à échéance.

2. PORTÉE DE LA MISSION

La vérification effectuée avait pour objectifs de s'assurer que le processus entourant l'adjudication des contrats pour le renouvellement des ententes d'achats liées à la fourniture de biens et de services comprenant les services professionnels :

- a été mené dans le respect des règles et des procédures d'adjudication de contrats en vigueur;
- a été conçu de façon à assurer la saine concurrence de l'ensemble des fournisseurs potentiels;

et que les prix subséquemment facturés aux unités d'affaires de la Ville correspondaient à ceux conclus dans les ententes.

Plus particulièrement, notre vérification a été orientée vers les ententes d'achats d'une valeur supérieure à 500 000 \$ en vigueur en 2011 et ayant été l'objet historiquement d'au moins trois contrats consécutifs en faveur d'un même fournisseur à la suite d'un appel d'offres public. Lesdites ententes d'achats étant d'une durée pouvant généralement s'échelonner sur une période de trois à cinq ans, nos travaux ont porté sur des ententes dont le lancement d'appel d'offres pourrait être survenu en 2011 ou antérieurement au cours des années 2007 à 2010.

Nos travaux de vérification ont été concentrés au sein de la Direction de l'approvisionnement. Cependant, afin de corroborer des aspects plus opérationnels en lien avec la préparation des documents d'appels d'offres de certaines ententes d'achats ou en lien avec la vérification des prix facturés, ces unités d'affaires ont également été sollicitées :

- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière : Section du greffe, de la Division du greffe de la cour municipale, relevant de la Direction des services judiciaires;
- Service du capital humain : Direction de la santé, du mieux-être, des communications et de l'administration;
- SCARM : Division de la gestion du parc de véhicules de la Direction du matériel roulant et des ateliers;

- Arrondissement de Verdun : Division des ressources financières relevant de la Direction d'arrondissement et Division des immeubles, du matériel roulant et de l'approvisionnement relevant de la Direction des travaux publics;
- Arrondissement d'Outremont : Division des ressources financières et matérielles relevant de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens;
- Arrondissement du Sud-Ouest : Division des ressources financières, matérielles et immobilières relevant de la Direction des services administratifs.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

Afin d'étayer nos conclusions au regard des objectifs poursuivis dans le contexte de la présente vérification, l'échantillon des ententes d'achats qui ont fait l'objet d'un examen plus approfondi a été établi à partir de l'inventaire d'environ 400 ententes d'achats en vigueur en 2011 sous la responsabilité de la Direction de l'approvisionnement. Ainsi, au moment d'un premier tri, nous avons d'abord répertorié 189 ententes d'achats parmi les 400 répondant au critère de sélection voulant que le contrat sous-jacent à l'entente d'achats conclue soit d'un montant supérieur à 500 000 \$.

Parmi ces 189 ententes d'achats, nous avons ensuite recherché celles dont le contrat sous-jacent en était à son troisième consécutif (ou plus), et ce, avec le même fournisseur. De ce second tri, 16 ententes d'achats ont alors pu être repérées. Ces ententes d'achats concernent soit l'achat de biens (p. ex. des pièces de véhicules, du sel de déglacage) ou encore la réquisition de services professionnels (p. ex. des services d'interprétation et de traduction, des services de divers professionnels nécessaires dans le contexte du programme d'aide aux employés). Précisons dès maintenant que ces 16 ententes d'achats renouvelées sont dans les faits issues de 12 appels d'offres publics du fait que, dans certains cas, l'appel d'offres a permis de conclure une entente d'achats contractuelle avec plus d'un fournisseur. Ainsi, selon nos critères de sélection (p. ex. trois contrats et plus), 1 des 12 dossiers d'appels d'offres incorpore quatre ententes d'achats conclues avec quatre fournisseurs différents, alors qu'un autre des 12 appels d'offres a permis de conclure deux ententes d'achats avec des fournisseurs différents. Notre échantillon est donc composé de 16 ententes

d'achats dont la valeur de chacune est supérieure à 500 000 \$ et dont le fournisseur est l'adjudicataire d'un contrat renouvelé au moins à trois reprises de façon consécutive, et ce, à la suite du lancement d'un appel d'offres public (voir l'annexe 4.1). Par conséquent, puisque le terme d'une entente d'achats varie généralement de trois à cinq ans, nous constatons que certains de ces fournisseurs sont en place à la Ville depuis près de 10 années consécutives.

C'est donc dans l'optique de s'assurer que le processus lié à l'adjudication des contrats pour le renouvellement des ententes d'achats s'est effectué dans le respect des principes de saine concurrence, d'équité et de transparence que les 16 ententes d'achats sélectionnées ont fait l'objet d'un examen.

3.1. ADJUDICATION DES CONTRATS POUR LE RENOUVELLEMENT DES ENTENTES D'ACHATS

La *Loi sur les cités et villes* (LCV) stipule, à l'article 573, les règles générales applicables en matière d'adjudication des contrats par les organismes municipaux. Selon ces règles, tout contrat concernant la fourniture de biens et de services de plus de 100 000 \$ ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. En outre, l'appel d'offres doit également être publié dans le système électronique d'appel d'offres (SÉAO) approuvé par le gouvernement du Québec. Le délai minimal accordé aux soumissionnaires pour la réception de leur soumission ne doit pas être inférieur à 15 jours. De plus, les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins aux date, heure et lieu mentionnés dans l'avis d'appel d'offres.

Ajoutons à ces règles générales l'obligation d'utiliser, pour tous les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus pour lesquels un organisme municipal doit aller en appel d'offres public ou sur invitation, le système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes. Ainsi, dans une première étape, on évaluera la qualité de l'offre de services, selon des critères préétablis, afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage (au moins 70 %). Le prix des offres n'entrera en

ligne de compte qu'à la seconde étape. De plus, en vue d'évaluer les offres reçues, un comité de sélection doit être formé.

Du fait que les contrats sous-jacents aux ententes d'achats renouvelées composant notre échantillon ont été adjugés consécutivement trois fois ou plus aux mêmes fournisseurs, nous avons voulu nous assurer que les principaux aspects liés au processus d'adjudication avaient été exécutés en conformité avec les lois et règlements en vigueur et de façon à ne pas porter atteinte à la mise en concurrence des soumissionnaires en lice.

Pour les 16 ententes d'achats sélectionnées, nous avons examiné le processus d'adjudication retenu au regard de la conformité des aspects suivants :

- Choix du mode d'adjudication des contrats;
- Constitution des documents d'appels d'offres;
- Utilisation, lorsque nécessaire, d'un système d'évaluation et de pondération des offres et approbation préalable des critères d'évaluation par l'instance responsable;
- Approbation des documents d'appels d'offres;
- Publication des avis et respect du délai pour la réception des soumissions;
- Procédure d'ouverture des soumissions;
- Respect des conditions pour la formation des comités de sélection et évaluation individuelle des soumissions par les membres du comité.

3.1.1. CHOIX DU MODE D'ADJUDICATION DES CONTRATS

3.1.1.A. Contexte et constatations

L'examen des dossiers d'appels d'offres soutenant le renouvellement des 16 ententes d'achats sélectionnées nous a permis de constater que tous les contrats ont été adjugés à la suite du lancement d'un appel d'offres public conformément aux règles de l'article 573 de la LCV lorsque ledit contrat comportait une dépense de plus de 100 000 \$.

Bien qu'aucune irrégularité n'ait été repérée quant au choix du mode d'adjudication retenu, l'examen effectué nous a néanmoins permis d'observer que certains outils de

référence, rendus accessibles par la Direction de l'approvisionnement à l'ensemble des unités d'affaires de la Ville par l'intermédiaire de son intranet, n'étaient pas à jour.

En effet, d'une part, nous avons pu constater en consultant l'intranet de la Direction de l'approvisionnement qu'une version d'un tableau synthèse concernant les règles d'octroi de contrats, datée du 12 janvier 2004, y a été déposée. Ce tableau, qui énonce les règles d'adjudication de contrats applicables à la Ville, correspond à celui que prépare et tient à jour le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. Or, la plus récente version dudit tableau, laquelle est déposée dans la banque de documents juridiques du système de gestion des dossiers décisionnels (GDD), datait plutôt, au moment de la réalisation de nos travaux, du 11 janvier 2011. Cette dernière version tient compte des modifications législatives survenues depuis 2004, notamment en ce qui a trait aux exceptions prévues pour l'application de la règle générale de l'article 573 (p. ex. des modifications ont été apportées aux exceptions concernant les contrats octroyés aux organismes sans but lucratif¹).

