

V.3. Gestion des contrats de services professionnels

V.3. GESTION DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS

1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la réalisation de leurs activités ou pour faciliter la mise en œuvre des projets qu'elles entendent mettre de l'avant, les unités d'affaires de la Ville de Montréal (la Ville) peuvent devoir faire appel aux services professionnels d'experts-conseils externes tels que des comptables, des avocats, des ingénieurs, des architectes et d'autres spécialistes. Le recours aux services de ces professionnels peut être nécessaire, notamment lorsqu'il s'agit de combler l'insuffisance de personnel compte tenu de la charge de travail ou encore pour obtenir une compétence spécialisée qui n'est pas offerte à l'interne.

L'intervention de ces firmes est notamment sollicitée pour la réalisation d'études (p. ex. études d'opportunité, études préliminaires, études géotechniques et de caractérisation environnementale), pour la conception de plans et de devis, pour le lancement d'appels d'offres et pour l'analyse des soumissions reçues en vue de la réalisation des travaux par les entrepreneurs, pour la surveillance de travaux ou encore pour la gestion de projets.

Pour ce faire, deux types de contrats peuvent être octroyés, soit des contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques (p. ex. aménagement d'un parc), soit des contrats dits « ouverts » (p. ex. préparation de plans et de devis, ainsi que la surveillance de travaux dans le cadre de divers projets d'aménagement de parcs).

En ce qui a trait aux contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques, la nature des services, les actifs sur lesquels portent les interventions, le budget prévu ainsi que l'échéancier sont autorisés par les instances dès le lancement de l'appel d'offres et, subséquemment, au moment de l'octroi du contrat.

Par opposition, les contrats « ouverts » font également l'objet d'une approbation par les instances à la suite de la mise en branle d'un processus d'adjudication. Cependant, ils visent généralement la réalisation de divers mandats à être confiés aux firmes retenues en fonction des besoins de l'unité d'affaires concernée, et ce, jusqu'à concurrence du montant maximal du contrat attribué. Ces contrats s'échelonnent habituellement sur plus d'un an. Ce n'est donc qu'au moment où les unités d'affaires responsables établissent leurs besoins et qu'elles confient formellement des mandats à la firme retenue que la nature des travaux requis, les actifs sur lesquels portent les interventions et l'échéancier prévu sont précisés.

Pour les unités d'affaires, ce mode de fonctionnement offre l'avantage de réduire les délais administratifs du fait que le processus d'adjudication de contrats n'a pas à être relancé et que les approbations des instances n'ont pas à être obtenues à l'égard de chacun des mandats confiés. Par ses caractéristiques plus flexibles, ce mode de fonctionnement commande donc que des règles de gestion internes soient instaurées, en vue d'assurer un contrôle rigoureux des enveloppes budgétaires consenties à cette fin.

Afin d'étayer nos conclusions, la sélection des 11 contrats de notre échantillon (voir l'annexe A) a volontairement été effectuée de façon à y inclure des contrats ayant fait l'objet d'une demande de crédits budgétaires additionnels, afin de s'enquérir de la façon dont les travaux sous-jacents à ces contrats avaient été planifiés et subséquemment suivis. Nous avons également sciemment sélectionné des contrats ouverts, en vue d'examiner les règles de gestion instaurées pour assurer le contrôle des fonds consentis. Notre échantillon est donc composé de contrats de services professionnels octroyés par les instances à la suite du lancement d'un appel d'offres sur invitation ou public, soit six contrats spécifiques et cinq contrats ouverts, dont l'ordre de grandeur varie entre 60 000 \$ et 3,4 M\$. À l'exception d'un contrat portant sur la gestion de projets, les autres portent principalement sur des services d'ingénierie ou d'architecture.

Les données financières recensées au cours des dernières années nous permettent d'observer l'évolution toujours croissante des sommes consacrées par la Ville en honoraires professionnels. Ces contrats de services professionnels octroyés par les unités d'affaires auront été financés soit par leur budget du programme triennal d'immobilisations (PTI), soit par leur budget de fonctionnement, selon que les services requis sont liés ou non à la mise en œuvre de projets d'aménagement, de construction ou de rénovation d'immobilisations. Ainsi, la dépense en honoraires professionnels (dépense de fonctionnement et PTI) pour les années 2006, 2007 et 2008 a respectivement été de 79,8 M\$, 102,4 M\$ et 125,8 M\$.

Compte tenu de l'importance des sommes investies, nous estimons qu'il est primordial que les unités d'affaires de la Ville bénéficient d'encadrements et d'outils de gestion permettant de s'assurer que les services professionnels confiés à des firmes externes sont adéquatement planifiés et qu'ils bénéficient des suivis et des contrôles qui s'imposent en regard des services rendus, des coûts et de l'échéancier.

D'entrée de jeu, nous tenons à préciser que nos travaux de vérification relativement au présent mandat ont été entrepris bien avant que ne s'amorce le vaste chantier mené par la Direction générale à la suite du dépôt, par le Vérificateur général, du rapport portant sur les compteurs d'eau en septembre 2009.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Nos travaux de vérification portant sur la gestion des contrats de services professionnels avaient principalement pour objectif de s'assurer qu'un suivi des modalités prévues aux contrats était réalisé sur le plan des services rendus, des coûts et de l'échéancier. Nous avons également voulu examiner certains autres aspects inhérents à la gestion de ces contrats, soit la planification des services requis, les mécanismes menant à l'approbation des contrats, le partage des rôles et des responsabilités en regard de la gestion des contrats attribués ainsi que les mécanismes de reddition de comptes instaurés concernant le suivi de l'avancement des travaux inhérents aux contrats octroyés.

Puisque, au cours des dernières années, plus de 80 % des dépenses engagées par la Ville, au chapitre des honoraires professionnels, sont attribuables aux services centraux, nos travaux de vérification y ont été concentrés. Ainsi, dans l'optique d'examiner des contrats pour lesquels les travaux seraient quasiment achevés, nous avons procédé à la sélection d'un échantillon de 11 contrats octroyés au cours des années 2006, 2007 et 2008 répartis au sein des trois services centraux suivants : le Service des infrastructures, transport et environnement (SITE), le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP), le Service du développement culturel, de la qualité du milieu de vie et de la diversité ethnoculturelle (SDCQMVDE) (voir l'annexe A).

Précisons que nos travaux de vérification n'avaient pas pour objectif d'examiner le respect de la conformité de l'ensemble des règles d'adjudication de contrats de services professionnels prévues à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) (voir l'annexe B). Cependant, au besoin, en regard de certaines observations effectuées, la référence à ces règles a été nécessaire.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. PLANIFICATION DES SERVICES PROFESSIONNELS

3.1.A. Contexte et constatations

Les besoins en services professionnels sont généralement déterminés en fonction de la nature des travaux à réaliser, de l'envergure des projets à mettre en œuvre et de la disponibilité des ressources à l'interne.

Selon la nature des services requis, le coût de ceux-ci pourra être estimé en fonction des heures de travail jugées nécessaires à la réalisation de la tâche (p. ex. gestionnaire de projet). Toutefois, dans certains domaines, et particulièrement lorsqu'il s'agit de services liés à des travaux d'ingénierie ou d'architecture (p. ex. préparation de plans et de devis, surveillance de travaux), le coût de ces services sera généralement établi en fonction d'un pourcentage applicable au coût estimé de réalisation des travaux inhérents à un projet (p. ex. coût de réalisation d'un projet de construction, de réfection ou de remplacement d'infrastructures quelconques, aménagement d'un parc).

À cause du lien étroit qui existe entre le coût des services professionnels et celui de la réalisation des travaux, un projet mal circonscrit au départ, au chapitre des besoins, des objectifs ou de l'évaluation des risques, pourra fort probablement mener vers une sous-évaluation du coût de réalisation des travaux et, par le fait même, vers une sous-évaluation du coût des honoraires professionnels initialement prévus et un non-respect des échéanciers établis.

Nos travaux de vérification ont consisté à s'enquérir des mesures prises par les unités d'affaires en vue de planifier la nature et l'étendue des services professionnels. Nous avons donc discuté avec les principaux intervenants concernés et procédé à l'examen des renseignements consignés aux dossiers constitués.

En ce qui a trait aux contrats de services professionnels octroyés spécifiquement pour un projet donné, c'est généralement en prenant connaissance des sommaires décisionnels¹ et de la documentation constituée en vue du lancement de l'appel d'offres, soit le devis technique, les « Termes de référence » ou encore la programmation sommaire des travaux, que nous avons observé les efforts entrepris en vue de définir et de circonscrire le projet. Le résultat de diverses réflexions et démarches effectuées préalablement à la mise en œuvre du projet a ainsi pu être retrouvé, notamment :

- la description du contexte, du projet et des objectifs attendus;
- la nature des études préparatoires effectuées, selon le cas;
- l'établissement des services requis et des livrables attendus;
- la description des problématiques existantes;
- le coût estimé des travaux de réalisation et des honoraires professionnels;
- l'échéancier attendu.

¹ Sommaire décisionnel autorisant le lancement d'appels d'offres et sommaire décisionnel préparé en vue de l'approbation du contrat.

Parmi notre échantillon, quatre des six contrats spécifiques sélectionnés ont nécessité l'ajout de crédits budgétaires additionnels de l'ordre de 25 000 \$, 46 650 \$, 100 000 \$ et 480 000 \$ subséquemment à leur octroi (voir l'annexe A – sélections 4, 1, 2 et 5). Nous nous sommes donc interrogés quant à la rigueur accordée à l'étape de la planification de ces projets. L'examen effectué nous a permis de constater les faits suivants.

CONSTATATION

Pour un de ces quatre contrats spécifiques (voir l'annexe A – sélection 2), nous constatons que l'ajout de crédits additionnels est devenu nécessaire du fait que l'évaluation du projet sous-jacent n'a pas nécessairement été précédée d'analyses préparatoires suffisantes en vue d'en circonscrire l'envergure.

En effet, pour ce cas relatif à la réfection d'une piscine, les nouvelles exigences liées au *Règlement sur la qualité de l'eau des piscines et autres bassins artificiels* (c. Q-2, r.18) n'avaient pas été prises en compte au moment de la détermination de la nature des travaux de réfection à effectuer. Cette réglementation implique notamment des particularités architecturales spécifiques en lien avec le système de filtration (p. ex. dimension de la tuyauterie, nombre de drains de fond et d'écumoirs). Cette méconnaissance de l'environnement réglementaire a eu une incidence sur l'envergure des travaux à réaliser sur le plan du contenu et sur le coût estimé de ceux-ci. Conséquemment, le coût du contrat d'honoraires professionnels initialement adjugé (90 000 \$), qui consistait essentiellement à la préparation des plans et des devis et à la surveillance des travaux, a dû être révisé à la hausse (100 000 \$ d'augmentation, soit une hausse de 110 %).