D'autre part, en consultant le guide intitulé *Guide de référence en matière d'octroi et de gestion de contrats de services professionnels*, diffusé dans l'intranet de la Direction de l'approvisionnement, on constate que certains aspects de l'aide-mémoire concernant l'octroi d'un contrat de services professionnels ne sont pas à jour. En effet, bien que ce guide ait été mis à jour pour la dernière fois le 16 mars 2011, nous remarquons que les exceptions quant au mode d'adjudication à retenir correspondent davantage à celles qui étaient en vigueur en 2004, alors que la loi a été modifiée depuis et que le tableau synthèse concernant les règles d'octroi de contrats préparé par le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière avait incorporé ces modifications au cours d'une mise à jour effectuée le 11 janvier 2011, soit avant le 16 mars 2011. À titre d'exemple, des modifications ont été apportées à l'exception liée à un contrat conclu avec le concepteur de plans et devis².

Afin d'éviter toute confusion ou erreur potentielle, nous croyons important que tous les outils rendus accessibles par la Direction de l'approvisionnement en vue de faciliter la

¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, LQ, 2009, chapitre 26 (article 23).

² *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*, LQ, 2010, chapitre 42 (article 4).

préparation des dossiers d'appels d'offres soient maintenus à jour sur une base continue.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de prendre les mesures qui s'imposent afin que les outils de référence liés à l'adjudication de contrats diffusés et accessibles à toutes les unités d'affaires de la Ville par l'intermédiaire de son intranet soient maintenus à jour en mode continu, et ce, en vue d'éviter toute confusion ou erreur potentielle de la part des unités d'affaires qui pourraient s'en inspirer.

3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans le but de gérer et d'organiser le flux de renseignements publiés dans l'intranet, un comité de pilotage a été mis sur pied en 2010. L'objectif de ce comité est de faire de l'intranet un outil de gestion et de partage de renseignements fiables et à jour.

La restructuration de la fonction "approvisionnement" et les nombreux défis qu'elle comporte ont fait en sorte que le comité s'était attardé à d'autres enjeux au cours de l'année 2011.

La première action qui sera entreprise pour la mise à jour de l'intranet sera la relance des activités de ce comité en tenant compte des enjeux actuels de la Direction de l'approvisionnement. Une fois le comité remis sur pied, les membres pourront se consulter pour planifier la suite des actions à entreprendre, déterminer des responsables pour chacune de ces actions et concevoir un calendrier de réalisations.

(Échéancier prévu : avril 2012)

Les documents sont déjà tous révisés et classés selon les besoins soit de retrait, soit de mise à jour, soit de maintien, et un plan d'action sera mis de l'avant pour faire le travail et le suivi. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

3.1.2. CONSTITUTION DES DOCUMENTS D'APPELS D'OFFRES

3.1.2.1. BORDEREAU DE SOUMISSION

3.1.2.1.A. Contexte et constatations

Le processus d'adjudication d'un contrat implique nécessairement la préparation d'un dossier d'appel d'offres, lequel comprend plusieurs documents, entre autres : le bordereau de soumission, le devis technique, les clauses particulières et générales, les instructions aux soumissionnaires, les renseignements complémentaires et les *addenda*, s'il y a lieu. Une attention particulière doit être apportée au moment de la confection de ces documents de façon à s'assurer que l'exercice permettra à la Ville de bénéficier des meilleurs prix possible, tout en assurant à l'ensemble des soumissionnaires un traitement équitable et transparent en fournissant à tous, au moment opportun, les mêmes renseignements.

À cette étape, puisque les 16 ententes d'achats constituant notre échantillon ont fait l'objet d'au moins trois contrats consécutifs au même fournisseur, nous avons orienté l'examen des dossiers de façon à obtenir une assurance raisonnable que les documents des 12 appels d'offres sous-jacents à ces 16 ententes d'achats favorisaient la saine concurrence des soumissionnaires. À l'issue de cet examen, les documents d'appels d'offres concernant deux ententes ont plus particulièrement attiré notre attention du fait qu'ils présentaient certains indices d'une plus grande vulnérabilité en matière d'équité et de transparence du processus d'adjudication de contrats.

Ainsi, l'une de ces ententes d'achats, laquelle est liée à l'appel d'offres numéro 07-10559, concerne une demande de soumissions pour l'obtention de services d'interprétation et de traduction judiciaire pour la cour municipale de Montréal. L'adjudicataire de cet appel d'offres est également le fournisseur en place à la Ville pour ce type d'ententes de services depuis 2003. Durant ces années, ce fournisseur a obtenu trois contrats consécutifs d'une durée pouvant varier de un an et demi à cinq ans. Le dernier contrat qu'il a obtenu, relativement à l'entente en vigueur, est d'une durée de cinq ans. Cependant, selon les renseignements recensés, ce même fournisseur aurait également obtenu au moins trois contrats consécutifs durant les

années 1990, toujours pour des services d'interprétation à la cour municipale de Montréal.

La gestion des besoins en matière d'interprétation relevait, au moment de l'adjudication du contrat (en 2007), de la Direction des affaires pénales et criminelles³ du Service des affaires corporatives. La cour municipale fait principalement appel aux services d'interprétation dans le contexte du processus judiciaire. En vertu des chartes canadienne et québécoise, la cour municipale doit offrir ces services d'interprétation.

Ainsi, au cours de cet appel d'offres, deux soumissionnaires ont déposé une soumission. Les instructions aux soumissionnaires indiquent que le contrat sera octroyé à la firme ayant présenté l'offre qui aura obtenu le plus haut pointage final.

Nous observons que le bordereau de soumission fournit un nombre estimé de jours et de séances, par année, en ce qui concerne les services d'interprétation, ainsi qu'un nombre estimé de mots, par année, pour les services de traduction judiciaire.

L'estimation des jours concerne la présence d'interprètes pour les langues anglaise et française durant l'année en fonction du calendrier de l'année judiciaire, soit la saison courante et la saison estivale. Le soumissionnaire doit indiquer au bordereau un prix unitaire par jour ainsi qu'un prix total. Ainsi, ces deux sections du bordereau de soumission sont fondées sur le calendrier de l'année judiciaire où la cour municipale est ouverte (environ 250 jours). Dans le cas des séances, il y a deux sections sur le bordereau de soumission. La première section concerne la présence d'un interprète pour toutes les langues, convoqué dans un délai de plus de 24 heures, situation qualifiée de « demande régulière de services ». La deuxième section concerne la présence d'un interprète dans un délai de moins de 24 heures, situation qualifiée de « demande urgente ». Une séance, selon le devis technique et selon les renseignements obtenus auprès des personnes rencontrées à la Direction des services judiciaires, correspond en quelque sorte à une demi-journée. Donc, l'horaire est établi en fonction de deux séances par jour. Finalement, la dernière section du bordereau concerne la traduction de documents qui prévoit un nombre estimé de mots par année.

³ La gestion des besoins en matière d'interprétation et de traduction relève maintenant du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière.

À la lumière des renseignements obtenus des personnes rencontrées et de l'analyse des documents qui nous ont été remis, nous n'avons pas été en mesure de repérer précisément la source des données utilisées pour procéder à la confection du bordereau de soumission, et ce, aussi bien en ce qui concerne le nombre de séances où un interprète doit être présent (demandes courantes et urgentes) qu'en ce qui a trait au nombre de mots, par année, pour la traduction. En effet, bien que les personnes rencontrées au sein de la Direction des services judiciaires nous aient remis des tableaux illustrant certaines compilations de données au regard des assignations demandées pour les années 2006 à 2011 (statistiques d'émission des avis aux traducteurs), ces renseignements ne permettent aucunement de corroborer les données utilisées pour la confection du bordereau de soumission. De l'avis des personnes rencontrées, les données figurant au bordereau sont le résultat d'une estimation, voire d'un calcul. Toutefois, aucune pièce justificative n'a pu être trouvée relativement à ces données utilisées pour confectionner le bordereau de soumission. À cet effet, les personnes rencontrées allèguent qu'elles n'ont reçu aucune recommandation de la part de la Direction de l'approvisionnement, dont les représentants sont pourtant intervenus au dossier en contribuant notamment à la préparation du bordereau de soumission. Du côté de la Direction de l'approvisionnement, le gestionnaire rencontré mentionne que les intervenants de sa direction, lorsqu'ils préparent un bordereau de soumission, tendent à obtenir les données les plus fiables possible et confrontent du mieux qu'ils le peuvent les responsables du dossier au sein des unités d'affaires requérantes.