CONSTATATION

Pour les trois autres contrats, nous constatons que les crédits additionnels consentis ont été motivés par l'élargissement du mandat initialement confié à la firme.

À titre d'exemple, d'autres scénarios ont été retenus quant à la façon de réaliser les travaux d'aménagement, des analyses supplémentaires ont été demandées à la firme en regard du projet ou encore de nouveaux besoins se sont greffés au projet initial. Pour ces trois cas, les crédits additionnels consentis ont été de l'ordre de 25 000 \$, 46 650 \$ et 480 042 \$, soit des augmentations de 7 %, 10 % et 42 % par rapport au coût de la soumission initialement retenue de 337 170 \$, 466 504 \$ et 1 130 521 \$ (voir l'annexe A – sélections 4, 1 et 5).

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant de constater que les enveloppes budgétaires allouées à un projet ne sont pas respectées et que cela se répercute en un accroissement du coût des honoraires professionnels qui y sont liés. De plus, les instances pouvaient s'attendre à ce que le projet se réalise selon l'estimation des coûts qui a été soumise au moment de l'approbation du lancement de l'appel d'offres.

CONSTATATION

Par conséquent, le fait de ne pas avoir bien planifié et défini l'envergure d'un projet au départ, en matière de contenu et de coûts, pourra entraîner des situations où les unités d'affaires n'auront pas opté pour le bon mode d'adjudication de contrats.

À cet effet, nos travaux nous ont permis d'observer cette situation à l'égard d'un de ces quatre contrats de services professionnels ayant nécessité l'ajout de crédits budgétaires additionnels. Il s'agit, en fait, du même contrat dont nous avons fait état précédemment concernant la réfection d'une piscine (voir l'annexe A – sélection 2). Pour ce cas, étant donné que l'estimation du coût des services professionnels (75 000 \$) a été établie en fonction d'un pourcentage du coût prévu des travaux (600 000 \$) dont l'envergure n'avait pas été circonscrite avec suffisamment de précision, les responsables ont opté pour un appel d'offres sur invitation (moins de 100 000 \$) plutôt que pour un appel d'offres public (plus de 100 000 \$). Cette mise en concurrence restreinte pourrait avoir eu comme conséquence de priver la Ville de l'obtention de meilleurs prix pour les services demandés.

Par ailleurs, notre échantillon comportait également cinq contrats de services professionnels ouverts (voir l'annexe A – sélections 7, 8, 9, 10 et 11). Selon les renseignements obtenus, la détermination des budgets que l'on entend consacrer à cette nature de contrat est généralement établie de façon approximative en fonction d'un pourcentage de l'enveloppe budgétaire prévue au PTI de l'unité d'affaires.

Pour cette nature de contrat, rappelons que les instances auront initialement approuvé une convention de services professionnels établissant le montant maximal des honoraires pouvant être consentis aux firmes retenues. L'enveloppe budgétaire approuvée sera par la suite utilisée afin que les firmes réalisent, sur demande, divers mandats en fonction des besoins de l'unité d'affaires responsable (p. ex. études, préparation de plans et de devis, surveillance de travaux). De ce fait, la planification des services requis dans le cadre de ces contrats intervient davantage à chacun des divers mandats qui seront ultérieurement confiés aux firmes retenues.

Tel qu'il a déjà été mentionné auparavant, ce type de contrats offre aux unités d'affaires l'avantage d'être plus souple sur le plan administratif et d'accélérer le démarrage des projets, du fait que des mandats peuvent être confiés à la firme retenue sans qu'il soit nécessaire de relancer le processus d'adjudication de contrats et de retourner auprès des instances pour obtenir les autorisations requises. Il importe que les différentes unités d'affaires disposent de directives claires concernant la marche à suivre afin que les divers mandats à confier fassent l'objet d'une planification. Selon nous, ces directives devraient, notamment, prévoir la mise en place de mécanismes visant à documenter les démarches effectuées pour préciser le mandat à confier en ce qui a trait, entre autres, à l'objet du projet visé, à la description du contexte, à la problématique et aux objectifs attendus, à la nature du mandat que l'on désire confier à la firme, à l'évaluation du coût des services requis et à l'échéancier visé. Ultiment, la planification effectuée devra permettre d'adresser une demande de services écrite à la firme.

Afin de nous enquérir du mode de fonctionnement préconisé par les différentes unités d'affaires ayant à assurer la gestion des contrats ouverts faisant partie de notre échantillon, nous avons procédé à l'examen de quelques mandats (9) confiés à l'intérieur de ceux-ci.

CONSTATATION

Cet examen nous a permis de constater qu'il n'existait pas d'uniformité dans les façons de faire, tant d'une unité d'affaires à l'autre qu'au sein d'une même unité d'affaires, et que toutes n'accordent pas la même rigueur à planifier et à circonscrire par écrit les mandats à confier.

Ainsi, nous constatons que certaines unités administratives se sont dotées d'une marche à suivre à l'interne afin que la réflexion sous-jacente à la planification réalisée soit traduite à l'intérieur d'une demande de services écrite qui serait ultérieurement transmise à la firme retenue. Ces contrats à l'égard desquels de bonnes pratiques de gestion ont été constatées concernent les sélections 9, 10 et 11. Ainsi, ces demandes de services présentaient généralement :

- l'objet du mandat et les objectifs;
- une mise en contexte (p. ex. description de la problématique);
- l'annexion des données existantes (p. ex. plans, photos, croquis, études antérieures);
- la description du mandat à réaliser;
- l'échéancier visé.

CONSTATATION

Toutefois, pour d'autres unités administratives (voir l'annexe A – sélections 7 et 8), nous n'avons retrouvé aucune indication permettant de croire que les mandats confiés à la firme avaient fait l'objet d'une certaine forme de planification. En effet, aucune demande de services écrite n'était préparée et adressée à la firme. La communication des services requis auprès de la firme retenue s'effectuait plutôt verbalement, à la suite d'un appel téléphonique.

À notre avis, une telle façon de procéder ne favorise pas l'encadrement sécuritaire des enveloppes budgétaires préalablement approuvées par les instances, d'autant plus qu'il pourra ainsi s'avérer plus ardu de corroborer subséquemment la conformité des propositions reçues de la firme.

Néanmoins, bien que l'instauration de règles internes en regard de la planification contribue à un meilleur encadrement concernant l'utilisation des enveloppes disponibles, la flexibilité inhérente à cette nature de contrat n'exclut cependant pas la possibilité que des dépassements de coûts soient plus facilement imputés au solde de l'enveloppe disponible, et ce, relativement aux différents mandats confiés aux firmes ou encore pour d'autres contrats à l'égard desquels une insuffisance budgétaire serait constatée.

À cet effet, pour l'un des contrats ouverts examinés, à l'égard duquel la totalité des crédits budgétaires autorisés (625 000 \$, voir l'annexe A – sélection 7) a été utilisée pour confier le mandat d'effectuer la surveillance des travaux de reconstruction d'un pont, nous avons constaté que des crédits budgétaires additionnels de l'ordre de 275 000 \$ avaient été subséquemment approuvés par les instances.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que l'unité d'affaires responsable de confier les mandats a volontairement décidé d'utiliser la totalité des crédits disponibles au contrat ouvert (625 000 \$) afin de combler une insuffisance de crédits qui avait été constatée dans le cadre d'un autre contrat de services professionnels, conclu en 2004 avec une autre firme, pour la réalisation des plans et des devis, ainsi que pour la surveillance des travaux de ce même pont.

CONSTATATION

L'insuffisance budgétaire constatée s'est manifestée du fait qu'au moment de l'évaluation initiale des coûts inhérents aux travaux de reconstruction du pont, les responsables n'ont pas procédé à la réalisation d'études préliminaires visant à pouvoir mieux circonscrire la nature et l'envergure des travaux nécessaires. Ces derniers se sont plutôt fondés sur un projet similaire antérieurement réalisé, alors que celui-ci ne présentait pas exactement les mêmes particularités, et ce, sans prendre en considération les besoins de l'ensemble des intervenants impliqués dans le projet (p. ex. services centraux, arrondissements).

De surcroît, il s'est avéré que le budget du contrat ouvert au montant de 625 000 \$ n'était également pas suffisant pour réaliser l'ensemble des services de surveillance requis. De ce fait, l'unité d'affaires concernée a été contrainte de retourner auprès des instances pour faire approuver des crédits additionnels de 275 000 \$, portant ainsi à 900 000 \$ le total des crédits additionnels requis pour la surveillance des travaux de reconstruction de ce pont. Précisons que le contrat de services professionnels initialement octroyé (en 2004) pour la conception des plans et des devis ainsi que pour la surveillance des travaux de ce projet prévoyait des coûts de 315 356 \$, lesquels ont dû être majorés de 134 644 \$ en 2006. Aussi, au moment de confier un mandat de surveillance (625 000 \$) à une deuxième firme, un autre mandat de 143 000 \$ a dû être confié à la première pour assurer un soutien à la surveillance.

CONSTATATION

En somme, on assiste donc à une augmentation du coût probable des honoraires professionnels pour ce projet de l'ordre de 1 177 644 \$ (134 644 \$ + 900 000 \$ + 143 000 \$) par rapport aux coûts prévus au départ (315 356 \$), soit 373 % d'accroissement. En conséquence, le fait de ne pas avoir adéquatement planifié au départ l'ampleur des travaux relatifs à ce pont a eu pour effet de sous-évaluer le coût estimé des travaux de reconstruction et, par le fait même, le coût des honoraires professionnels.

Dans un autre ordre d'idées, nos travaux de vérification ont également consisté à examiner les efforts déployés en vue d'établir le coût estimatif des services professionnels requis à l'étape de la planification. À la suite de l'examen effectué, nous en concluons que des améliorations devraient être apportées relativement à la documentation de ces estimations.

En effet, bien qu'à l'égard des contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques nous ayons été en mesure de retrouver le montant global de cette estimation au sommaire décisionnel, préparé en vue d'obtenir l'approbation du lancement de l'appel d'offres, en aucun cas nous n'avons retrouvé de documentation illustrant le détail de cette estimation, de même que les hypothèses sous-jacentes au calcul de celle-ci.