Dans les circonstances, nous n'avons pu obtenir l'assurance que les données inscrites au bordereau de soumission avaient été établies en s'appuyant sur des activités réelles qui auraient été compilées sur une base historique. Or, les données utilisées pour la confection des bordereaux de soumission devraient selon nous tendre à représenter le plus possible la réalité des activités réalisées antérieurement pour ce type de services ou tenir compte des modifications exigées en fonction des besoins prévisibles. À notre avis, il est de la responsabilité de la Ville, à titre de donneur d'ouvrage, de s'assurer que les documents d'appels d'offres comprennent tous les renseignements nécessaires et utiles afin que les soumissionnaires puissent être en mesure de bien évaluer l'étendue des travaux à réaliser pour ensuite établir et soumettre un juste prix. Or, une telle

situation laisse planer un doute selon lequel le soumissionnaire actuel, qui a également obtenu le contrat au cours des renouvellements d'ententes d'achats précédentes, peut avoir bénéficié d'un certain avantage par rapport à son concurrent (un seul autre soumissionnaire). En effet, connaissant les besoins réels historiques de la cour municipale, ce soumissionnaire a pu être en mesure de comparer les données indiquées au bordereau de soumission à ses propres statistiques (p. ex. le nombre de séances courantes et le nombre de séances urgentes) pour ensuite mieux adapter son offre de prix. En ce sens, nous croyons qu'une attention particulière devrait être accordée à la confection du bordereau de soumission dans l'éventualité où cette entente d'achats serait renouvelée.

3.1.2.1.B. Recommandations

En vue d'assurer une meilleure concurrence au moment du renouvellement éventuel de l'entente d'achats visant l'obtention de services d'interprétation et de traduction judiciaire pour la cour municipale de Montréal, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, en collaboration avec la Direction des services judiciaires du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, d'apporter une attention particulière à la teneur des renseignements inscrits dans le bordereau de soumission, de façon à s'assurer que les données utilisées s'appuient sur des activités réelles compilées sur une base historique ou qu'elles reflètent les besoins prévisibles.

3.1.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**

« Mise en place d'un comité conjoint (Direction de l'approvisionnement et Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière) visant à recueillir et à analyser les besoins historiques en matière d'interprétation et de traduction. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

- **SERVICE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE**

« L'actuelle convention intervenue pour la fourniture à la cour municipale de la Ville des services professionnels d'interprètes et de traducteurs judiciaires qui lui sont

nécessaires dans le contexte de ses activités arrivera à échéance le 31 décembre 2012.

Conséquemment, attendu que la cour municipale ne dispose pas d'une telle expertise à l'interne, un nouvel appel d'offres public devra être lancé afin de renouveler cette impartition de services professionnels, et ce, dès le début de septembre 2012.

*Dans la préparation des devis et des cahiers des charges afférents à cet appel d'offres, la Direction des services judiciaires tiendra compte et donnera suite à cette recommandation du Vérificateur général. » (**Échéancier prévu : septembre 2012, au moment du prochain appel d'offres public**)*

3.1.2.2. ADDENDA

3.1.2.2.A. Contexte et constatations

Par ailleurs, rappelons qu'un *addenda* doit être produit lorsque survient un changement important, avant l'ouverture des soumissions, touchant les renseignements ou les exigences mentionnés aux documents d'un appel d'offres. Les modifications deviennent alors partie intégrante des documents de l'appel d'offres et doivent être transmises à tous les soumissionnaires ayant pris possession des documents, afin de leur permettre d'en tenir compte dans la préparation de leur soumission.

Or, toujours pour ce même dossier d'appel d'offres (numéro 07-10559) concernant la réquisition des services d'interprétation et de traduction judiciaire, nous avons pu observer, en examinant le dossier constitué, qu'une lettre avait été envoyée à la Direction de l'approvisionnement en cours de processus d'adjudication du contrat par la firme ayant finalement obtenu le contrat. Dans sa lettre, la firme en question demande des éclaircissements concernant l'interprétation de deux clauses du devis technique. En consultant une deuxième lettre transmise par cette même firme et également jointe au dossier, nous constatons que la firme en question a obtenu les éclaircissements attendus à la suite d'entretiens verbaux avec un représentant de la Direction de l'approvisionnement. Or, malgré la correspondance écrite envoyée par cette firme à

deux reprises et les renseignements qu'elle a obtenus du personnel de la Direction de l'approvisionnement pour apporter les éclaircissements nécessaires sur lesdites clauses du devis technique, nous constatons qu'aucun *addenda* n'a été préparé et transmis à toutes les firmes ayant pris possession des documents de l'appel d'offres (au total, trois preneurs du cahier des charges), afin d'y inclure la teneur des questions posées et les réponses communiquées. Nous croyons que la nature des renseignements ainsi communiqués à l'adjudicataire a pu influencer sur le prix qu'il a soumis.

À notre avis, une telle situation porte atteinte à l'équité et à la transparence que doit démontrer tout processus d'adjudication de contrats et est contraire aux principes énoncés à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal. En effet, il est possible que les renseignements verbaux communiqués à un seul des preneurs du cahier des charges concernant l'interprétation de clauses particulières lui aient permis de bénéficier d'information privilégiée par rapport à ses concurrents.

En conséquence, bien que de toute évidence la dérogation observée à l'appel d'offres numéro 07-10559 (quant à la non-transmission d'un *addenda*) ne s'inscrive pas dans les pratiques courantes de la Direction de l'approvisionnement, nous croyons néanmoins qu'il pourrait être pertinent de réitérer auprès de l'ensemble du personnel concerné l'importance de produire et de publier un *addenda* lorsque des changements dans les renseignements ou les exigences mentionnés dans un appel d'offres surviennent, afin de s'assurer que les preneurs de cahiers des charges sont traités sur un pied d'égalité.

3.1.2.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, conformément au *Guide de référence en matière d'octroi et de gestion de contrats de services professionnels*, de réitérer auprès de l'ensemble du personnel concerné l'importance de produire et de publier un *addenda* lorsque des changements importants dans les renseignements ou les exigences mentionnés dans un appel d'offres surviennent, afin de s'assurer que les preneurs de cahiers des charges sont traités sur un pied d'égalité.

3.1.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Nous avons analysé le nombre d'amendements faits au cours des appels d'offres ainsi que le coût moyen, et une note de service sera envoyée à notre personnel. »
(*Échéancier prévu : avril 2012*)

3.1.2.3. INSUFFISANCE DES RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS AUX SOUMISSIONNAIRES

3.1.2.3.A. Contexte et constatations

Finalement, tel que nous l'avons mentionné plus tôt, notre attention a également été attirée vers une deuxième entente d'achats, laquelle a également fait l'objet d'au moins trois contrats consécutifs. Il s'agit du dossier d'appel d'offres numéro 09-11085, lié à une entente d'achats concernant la réquisition de services professionnels pour soutenir les arrondissements et les services centraux en vue d'offrir un programme d'aide aux employés.

Ainsi, en examinant le devis technique, nous constatons qu'il est mentionné que le soumissionnaire doit présenter à l'intérieur de sa soumission des rapports statistiques et des modèles de tableaux, par services centraux, par arrondissements et par accréditations ou associations, selon une fréquence décrite dans ledit devis. Cette section correspond en réalité à l'un des critères sur lesquels les soumissionnaires seront évalués. La pondération pour ce critère peut atteindre un maximum de 30 %.

Dans l'annexe 1, jointe au devis technique, les soumissionnaires (au nombre de cinq dans le cas présent) ont accès au rapport d'activité de l'année 2008, intitulé *Programme d'aide aux employés de la Ville de Montréal*, lequel a été préparé par le Service du capital humain de la Ville. Ce rapport comprend différentes données statistiques et autres renseignements qui devraient permettre aux soumissionnaires de préparer les rapports statistiques et les modèles de tableaux exigés dans le devis. Or, en examinant de plus près les renseignements contenus dans ce rapport d'activité de 2008, nous constatons l'absence des données statistiques concernant chacun des arrondissements et des services centraux de la Ville. Le rapport en question ne fait état que de renseignements généraux très synthétisés pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville (p. ex. le pourcentage de consultation selon le lieu de travail : 41,9 % pour les

arrondissements et 58,1 % pour les services centraux). Aucune statistique particularisée à chaque arrondissement ou service central n'y figure. Dans les faits, nous constatons, en examinant les documents des soumissions, que mis à part l'adjudicataire du contrat, certains soumissionnaires ont eu plus de difficulté à répondre adéquatement aux exigences de ce critère.

À notre avis, une telle situation a pour effet de rendre plus difficile, voire impossible, pour certains soumissionnaires de produire les rapports statistiques demandés dans le devis technique en vue de la préparation de leur soumission, du fait que les exigences sont très particularisées à la structure de la Ville (arrondissements et services centraux) et qu'aucune donnée historique propre à ces différentes unités d'affaires n'a été fournie. En somme, seul le soumissionnaire détenant déjà le contrat de la Ville depuis quelques années est en position de pouvoir répondre parfaitement aux exigences du devis technique. À notre avis, le devis technique est si particularisé à la structure organisationnelle de la Ville qu'il a pour effet d'orienter l'appel d'offres vers un soumissionnaire en particulier, soit celui qui est déjà en place et qui connaît les besoins historiques des différentes unités d'affaires de la Ville. En résumé, cette situation a pour effet de nuire au principe de saine concurrence, d'autant plus que la nouvelle Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal, adoptée en octobre 2011, mentionne à l'article 7.2 ce qui suit : « *Les documents inclus dans un appel d'offres doivent être standardisés et rédigés avec clarté, rigueur et précision de façon à assurer la transparence, l'équité et la plus grande concurrence possible.* »

3.1.2.3.B. Recommandations

En vue de favoriser un processus d'adjudication de contrats équitable envers tous les soumissionnaires et respectueux des principes de saine concurrence, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement, en collaboration avec la Direction de la santé, du mieux-être, des communications et de l'administration du Service du capital humain, de s'assurer que les documents d'appels d'offres liés au renouvellement éventuel de l'entente d'achats concernant le programme d'aide aux employés sont conçus de façon à ce que les soumissionnaires potentiels bénéficient de l'ensemble des renseignements nécessaires à la préparation de leur soumission.

3.1.2.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**

« Mandat à notre service des pratiques d'affaires de revoir les gabarits et les documents utilisés dans les appels d'offres en cette matière et de proposer les modifications nécessaires. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

- **SERVICE DU CAPITAL HUMAIN**

« Afin de favoriser un processus d'adjudication de contrats équitable envers tous les soumissionnaires et de respecter les principes d'une saine concurrence, une attention toute particulière sera apportée à la conception du devis technique de l'appel d'offres de telle sorte que tous les renseignements demandés aux différents soumissionnaires sous forme de rapports, de tableaux ou autres soient clairement définis au préalable et disponibles pour tous. Par conséquent, dans le but de respecter les principes de clarté, de rigueur et de précision, de façon à assurer la transparence, l'équité et la plus grande concurrence possible compte tenu de la structure particulière de la Ville, chacun des arrondissements et des services centraux sera nommément précisé. » (**Échéancier prévu : immédiatement [avril 2012] puisque nous sommes présentement en train de rédiger le devis technique pour le renouvellement du contrat du programme d'aide aux employés qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013**)

3.1.3. UTILISATION D'UN SYSTÈME D'ÉVALUATION ET DE PONDÉRATION DES OFFRES ET APPROBATION PRÉALABLE DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

3.1.3.A. Contexte et constatations

L'article 573.1.0.1.1 de la LCV stipule que dans le cas d'une demande de soumissions liée à des services professionnels pour un contrat comportant une dépense de plus de 25 000 \$, le conseil doit utiliser un système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes.

Afin d'évaluer les offres reçues, un comité de sélection composé d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, doit être formé. Finalement, le contrat est adjugé au soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage final. Ainsi, tel que nous l'avons mentionné précédemment, il s'agira dans un premier temps d'évaluer la

qualité de l'offre de services, selon des critères préétablis et un pointage attribué à chacun d'eux (grille d'évaluation), afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage (au moins 70 %). Ladite grille d'évaluation doit au préalable faire l'objet d'une approbation par l'instance appropriée. Quant au prix des offres, il n'entre en ligne de compte que dans une seconde étape.

À la Ville, c'est le comité exécutif qui possède la compétence pour approuver la grille d'évaluation des offres. Généralement, ce pouvoir est exercé dans le contexte d'un dossier décisionnel principalement au moment d'une autorisation de lancement d'appel d'offres.

Parmi notre échantillon (voir l'annexe 4.1), 4 des 12 dossiers d'appels d'offres examinés pour le renouvellement d'ententes d'achats concernaient la réquisition de services professionnels. Or, nos travaux de vérification révèlent que les contrats sous-jacents à ces ententes ont tous été adjugés conformément à l'article 573 de la LCV. Notamment, nous avons pu constater dans tous les cas que la grille d'évaluation avait au préalable fait l'objet d'une approbation par le comité exécutif de la Ville.

3.1.4. APPROBATION DES DOCUMENTS D'APPELS D'OFFRES

3.1.4.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons abordé précédemment, les documents constituant un appel d'offres sont nombreux (p. ex. le devis technique, les clauses particulières, le bordereau de soumission, les instructions aux soumissionnaires, les renseignements complémentaires, l'énoncé des critères d'évaluation et leur définition dans le cas des services professionnels et un *addenda*, s'il y a lieu).

Conséquemment, préalablement au lancement de l'appel d'offres, il importe qu'une surveillance étroite soit exercée de la part des divers intervenants au dossier, en vue de s'assurer que ces documents sont exacts quant à leur contenu et qu'aucun aspect de ceux-ci ne porte à confusion ou est susceptible de nuire à la mise en concurrence des soumissionnaires. Pour les dossiers qu'elle traite, la Direction de l'approvisionnement a donc un rôle important à jouer en vue de certifier que le processus d'adjudication est

conforme aux lois et règlements en vigueur et qu'il favorise un traitement équitable et transparent pour l'ensemble des fournisseurs potentiels.

Selon les renseignements obtenus au sein de la Direction de l'approvisionnement, un agent d'approvisionnement et parfois un conseiller, selon la complexité des cas, sont désignés afin de recueillir, lorsque nécessaire, certains documents provenant des chargés de projet des unités d'affaires concernées (p. ex. le devis technique) et afin de préparer les autres documents sous la responsabilité de la Direction de l'approvisionnement (p. ex. le bordereau de soumission, les clauses générales). Une fois le dossier considéré complet, l'agent d'approvisionnement et, le cas échéant, le conseiller responsable soumettent le dossier à un gestionnaire de cette direction, habituellement un chef de section, afin que ce dernier procède à l'approbation des documents de l'appel d'offres et à l'approbation du lancement (publication) de celui-ci. À cette fin, la Direction de l'approvisionnement préconise l'utilisation d'un formulaire intitulé *Fiche projet* qui, selon sa plus récente version, détaille notamment les principaux renseignements liés au contrat à adjuger (p. ex. l'objet du contrat, le mode d'adjudication nécessaire, le numéro d'appel d'offres, le nom du requérant, l'estimation du coût du contrat). Plus particulièrement, ce formulaire prévoit des champs destinés à recevoir l'approbation (signature) du gestionnaire en autorité, soit « Appel d'offres autorisé par » et « Publication autorisée par », accompagnés de la date à laquelle l'approbation a été consentie, ainsi que de la signature de l'agent d'approvisionnement et, s'il y a lieu, du conseiller affecté au dossier. Un tel formulaire d'approbation doit être consigné dans tous les dossiers d'appels d'offres constitués.

Dans le contexte de la vérification effectuée, nous avons donc voulu nous assurer que les documents d'appels d'offres avaient effectivement fait l'objet d'une approbation par un gestionnaire en autorité préalablement à leur diffusion. De ce fait, l'examen des 12 dossiers d'appels d'offres soutenant le renouvellement des 16 ententes d'achats sélectionnées nous a permis d'observer les faits qui suivent :

- Pour 2 des 12 dossiers d'appels d'offres publics examinés, nous avons constaté que le formulaire *Fiche projet* joint au dossier constitué ne présentait aucune évidence d'approbation des documents d'appels d'offres de la part d'un gestionnaire en autorité. À notre avis, cette approbation est essentielle afin que la Direction de

l'approvisionnement ait l'assurance raisonnable que la sollicitation des marchés s'est effectuée en conformité aux lois et règlements en vigueur et dans le respect des principes d'équité et de transparence véhiculés par la Ville.