Pour ce qui est de l'examen de quelques mandats (9) confiés à l'intérieur des contrats ouverts faisant partie de notre sélection, nous n'avons également retrouvé aucun renseignement lié au coût estimé pour les services demandés. De l'avis des personnes rencontrées, l'évaluation des coûts estimatifs des services professionnels s'appuie très souvent sur les connaissances et l'expérience passée ou sur les prix obtenus au cours de mandats similaires confiés antérieurement. On nous mentionne également de nous reporter, au besoin, au décret 1235 du gouvernement du Québec, *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*, qui fixe, entre autres, le pourcentage des honoraires professionnels applicable au coût estimatif des travaux de réalisation selon leur catégorie et leur ampleur (p. ex. pour la catégorie III² : 8,2 % si le coût estimé des travaux se situe entre 150 000 \$ et 300 000 \$, 7 % si le coût estimé des travaux se situe entre 300 000 \$ et 600 000 \$, 6,2 % si le coût estimé des travaux se situe entre 600 000 \$ et 1,6 M\$, etc.). De façon générale, cette évaluation ne serait cependant pas documentée.

CONSTATATION

En somme, qu'il s'agisse de contrats spécifiques d'un projet ou de divers mandats confiés à l'intérieur de contrats ouverts, nous croyons que les divers intervenants concernés auraient tout avantage à investir les efforts nécessaires pour documenter et consigner en dossier l'estimation du coût des honoraires professionnels relatifs aux services demandés. Ultiment, cette mesure permettrait d'évaluer plus objectivement les soumissions reçues de la part des firmes et, le cas échéant, d'expliquer les écarts, d'autant plus que, par la flexibilité des contrats ouverts, la Ville s'expose davantage au risque que les firmes tentent de maximiser leurs honoraires.

² Selon le décret 1235 du gouvernement, cette classification de travaux de génie général concerne, entre autres, les stations de pompage et les usines de filtration d'eau.

CONSTATATION

Enfin, la planification des mandats ou des projets à mettre en œuvre devrait également faire état de l'évaluation effectuée quant aux divers scénarios offerts à l'unité d'affaires concernée : soit de réaliser les travaux à l'interne, de les confier entièrement à des firmes externes ou d'opter pour un jumelage des effectifs (internes et externes). Pour l'ensemble des contrats examinés, nous n'avons en aucun cas retrouvé l'évidence d'une quelconque évaluation en ce sens. Seule une brève justification a pu être observée au sommaire décisionnel soumis aux instances aux fins d'approbation du contrat de services professionnels, et ce, pour 7 des 11 cas examinés.

Nous comprenons que l'insuffisance des ressources à l'interne, la complexité de la tâche ou encore l'expertise particulière recherchée pourraient contraindre une unité d'affaires à se tourner vers l'octroi de contrats de services professionnels. Néanmoins, en vue de favoriser une prise de décision éclairée, nous croyons que des mécanismes visant à documenter l'analyse effectuée et le choix de l'option retenue devraient être instaurés en vue d'en rendre compte aux instances concernées, d'autant plus que le recours aux firmes externes est fortement observé depuis quelques années déjà.

Compte tenu des constats dont nous avons fait état dans cette section, force est de constater que les différentes unités d'affaires de la Ville auraient tout avantage à se doter d'une méthodologie commune qui s'inspirerait des meilleures pratiques afin de pouvoir mieux circonscrire l'envergure des projets qu'elles prévoient mettre en œuvre, évitant ainsi de compromettre la réalisation d'autres interventions prévues.

En ce sens, nous avons été informés que certaines directions, au sein des unités d'affaires ayant fait l'objet de la présente vérification, avaient déjà mis au point (ou avaient entrepris de le faire) une approche pour la gestion de leurs projets. La Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE, notamment, dispose, depuis 2006, d'une méthodologie en gestion de projets. Nous n'avons toutefois pas été en mesure d'en apprécier la mise en application du fait que, selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés, cette approche n'était pas pleinement opérationnelle au moment où les contrats sélectionnés ont été octroyés. Bien que le SMVTP dispose lui aussi d'une méthodologie qui lui est propre pour la gestion des projets, les contrats examinés étant de moindre envergure, aucun d'eux n'a bénéficié de l'application de cette approche. Pour sa part, le SITE a créé la Direction du bureau des projets pour la gestion de certains projets d'envergure. Bien que la Direction des transports de ce service avait créé la

Division des projets Notre-Dame/Tramway/CDN-Remembrance, elle était, au moment de nos travaux de vérification, à développer des outils de gestion de projets. Aucun des contrats examinés n'a bénéficié de l'application d'une quelconque méthodologie en gestion de projets au sein de cette unité d'affaires.

3.1.B. Recommandations

Afin de favoriser l'uniformité des façons de faire au sein de l'appareil municipal et en vue de circonscrire avec plus de justesse l'envergure des projets à mettre en œuvre, nous recommandons à la Direction générale de la Ville de prendre les mesures qui s'imposent pour élaborer et, par la suite, diffuser une méthodologie commune prévoyant, entre autres, la marche à suivre pour documenter :

- **le résultat des démarches effectuées en regard d'aspects tels que :**
 - **la détermination des besoins et des objectifs,**
 - **la nature des travaux à réaliser et des services requis,**
 - **l'établissement des études ou des analyses préparatoires qu'il serait pertinent de réaliser au préalable,**
 - **l'évaluation des risques et des contraintes inhérents au projet (p. ex. exigences légales ou règlementaires),**
 - **l'échéancier prévu;**
- **l'évaluation du coût estimé des honoraires professionnels;**
- **l'analyse effectuée en appui de la recommandation de confier les services requis à des firmes externes.**

3.2. APPROBATION DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS PAR LES INSTANCES ET AUTRES DÉCISIONS RATTACHÉES

Lorsque le scénario qui demande d'avoir recours à des services professionnels en provenance de l'externe est retenu par une unité d'affaires, les instances donnent leur accord préalable au lancement d'appels d'offres et autorisent les contrats qui en découlent (voir l'annexe C). En ce qui concerne plus particulièrement les services d'ingénierie ou d'architecture, d'autres décisions des instances, en lien avec le projet, sont susceptibles d'entraîner subséquemment une augmentation du coût des honoraires professionnels initialement prévus au contrat (p. ex. au moment du lancement d'un appel d'offres pour les travaux de réalisation et de l'octroi d'un contrat à un entrepreneur). Finalement, en cours de réalisation du projet par les entrepreneurs, les instances pourront également être contraintes à autoriser des honoraires professionnels

supplémentaires, advenant que des retards soient constatés, que des travaux supplémentaires soient requis ou qu'une mauvaise évaluation des coûts d'un projet ait été effectuée.

Quelle que soit la nature de la décision à prendre, les instances doivent disposer, pour ce faire, d'une information complète permettant de bien comprendre l'envergure du contrat et du projet dans lequel il s'inscrit (en matière de contenu, de coûts et d'échéancier), ainsi que les enjeux et les autres conséquences qui y sont rattachés. Notre objectif de vérification visait donc à s'enquérir de l'information dont disposent les instances au moment où elles doivent prendre des décisions et évaluer la suffisance de celle-ci.

3.2.1. AUTORISATION DU LANCEMENT D'APPELS D'OFFRES

3.2.1.A. Contexte et constatations

Avant de solliciter le marché, les services requérants font autoriser le lancement du processus d'appel d'offres. Précisons qu'il ne s'agit pas d'une obligation prévue dans la LCV (article 573), mais plutôt d'une pratique administrative. Pour les contrats examinés, une directive, approuvée par le directeur général en septembre 2005, intitulée *Planification et approbation d'appels d'offres en services professionnels* était en vigueur et s'appliquait à tous les services centraux.

Selon cette directive, le comité exécutif devait approuver le calendrier des appels d'offres en services professionnels et les grilles d'évaluation des soumissions prévues. En vertu de cette même directive, il délégait également au directeur général le pouvoir d'autoriser le lancement des appels d'offres. Finalement, il y était précisé que tous les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'approbation au calendrier prévisionnel devaient être présentés au comité exécutif aux fins de l'autorisation du lancement des appels d'offres.

En ce qui concerne les contrats examinés, nous avons constaté que certains appels d'offres ont été prévus au calendrier prévisionnel, approuvé par le comité exécutif. Par la suite, conformément à la directive en vigueur, le lancement des appels d'offres a été autorisé par le directeur général. Pour les autres contrats examinés, nous avons observé que l'autorisation d'aller en appel d'offres avait plutôt été obtenue par le comité exécutif puisqu'ils n'avaient pas été prévus dans un calendrier prévisionnel.

En vue de faire approuver soit le calendrier prévisionnel des appels d'offres, soit le lancement de ces appels d'offres, des sommaires décisionnels doivent être préparés à l'intention des instances. Dans le premier cas, le sommaire décisionnel comporte notamment la liste des dossiers devant faire l'objet d'appels d'offres au cours du prochain trimestre, la période

envisagée pour le lancement de ces appels d'offres ainsi que le coût prévu des contrats en honoraires professionnels.

Par la suite, en vue de l'approbation du lancement des appels d'offres (par le comité exécutif ou par le directeur général), les sommaires décisionnels comportent, pour des contrats relatifs à des projets spécifiques, des renseignements décrivant le projet, la nature des services professionnels prévus, le coût estimatif des honoraires professionnels, le coût prévu des travaux de réalisation ainsi que l'échéancier visé.

Pour ce qui est des contrats ouverts, les sommaires décisionnels présentés en vue de faire autoriser le lancement d'appels d'offres font plutôt état de renseignements relatifs à la nature des services professionnels requis, la répartition prévue (s'il y a lieu) de l'enveloppe budgétaire entre les futurs soumissionnaires et la durée des contrats.

CONSTATATION

À cause du caractère public d'un dossier décisionnel approuvé par le comité exécutif, nous croyons que la divulgation de renseignements sur le coût estimé des honoraires professionnels ainsi que sur le coût estimé des travaux de réalisation risque de fournir des renseignements privilégiés à d'éventuels soumissionnaires.

Bien que, pour la période s'échelonnant de la fin de l'année 2008 au printemps 2009, les sommaires décisionnels, préparés en vue de faire approuver des calendriers prévisionnels d'appels d'offres, présentaient les renseignements relatifs au coût des honoraires prévus dans un document confidentiel, il n'en demeure pas moins que tous les appels d'offres ne sont pas prévus à ce calendrier prévisionnel et que, de ce fait, la notion de confidentialité n'est pas préservée. De plus, depuis avril 2009, la directive approuvée par le directeur général en 2005 a été suspendue. De ce fait, toutes les demandes d'autorisation d'aller en appel d'offres doivent, depuis ce temps, être soumises au comité exécutif pour approbation, et ce, jusqu'au 31 décembre 2009, rendant ainsi toutes les décisions publiques.