- Certains champs prévus dans le formulaire ne sont pas toujours remplis. C'est notamment le cas des renseignements qui suivent : signature de l'agent ou du conseiller responsable du dossier, date de l'approbation, signature de l'inscripteur. En somme, nous constatons que les formulaires ne sont pas toujours remplis de façon uniforme selon le personnel affecté au dossier.
- Bien que le formulaire *Fiche projet* utilisé comporte un champ permettant d'attester de la conformité du dossier d'appel d'offres, il ne renferme aucun renseignement permettant de préciser les principaux aspects du processus d'adjudication ou des documents de l'appel d'offres ayant fait l'objet d'une vérification et d'une approbation de la part des divers intervenants au dossier.

3.1.4.B. Recommandations

Afin d'obtenir l'assurance raisonnable que la sollicitation des marchés s'est effectuée en conformité aux lois et règlements en vigueur et dans le respect des principes d'équité et de transparence véhiculés par la Ville, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de :

- A) prendre les dispositions nécessaires pour réitérer auprès de son personnel l'importance de procéder à la vérification et à l'approbation de l'ensemble des documents d'appels d'offres préalablement à leur lancement, notamment de signer et de dater le formulaire *Fiche projet* prévu à cette fin et de remplir tous les champs prévus audit formulaire de façon à assurer l'uniformité des façons de faire;**
- B) bonifier la présentation du formulaire *Fiche projet* de façon à ce qu'il reflète la signification des approbations obtenues au regard des principaux aspects du processus d'adjudication ou des documents de l'appel d'offres ayant fait l'objet d'une vérification de la part des employés et des gestionnaires affectés au dossier.**

3.1.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

A) « Un mémo sera envoyé à tous les employés. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

B) « La Fiche projet fera l'objet d'un rappel, et une évaluation des dossiers sera faite pour s'assurer du respect de la norme.

Une réévaluation de la fiche sera faite à la suite de l'évaluation. » (**Échéancier prévu : septembre 2012**)

3.1.5. PUBLICATION DES AVIS D'APPELS D'OFFRES ET RESPECT DU DÉLAI POUR LA RÉCEPTION DES SOUMISSIONS

3.1.5.A. Contexte et constatations

Pour les contrats comportant une dépense de 100 000 \$ et plus, la règle générale prévue à l'article 573 de la LCV stipule qu'une demande de soumission publique doit être publiée dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ainsi que dans le SÉAO approuvé par le gouvernement. En outre, le délai pour la réception des soumissions ne doit pas être inférieur à 15 jours dans le cas d'un appel d'offres public.

L'examen des dossiers constitués à l'égard des 12 appels d'offres concernant les 16 ententes d'achats sélectionnées nous a permis de constater que les avis ont été, dans tous les cas, publiés conformément à la loi dans un journal et dans le SÉAO. De plus, les délais consentis pour la réception des soumissions étaient conformes aux dispositions législatives en vigueur.

Cependant, dans les années 1990 et plus récemment en 2008 et en 2009, le Québec a conclu des accords de libéralisation des marchés avec le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires canadiens. Ces accords, dont l'objectif est d'ouvrir les marchés pour favoriser la mise en concurrence, s'appliquent, à partir de certains seuils de dépenses et en fonction du type de contrat, aux soumissions publiques des municipalités et des organismes municipaux et doivent faire l'objet d'une inscription au SÉAO au moment de la publication des contrats. Les principaux accords potentiellement applicables et examinés au regard des contrats sous-jacents au renouvellement des ententes composant notre sélection sont :

- ACI : Accord sur le commerce intérieur concernant l'ensemble des provinces et des territoires du Canada rendu applicable aux organismes municipaux du Québec le 1^{er} juillet 1999;
- ACCQO : Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario entré en vigueur le 1^{er} octobre 2009;
- AQNB : Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick en vigueur et applicable aux municipalités depuis le 2 décembre 2008, à l'exception des contrats de construction de 100 000 \$ à 250 000 \$ qui eux sont devenus applicables aux municipalités à compter du 30 juin 2009.

Or, à la lumière des dossiers examinés, nous avons constaté que la Direction de l'approvisionnement a inscrit au SÉAO les accords applicables à l'exception de l'AQNB. En effet, des 12 dossiers d'appels d'offres examinés, l'AQNB était manquant pour 9 d'entre eux, alors que, pour les 3 autres, l'accord n'était pas en vigueur au moment de la publication des appels d'offres. Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés, il a toujours été pratique courante au sein de la Direction de l'approvisionnement d'inscrire au SÉAO l'ACCQO et l'ACI au moment d'une demande de soumission publique. Il nous a été mentionné que cette pratique s'exerce depuis la mise en fonction du SÉAO le 1^{er} juin 2004 et que cela se faisait même auparavant, du temps où le système électronique d'appels d'offres « MERX » devait être utilisé. Toutefois, en ce qui concerne l'AQNB, il semble que l'absence d'inscription au SÉAO soit attribuable à une omission.

En décembre 2011, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, la Direction de l'approvisionnement a entrepris des démarches afin de faire valider, auprès du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, la conformité de la pratique adoptée quant à l'inscription des accords de libéralisation des marchés au SÉAO. À la suite des questions adressées par courriel à un avocat de ce service, la Direction de l'approvisionnement s'est fait répondre qu'aucun accord de libéralisation des marchés n'était applicable aux municipalités et que, dans les circonstances, la mention « aucun accord applicable » devrait être indiquée au SÉAO.

Nous avons été surpris de la teneur des renseignements communiqués, d'autant plus que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) diffuse une tout autre interprétation de l'application desdits accords de libéralisation des marchés.

En effet, il est d'une part possible de consulter dans le site Internet du MAMROT un tableau intitulé *Régime général concernant l'octroi des contrats municipaux*, lequel a été révisé le 8 novembre 2011. Ce tableau indique assez clairement que les accords de libéralisation dont nous avons fait état précédemment s'appliquent aux municipalités et aux organismes municipaux. De plus, un tableau similaire est également accessible dans le site Internet du Conseil du trésor.

D'autre part, le MAMROT a également publié dans son site Internet (onglet « Gestion contractuelle et éthique », section « Rapports de vérification et plaintes », sous-section « Rapports de vérification ») des rapports illustrant les résultats de vérifications entreprises concernant le processus suivi pour l'attribution des contrats au sein de diverses municipalités et organismes municipaux. Or, dans de récents rapports produits concernant notamment la Ville de Saint-Constant (février 2012), la Ville de Saint-Jérôme (juin 2011), la Ville de Sainte-Anne-des-Plaines (mai 2011), pour ne nommer qu'eux, le MAMROT mentionne, en référant à l'article 573 de la LCV, que les demandes de soumissions de ces villes doivent faire l'objet d'inscriptions appropriées au SÉAO au regard de tous les accords de libéralisation des marchés qui s'appliquent aux contrats concernés. D'ailleurs, dans tous ces rapports, le MAMROT parle « d'application » des accords de libéralisation des marchés au domaine municipal. Le rapport de février 2012 concernant la Ville de Saint-Constant fait même référence à la Direction des affaires juridiques du MAMROT pour appuyer sa position quant à la nécessité de cocher les accords appropriés au moment de l'inscription d'un appel d'offres au SÉAO.

Force nous est donc de constater que les renseignements récemment obtenus par la Direction de l'approvisionnement en provenance du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière sèment la confusion et laissent subsister un doute important compte tenu de l'interprétation contraire véhiculée par le MAMROT au regard de l'applicabilité des accords de libéralisation des marchés aux municipalités.

À notre avis, il y aurait lieu d'obtenir des éclaircissements et des validations supplémentaires sur la question de l'application des accords de libéralisation des marchés pour la Ville de façon à dissiper tout doute quant à la procédure à suivre au moment de la publication des appels d'offres dans le SÉAO, et pour qu'ultimement le processus assure la mise en concurrence pleine et entière de l'ensemble des fournisseurs potentiels.

3.1.5.B. Recommandations

Afin qu'aucun doute ne subsiste quant à la procédure à suivre au moment de l'inscription d'un appel d'offres au système électronique d'appel d'offres et pour favoriser la mise en concurrence de l'ensemble des fournisseurs potentiels, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement d'entreprendre les démarches qu'elle jugera appropriées pour obtenir les éclaircissements et les validations supplémentaires sur la question de l'application des accords de libéralisation des marchés à la Ville.