En conclusion, bien que nous soyons conscients que l'autorisation de lancer des appels d'offres résulte d'une décision administrative, nous nous interrogeons sur la pertinence de rendre publics des renseignements, tant sur le coût des honoraires professionnels prévus que sur le coût des travaux de réalisation.

CONSTATATION

De plus, nos interrogations portent également sur le fait qu'au moment de solliciter le marché pour l'octroi de contrats de services professionnels, les documents d'appels d'offres préparés par les unités d'affaires présentent généralement le coût estimé des travaux de réalisation.

À notre avis, tout comme le fait de divulguer le coût des honoraires professionnels prévus ainsi que le coût des travaux de réalisation au moment de l'autorisation d'aller en appel d'offres, une telle pratique contribue à rendre la Ville plus vulnérable quant à l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés.

3.2.1.B. Recommandations

Afin de favoriser l'obtention de meilleurs prix pour les services demandés, nous recommandons à la Direction générale d'envisager la possibilité de ne plus divulguer des renseignements privilégiés susceptibles de servir les intérêts des futurs soumissionnaires, tels que :

- **le coût des honoraires professionnels prévus et le coût estimé des travaux de réalisation divulgués dans le cadre du processus d'autorisation du lancement d'appels d'offres;**
- **le coût estimé des travaux de réalisation présenté dans les documents d'appels d'offres en vue de solliciter le marché pour l'octroi de contrats de services professionnels.**

3.2.2. RENSEIGNEMENTS COMMUNIQUÉS AU MOMENT DE L'OCTROI DE CONTRAT

3.2.2.A. Contexte et constatations

L'approbation des contrats doit être effectuée dans le respect des compétences des instances et des pouvoirs délégués aux fonctionnaires en cette matière (voir l'annexe D). Pour les contrats dont l'importance requiert l'intervention des instances aux fins d'approbation, les unités d'affaires doivent préparer un sommaire décisionnel devant leur être soumis.

Afin de permettre une prise de décision éclairée quant au bien-fondé d'un contrat proposé, les unités d'affaires doivent fournir des renseignements complets. Dans le cas de l'octroi d'un contrat spécifique, ces renseignements devraient minimalement porter sur la nature des services professionnels requis, l'envergure du projet dans lequel s'inscrit ce contrat, le montant de la

soumission retenue, la liste des soumissions reçues ainsi que sur les justificatifs à l'appui de la comparaison réalisée entre l'estimation des coûts et la soumission retenue.

CONSTATATION

De façon générale, nous constatons que les sommaires décisionnels font état de la plupart de ces renseignements, à l'exception des résultats de la comparaison entre la soumission retenue et l'estimation du coût des honoraires professionnels qui n'y sont pas toujours justifiés. Pour les six contrats octroyés dans le cadre de projets spécifiques, nous avons d'ailleurs observé des situations où des écarts supérieurs à 10 % (en termes absolus) n'avaient pas été justifiés aux sommaires décisionnels présentés aux instances (voir l'annexe A – sélections 1, 2, 3, 4 et 6).

CONSTATATION

En ce qui concerne plus particulièrement les deux contrats pour lesquels les écarts sont les plus importants (voir l'annexe A – sélections 1 et 4), nous avons constaté que les sommaires décisionnels présentaient le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue, sans toutefois fournir d'explications en regard de la variation de coûts observée (écart de 633 496 \$, soit une diminution de 58 % pour la sélection 1 et un écart de 212 170 \$, soit une augmentation de 169 % pour la sélection 4).

De telles situations ne contribuent pas, selon nous, à une prise de décision éclairée par les instances. En effet, elles suscitent des interrogations quant à la fiabilité de l'estimation de coût établie et utilisée aux fins de comparaison ou quant à la représentativité du prix des soumissions reçues, compte tenu des prix en vigueur sur le marché. Bien que des explications n'aient pas été fournies aux sommaires décisionnels, les unités d'affaires nous ont mentionné que les écarts constatés s'expliquaient par le fait que les estimations utilisées aux fins de comparaison n'avaient pas pris en considération tous les éléments pertinents.

CONSTATATION

Par ailleurs, selon les renseignements obtenus, les unités d'affaires ne disposent actuellement d'aucun encadrement précisant les balises à respecter lorsque les coûts estimés s'éloignent sensiblement des soumissions reçues pour les services demandés.

Un tel encadrement pourrait notamment :

- établir la limite à l'intérieur de laquelle un écart constaté entre le coût estimé et le coût de la soumission retenue est jugé acceptable aux fins de l'octroi du contrat (p. ex. de 0 à 20 %);
- prévoir les actions à entreprendre lorsque l'écart constaté dépasse la limite établie comme étant acceptable. À titre d'exemple, ces actions pourraient se traduire par la réalisation d'une estimation des coûts par une tierce partie indépendante en vue de confirmer la position du service. Dans le cas où les écarts demeureraient inexpliqués, l'annulation de l'appel d'offres pourrait alors être envisagée;
- exiger la divulgation au sommaire décisionnel des justifications à l'appui de la comparaison entre le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue.