3.1.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Cette recommandation nous demande d'aller à l'encontre d'une opinion juridique des services juridiques de la Ville ou de la contester. Or, avec tout le respect que nous avons pour les recommandations qui nous sont faites, nous ne croyons pas qu'il soit de notre devoir de rechercher une opinion contraire à la position de notre service juridique.

Notre action consistera donc à adresser cette recommandation au directeur principal du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. » (Échéancier prévu : avril 2012)

3.1.6. PROCÉDURE D'OUVERTURE DES SOUMISSIONS

3.1.6.A. Contexte et constatations

En vertu de l'article 573, paragraphe 4 de la LCV, toutes les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que pour chacun des 12 dossiers d'appels d'offres examinés, un procès-verbal d'ouverture des soumissions a été rédigé et signé par le personnel de la Direction du greffe. Ces procès-verbaux attestent de la présence de deux témoins au moment de l'ouverture des soumissions.

3.1.7. FORMATION DES COMITÉS DE SÉLECTION ET ÉVALUATION INDIVIDUELLE DES SOUMISSIONS

3.1.7.A. Contexte et constatations

En matière d'adjudication de contrats liés à la fourniture de services professionnels, l'article 573.1.0.1.1 de la LCV stipule, entre autres, que le conseil doit former un comité de sélection composé d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit évaluer individuellement chaque soumission sans en connaître le prix. Tel que nous l'avons mentionné dans la section 3.1.3, cette évaluation doit s'effectuer en utilisant un système d'évaluation (critères d'évaluation) et de pondération préalablement autorisé par le comité exécutif de la Ville. De plus, l'analyse individuelle des soumissions doit s'effectuer sans qu'elles soient comparées entre elles. À cet effet, selon les renseignements obtenus du gestionnaire rencontré à la Direction de l'approvisionnement, l'agent d'approvisionnement responsable d'un dossier d'appel d'offres fournit des explications aux membres du comité de sélection sur la façon d'effectuer l'analyse des soumissions. Par la suite, tel que le prévoit la Politique de gestion contractuelle de la Ville (article 1.2), tous les membres du comité doivent signer un engagement solennel attestant leur impartialité et l'absence de tout conflit ou apparence de conflit d'intérêts avant leurs délibérations.

Afin de mieux encadrer la démarche d'approvisionnement en matière de services professionnels, la Direction de l'approvisionnement s'est également dotée de guides de référence, notamment :

- *Le Guide de référence en matière d'octroi et de gestion de contrats de services professionnels*, mars 2011;
- *Le Guide de référence des systèmes de pondération et d'évaluation, des comités de sélection et des comités techniques*, mars 2011.

Or, en plus des règles prévues à l'article 573.1.0.1.1 de la LCV, ces guides prévoient d'autres critères à respecter en vue de la formation des comités de sélection selon que la valeur des contrats à adjuger se situe de 25 000 \$ à 500 000 \$ ou qu'elle est de plus de 500 000 \$. Plus particulièrement pour les contrats de plus 500 000 \$, correspondant à ceux de notre échantillon, les critères applicables sont les suivants :

- Le comité doit être formé d'une majorité de cadres lorsque le contrat comporte l'octroi d'honoraires de plus de 1 M\$, et l'un d'entre eux doit être un cadre de direction;
- Au moins un cadre doit provenir d'un service ou d'un arrondissement autre que celui directement intéressé par le contrat;
- Il ne doit pas y avoir de lien hiérarchique entre les membres du comité;
- Le chargé de projet ne peut faire partie du comité, même à titre d'observateur.

Selon le fonctionnement interne établi à la Ville, la proposition de composition des membres du comité de sélection doit, une fois déterminée, faire l'objet d'une approbation par le directeur général associé du SCARM.

C'est donc dans l'optique de vérifier le respect de l'ensemble de ces critères prévus à la LCV et aux guides de référence de la Direction de l'approvisionnement que nous avons examiné les quatre dossiers d'appels d'offres liés à des services professionnels composant notre échantillon. De plus, un autre dossier d'appel d'offres, parmi les 12 de notre sélection, lié cette fois à des services généraux (autres que professionnels), a également été examiné, du fait qu'un système de pondération facultatif (non obligatoire en vertu de la LCV) a été utilisé et qu'un comité de sélection a été formé. Les résultats de l'examen effectué révèlent les faits qui suivent :

- Les exigences de la LCV relativement au nombre de membres nécessaires pour la formation d'un comité de sélection et à l'interdiction pour un membre du conseil de siéger à un tel comité ont été respectées, de même que les critères établis dans les guides de référence produits par la Direction de l'approvisionnement;
- Le travail d'analyse que réalise la Direction de l'approvisionnement en vue d'assurer le respect de l'application de l'ensemble des critères prévus à la LCV et aux guides de référence est documenté depuis 2007;

- La procédure interne actuelle pour l'autorisation de la formation du comité de sélection est ratifiée au moment de l'octroi du contrat par l'instance concernée.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'engagement solennel que doivent signer tous les membres du comité de sélection en vue d'attester leur impartialité et l'absence de tout conflit ou apparence de conflit d'intérêts préalablement aux délibérations visant l'analyse individuelle des soumissions reçues, nous avons pu constater la conformité du processus pour quatre des cinq dossiers examinés, selon que la procédure établie était en vigueur au moment où ces appels d'offres ont été lancés. Ainsi, malgré les recherches effectuées par des représentants de la Direction de l'approvisionnement, il s'est avéré impossible, pour un des dossiers examinés, de démontrer l'existence d'un formulaire dûment rempli et signé par les membres du comité de sélection. Bien qu'il puisse s'agir d'une situation fortuite à l'issue de laquelle le document se serait égaré, nous croyons néanmoins pertinent que la Direction de l'approvisionnement instaure un outil de contrôle (p. ex. une liste de vérification) lui permettant de s'assurer que tous les documents et attestations nécessaires en soutien au processus d'adjudication des contrats auront été obtenus et consignés au dossier.

Dans un même ordre d'idées, en ce qui concerne l'évaluation individuelle de chaque soumission reçue, nos travaux de vérification ne nous ont pas permis de corroborer qu'elle avait été effectuée étant donné l'absence de pièces justificatives. En effet, on ne trouve aux dossiers aucune attestation écrite qui aurait permis de témoigner du respect des règles de fonctionnement édictées dans la LCV.

Conséquemment, nous croyons que la documentation exhaustive de tous les aspects liés à un dossier d'appel d'offres permettrait, dans l'éventualité où une contestation judiciaire surviendrait, de démontrer le respect de la conformité aux lois et règlements en vigueur ainsi que l'impartialité du processus d'évaluation des soumissions.

3.1.7.B. Recommandations

En vue de s'assurer que les dossiers d'appels d'offres constitués dans le contexte du processus d'adjudication des contrats de services professionnels (ou généraux) permettent de démontrer le respect des règles de fonctionnement

édictees dans la *Loi sur les cités et villes*, et des règles de régie interne instaurées par la Ville, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de :

- se doter d'un outil de contrôle permettant de s'assurer que tous les documents et les attestations qui sont nécessaires ont été obtenus et consignés au dossier, notamment en ce qui concerne le formulaire d'engagement solennel que doivent signer tous les membres du comité de sélection;
- s'assurer par une attestation écrite que les soumissions reçues ont fait l'objet d'une évaluation individuelle par les membres du comité de sélection, et ce, sans en connaître le prix, comme stipulé dans la *Loi sur les cités et villes*.

3.1.7.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« *Revue de la procédure de fermeture des dossiers. (Échéancier prévu : juin 2012)*

*Les directives données au comité de sélection seront modifiées, et un nouveau formulaire sera mis en place pour recueillir une affirmation solennelle de conformité. »
(Échéancier prévu : juin 2012)*

3.2. UTILISATION DES ENTENTES ET SURVEILLANCE DES PRIX FACTURÉS

Afin d'examiner la situation relativement à l'utilisation des ententes d'achats par les unités d'affaires de la Ville ainsi que la surveillance des prix facturés par les fournisseurs dans le contexte de ces ententes d'achats, nous avons retenu un échantillon de 6 ententes (voir le tableau 1) parmi les 16 faisant partie de notre sélection. Ces six ententes ont été sélectionnées de façon aléatoire en s'assurant toutefois de couvrir des contrats d'approvisionnement en biens et des contrats de services professionnels.

Tableau 1 – Ententes d'achats retenues (6) parmi les 16 sélectionnées

| Numéro d'appel d'offres | Nature du contrat | |
|-------------------------|--|---|
| | Approvisionnement en biens | Services professionnels |
| 07-10322 | Accumulateurs pour véhicules et appareils du parc motorisé | |
| 07-10559 | | Services d'interprétation et de traduction judiciaire à la cour municipale |
| 09-11085 | | Soutien aux arrondissements et aux services centraux pour offrir un programme d'aide aux employés |
| 10-11423 | Ordinateurs de table, ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés | |
| 11-11530 | Enrobés bitumineux | |
| 11-11666 | Sel de déglçage | |

La vérification de ces aspects plus opérationnels a été réalisée auprès des cinq unités d'affaires suivantes :

- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière : Section du greffe, de la Division du greffe de la cour municipale, relevant de la Direction des services judiciaires;
- SCARM : Division de la gestion du parc de véhicules de la Direction du matériel roulant et des ateliers;
- Arrondissement de Verdun : Division des ressources financières relevant de la Direction d'arrondissement et Division des immeubles, du matériel roulant et de l'approvisionnement relevant de la Direction des travaux publics;
- Arrondissement d'Outremont : Division des ressources financières et matérielles relevant de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens;
- Arrondissement du Sud-Ouest : Division des ressources financières, matérielles et immobilières relevant de la Direction des services administratifs.

3.2.1. UTILISATION DES ENTENTES D'ACHATS PAR LES UNITÉS D'AFFAIRES

3.2.1.A. Contexte et constatations

La Ville favorise la mise en commun des besoins pour obtenir les biens et services nécessaires. En concluant des ententes d'achats pour le compte de l'ensemble des unités d'affaires, la Ville favorise ainsi la constance et la facilité d'approvisionnement tout en permettant à tous d'obtenir les meilleurs prix et ultimement de contribuer à la réalisation d'économies d'échelle. D'ailleurs, la nouvelle Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (adoptée en octobre 2011) prévoit ceci à l'article 7.2 : « *Toutes les unités ont l'obligation de recourir aux ententes-cadres, tant par souci d'équité envers les adjudicataires des ententes, de contrôle de la progression des coûts des prochaines soumissions et de crédibilité de la Ville auprès des marchés.* » La Direction de l'approvisionnement est l'unité administrative désignée afin de solliciter les marchés et de conclure, auprès des fournisseurs conformes, des ententes d'achats. Ces dernières doivent être utilisées par les arrondissements et les services centraux lorsqu'ils se procurent des biens et services communs nécessaires à leurs opérations.

En fonction des six ententes sélectionnées pour la réalisation de cette portion de nos travaux de vérification, nous avons voulu nous enquérir de la mesure avec laquelle les unités d'affaires visées se prévalaient des ententes sélectionnées lorsque celles-ci concernaient les acquisitions nécessaires dans le contexte de leurs opérations courantes.

Or, nos travaux nous ont permis d'observer que les unités d'affaires utilisaient les ententes d'achats que nous avons sélectionnées à l'occasion de notre vérification, à l'exception des arrondissements de Verdun et d'Outremont qui n'utilisaient pas certaines d'entre elles. En effet, nous constatons que ces deux arrondissements n'utilisent pas l'entente d'achats liée aux accumulateurs (batteries) pour véhicules et appareils du parc motorisé (appel d'offres 07-10322) et que l'arrondissement de Verdun n'utilise pas non plus l'entente concernant l'acquisition d'ordinateurs de table, d'ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés (appel d'offres 10-11423). Selon le cas, ces unités d'affaires s'approvisionnent plutôt auprès de fournisseurs avec lesquels aucune entente d'achats collective n'a été conclue. Selon les renseignements

obtenus des personnes jointes au sein de ces deux arrondissements, une telle situation s'expliquerait par une méconnaissance des ententes d'achats négociées par la Ville.

À la suite de notre intervention, un représentant de l'arrondissement de Verdun nous a informés d'une comparaison qu'il avait effectuée entre les prix obtenus d'un fournisseur externe et ceux conclus à l'entente d'achats de la Ville concernant les accumulateurs pour véhicules et appareils du parc motorisé. Les résultats de la comparaison ont permis de mettre en évidence que les achats réalisés en 2011 auprès d'un fournisseur externe pour 78 accumulateurs ont coûté à l'arrondissement 2 576,94 \$ (26 %) de plus que si ces mêmes types d'accumulateurs avaient été acquis dans le contexte de l'entente d'achats en vigueur à la Ville. Des économies auraient donc été générées par l'utilisation de l'entente d'achats.

Du côté de l'arrondissement d'Outremont, nous avons obtenu de ce dernier un échantillon de cinq factures liées à des achats effectués auprès d'un fournisseur externe, également pour des accumulateurs de véhicules et appareils du parc motorisé. Or, à la suite de l'examen de ces factures, nous avons constaté que l'une d'elles présentait un produit similaire à ceux figurant dans l'entente d'achats. En comparant le prix payé à celui de l'entente d'achats, on constate une fois de plus que l'arrondissement aurait pu payer 24 % moins cher. Nous remarquons d'ailleurs que ce fournisseur est situé à environ 25 kilomètres du lieu des activités de l'arrondissement alors que celui de l'entente d'achats est localisé environ 8 kilomètres plus près du lieu des activités de cet arrondissement. Les heures d'ouverture des deux fournisseurs sont comparables.

Pour ce qui est de l'entente d'achats concernant l'acquisition d'ordinateurs de table, d'ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés, l'examen des factures échantillonnées au sein de l'arrondissement de Verdun ne nous a pas permis de repérer l'acquisition de produits en tous points équivalents à ceux figurant dans l'entente.

3.2.1.B. Recommandations

Afin que la Ville puisse bénéficier d'économies d'échelle, nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de prendre les mesures nécessaires pour réitérer auprès de l'ensemble des unités d'affaires l'existence des ententes d'achats négociées et l'obligation d'y recourir pour les achats en biens et services, et ce, conformément à ce qui est stipulé à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal adoptée en octobre 2011.

Pour les mêmes raisons, nous recommandons également aux arrondissements de Verdun et d'Outremont de réitérer auprès de leurs employés l'importance et l'obligation d'utiliser l'ensemble des ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement.

3.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- **DIRECTION DE L'APPROVISIONNEMENT**

« Nous avons déjà mis en place un bulletin. De plus, le site intranet contient un lien pour accéder à ces bulletins. Un rappel à tous sera envoyé pour souligner l'importance de lire les bulletins Info-achats. » (**Échéancier prévu : mai 2012**)

- **ARRONDISSEMENT DE VERDUN**

« Des instructions ont été données à nos acheteurs de pièces mécaniques et d'équipements informatiques à l'effet d'utiliser les ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement pour les produits et services ayant les caractéristiques prévues auxdites ententes. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Une note a été adressée à tout le personnel de l'arrondissement de Verdun pour lui rappeler de se conformer à la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal adoptée en octobre 2011 et de privilégier l'utilisation des ententes d'achats négociées par la Direction de l'approvisionnement. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

- **ARRONDISSEMENT D'OUTREMONT**

« Le directeur des Travaux publics a rappelé à son équipe la nécessité d'utiliser les ententes d'achats. (**Échéancier prévu : mars 2012**)

Cet aspect du rapport du Vérificateur général a été soulevé par le directeur de l'arrondissement au cours de la dernière réunion du comité de direction élargi. (**Échéancier prévu : avril 2012**)

Envoi d'un rappel de procédures à tous les employés quant à l'utilisation des ententes d'achats. » (**Échéancier prévu : avril 2012**)

3.2.2. SURVEILLANCE DES PRIX FACTURÉS

3.2.2.A. Contexte et constatations

Lorsque des achats sont réalisés dans le contexte des ententes d'achats conclues, la Direction de l'approvisionnement, à titre de gestionnaire responsable des ententes d'achats négociées, ainsi que les diverses unités d'affaires, qui utilisent ces ententes d'achats pour l'acquisition de biens ou de services, doivent effectuer une surveillance des prix facturés, afin de s'assurer que ceux-ci correspondent aux conditions à l'égard desquelles le fournisseur a remporté le contrat.

Afin de nous assurer que les prix subséquentement facturés aux unités d'affaires de la Ville correspondent à ceux conclus dans les ententes d'achats, nous avons procédé, à partir des mêmes six ententes d'achats mentionnées dans la section précédente (voir le tableau 1), à l'examen d'un échantillon de 60 factures réparties au sein des unités d'affaires suivantes :

- Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière : Section du greffe, de la Division du greffe de la cour municipale, relevant de la Direction des services judiciaires (5 factures).
- SCARM : Division de la gestion du parc de véhicules de la Direction du matériel roulant et des ateliers (5 factures). Précisons que cette direction voit à l'achat des accumulateurs (batteries) dans le contexte de l'entretien des véhicules des unités d'affaires de la Ville qui sollicitent ses services.

- Arrondissement de Verdun : Division des ressources financières relevant de la Direction d'arrondissement et Division des immeubles, du matériel roulant et de l'approvisionnement relevant de la Direction des travaux publics (14 factures).
- Arrondissement d'Outremont : Division des ressources financières et matérielles de la Direction des services administratifs, du greffe et des relations avec les citoyens (20 factures).
- Arrondissement du Sud-Ouest : Division des ressources financières, matérielles et immobilières de la Direction des services administratifs (16 factures).

L'examen effectué nous a permis de constater que les prix facturés correspondaient aux prix fixés dans les ententes d'achats. Aucune irrégularité n'est donc à signaler.

3.3. MISE À JOUR DES OUTILS DE RECHERCHE ET DE CONSULTATION DES ENTENTES D'ACHATS

3.3.A. Contexte et constatations

La Direction de l'approvisionnement met à la disposition des unités d'affaires de la Ville deux outils de recherche permettant aux utilisateurs de repérer et de consulter les différentes ententes d'achats en vigueur. Ces outils sont accessibles dans l'intranet de la Direction de l'approvisionnement. L'un d'eux consiste en un index alphabétique intitulé « Index des produits et des services » permettant de rechercher par mots clés (p. ex. « accumulateur pour véhicules et appareils » se trouve sous la lettre « A », « sel de déglçage » est indexé sous la lettre « S ») l'existence d'une entente d'achats et son numéro correspondant. L'autre outil, intitulé « Moteur de recherche des ententes d'achat », permet également de trouver une entente et d'en consulter le contenu (p. ex. la liste de prix pour les produits ou services ayant fait l'objet de l'appel d'offres, la modalité de livraison). Plus particulièrement, ce moteur de recherche offre la possibilité de trouver une entente soit par son numéro (p. ex. 408569), soit par le nom du produit ou du service (p. ex. sel de déglçage, traduction), soit par le nom du fournisseur (p. ex. entreprise XYZ).

Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés au sein de la Direction de l'approvisionnement, toutes les ententes d'achats intégrées à l'index alphabétique

devraient également se trouver dans le moteur de recherche et vice versa. Dans le contexte de nos travaux de vérification, nous avons donc entrepris de tester cette correspondance entre les deux outils de recherche existants.

Or, les tests effectués révèlent que l'index alphabétique comprend des ententes qui n'existent pas dans le moteur de recherche et vice versa. Plus précisément, nous avons constaté que les numéros correspondant à 35 ententes d'achats figurant à l'index alphabétique étaient inexistantes lorsque la recherche s'effectuait plutôt dans le moteur de recherche. Après vérification auprès d'un employé de la Direction de l'approvisionnement, nous constatons que l'index de recherche en question n'est pas nécessairement à jour et qu'il peut contenir des numéros correspondant à des ententes qui ne sont plus en vigueur.

Inversement, en cherchant un numéro d'entente à partir du moteur de recherche, il nous a été possible de constater que 11 de celles qui y figuraient étaient introuvables dans l'index alphabétique. Selon les explications obtenues d'un gestionnaire au sein de cette même direction, il est possible que l'opération manuelle nécessaire à la création des différents mots clés devant être intégrés à l'index alphabétique accuse un retard.

À notre avis, en considérant qu'il existe près de 400 ententes d'achats négociées et qu'il est par conséquent peu probable qu'un produit faisant partie des besoins courants des unités d'affaires n'y soit pas visé, cette non-concordance des outils de recherche pourrait induire en erreur les utilisateurs au sein des unités d'affaires de la Ville qui, selon l'outil de recherche choisi, ne trouveraient pas d'entente d'achats négociée pour le produit ou le service recherché et s'approvisionneraient auprès d'un autre fournisseur. De plus, dans l'optique où la nouvelle Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (adoptée en octobre 2011) stipule que toutes les unités d'affaires de la Ville ont l'obligation de recourir aux ententes d'achats négociées, il est d'autant plus important que tous les outils de recherche permettant d'en repérer l'existence soient maintenus à jour, afin d'éviter toute confusion et d'en favoriser l'utilisation.

3.3.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'approvisionnement de prendre les dispositions nécessaires afin que l'ensemble des outils de recherche et de consultation des ententes d'achats accessibles dans l'intranet de la Ville soit maintenu à jour en mode continu.

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

« Dans le but de gérer et d'organiser le flux de renseignements publiés dans l'intranet, un comité de pilotage a été mis sur pied en 2010. L'objectif de ce comité est de faire de l'intranet un outil de gestion et de partage de renseignements fiables et à jour.

La restructuration de la fonction "approvisionnement" et les nombreux défis qu'elle comporte ont fait en sorte que le comité s'était attardé à d'autres enjeux au cours de l'année 2011.

La première action qui sera entreprise pour la mise à jour de l'intranet sera la relance des activités de ce comité en tenant compte des enjeux actuels de la Direction de l'approvisionnement. Une fois le comité remis sur pied, les membres pourront se consulter pour planifier la suite des actions à entreprendre, déterminer des responsables pour chacune de ces actions et concevoir un calendrier de réalisations.
(Échéancier prévu : avril 2012)

Les documents sont déjà tous révisés et classés selon les besoins soit de retrait, soit de mise à jour, soit de maintien, et un plan d'action sera mis de l'avant pour faire le travail et le suivi. » (Échéancier prévu : septembre 2012)

4. ANNEXE

4.1. DÉTAIL DE L'ÉCHANTILLON DES ENTENTES D'ACHATS EXAMINÉES

Tableau A – Détail des 16 ententes d'achats de l'échantillon utilisé pour notre vérification

| Numéro d'appel d'offres | Nombre d'ententes par appel d'offres | Montant de l'entente | Durée de l'entente | Année d'adjudication | Nature du contrat | | |
|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------------|--|---|---|
| | | | | | Approvisionnement en biens | Services professionnels | Services généraux |
| 07-10322 | 1 | 0,5 M\$ | 5 ans | 2007 | Accumulateurs pour véhicules et appareils du parc motorisé | | |
| 07-10559 | 1 | 1,9 M\$ | 5 ans | 2007 | | Services d'interprétation et de traduction judiciaire à la cour municipale | |
| 08-10848 | 1 | 2,6 M\$ | 6 ans | 2008 | | Rétention d'une firme en actuariat-conseil – assurance collective | |
| 09-10905 | 1 | 0,6 M\$ | 3 ans | 2009 | Fourniture d'huiles et de lubrifiants d'équipements motorisés | | |
| 09-11085 | 1 | 2,8 M\$ | 3 ans | 2009 | | Soutien aux arrondissements et aux services centraux pour offrir un programme d'aide aux employés | |
| 10-11246 | 2 (2 fournisseurs) | 0,65 M\$ et 0,68 M\$ | 3 ans | 2010 | Sacs de recyclage, bacs de récupération et bacs roulants | | |
| 10-11285 | 1 (1 fournisseur) | 0,9 M\$ | 3 ans | 2010 | Fourniture de chaux hydratée pour les usines de production d'eau | | |
| 10-11423 | 1 | 4,2 M\$ | 2,5 ans | 2010 | Ordinateurs de table, ordinateurs portatifs et autres équipements normalisés | | |
| 11-11530 | 1 | 1,5 M\$ | 1 an | 2011 | Enrobés bitumineux | | |
| 11-11559 | 4 (4 fournisseurs) | 9,2 M\$ (2,3 M\$ x 4) | 4,7 ans | 2011 | | Services d'huissier de justice | |
| 11-11599 | 1 | 2,4 M\$ | 3 ans | 2011 | | | Fourniture de main-d'œuvre et de matériel relativement à l'entretien ménager du Biodôme de Montréal |
| 11-11666 | 1 | 6,3 M\$ | 6 mois | 2011 | Sel de déglçage | | |
| 12 appels d'offres | 16 ententes d'achats | | | | | | |