Finalement, au moment de l'octroi des contrats ouverts, une telle situation, où des écarts entre le montant de l'estimation des coûts et le montant de la soumission retenue devraient être justifiés, n'est pas susceptible de se produire, car de par sa nature un contrat ouvert fixe à l'avance le montant maximal des sommes pouvant être consenties aux firmes retenues. Les écarts seront plutôt constatés au moment où les unités d'affaires confieront des mandats aux firmes retenues. Nous aborderons cet aspect dans une section ultérieure du présent rapport.

3.2.2.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction générale d'élaborer un encadrement administratif portant sur la comparaison entre le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue, pour avoir l'assurance d'obtenir les meilleurs prix et, également, pour favoriser une prise de décision éclairée par les instances. Cet encadrement administratif devrait notamment prévoir :

- **l'établissement d'une limite, à l'intérieur de laquelle un écart constaté entre le coût estimé et le coût de la soumission retenue serait jugé acceptable aux fins de l'octroi du contrat;**
- **les actions à entreprendre lorsque l'écart constaté dépasse la limite établie comme étant acceptable;**
- **la divulgation au sommaire décisionnel des justificatifs découlant de la comparaison entre le coût estimé des honoraires professionnels et la soumission retenue.**

3.2.3. DEMANDE DE CRÉDITS ADDITIONNELS

3.2.3.A. Contexte et constatations

Subséquentement à l'octroi des contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques, les instances sont appelées à prendre d'autres décisions en lien avec ceux-ci, en particulier au moment du lancement d'appels d'offres et au cours de l'octroi de contrats à un entrepreneur en vue de la réalisation des travaux. Le montant du contrat octroyé à un entrepreneur viendra ainsi confirmer le coût estimé des travaux ayant servi de base au calcul des honoraires professionnels. Dans le cas où le coût des travaux de réalisation serait plus élevé que prévu, des crédits additionnels pour les services professionnels seraient alors requis, ce qui nécessiterait la préparation d'un sommaire décisionnel et l'approbation des instances.

Dans le cas des contrats ouverts, les instances peuvent également être appelées à prendre des décisions à la suite d'un octroi d'un contrat, lorsque le montant disponible à l'enveloppe budgétaire prévue au contrat est insuffisant pour réaliser l'ensemble des services professionnels pour lesquels les firmes ont été mandatées.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment dans la section « Planification des services professionnels », ces situations se sont effectivement produites pour 5 des 11 contrats examinés, à l'égard desquels des crédits additionnels ont été autorisés (voir l'annexe A – sélection 1 : 46 650 \$, sélection 2 : 100 000 \$, sélection 4 : 25 000 \$, sélection 5 : 480 082 \$ et sélection 7 : 275 000 \$). **Pour trois de ces cinq contrats, l'ajout de crédits additionnels représentait des augmentations par rapport au coût du contrat initial de l'ordre de 42 % (sélection 5), de 44 % (sélection 7) et 110 % (sélection 2), alors que les deux autres contrats présentaient des augmentations inférieures à 10 % (sélections 1 et 4).**

CONSTATATION

Bien que nos travaux n'avaient pas spécifiquement pour but de s'assurer de la conformité des règles d'adjudication de contrats, nous avons pu constater, pour les cinq cas ci-dessus mentionnés, que la poursuite du mandat a systématiquement été confiée, de gré à gré, à la firme ayant initialement obtenu le contrat. Compte tenu des montants en cause et de la législation régissant les règles d'adjudication de contrats de services professionnels (voir l'annexe B), il était légitime, selon nous, de s'interroger sur la conformité du mode d'adjudication à retenir (octroi de gré à gré, appel d'offres sur invitation écrite ou appel d'offres public).

Nous comprenons que, selon la nature des services à rendre, il pourrait s'avérer plus pratique et parfois même plus économique de confier la poursuite du mandat à la même firme. Bien que nous soyons conscients que la législation prévoit certaines exceptions permettant l'adjudication de gré à gré au même fournisseur³, il appert néanmoins que chaque situation exige une analyse particulière par des experts en la matière.

Ainsi, dans un souci de conformité, nous nous serions attendus, au moment de l'autorisation des crédits additionnels par les instances concernées, à ce que l'intervention du Contentieux au processus décisionnel soit systématiquement demandée par les unités d'affaires responsables et que l'avis obtenu de celui-ci fasse clairement état des raisons justifiant ou non le mode d'adjudication préconisé. Dans un même ordre d'idées, nous nous serions également attendus à ce qu'une directive claire soit élaborée en vue de préciser les conditions à remplir, ainsi que le seuil d'augmentation de crédits (%) jugé acceptable (dans la mesure où la situation est applicable), en vue de confier de gré à gré la poursuite du mandat à la même firme.

CONSTATATION

Dans les faits, nos travaux nous ont permis de constater que l'intervention du Contentieux au dossier décisionnel n'avait pas toujours été sollicitée ou que les commentaires de ce dernier ne faisaient pas toujours état des raisons justifiant le mode d'adjudication préconisé.

Ainsi, parmi les cinq contrats ayant fait l'objet d'autorisations de crédits additionnels par les instances, nous avons constaté qu'un seul cas (voir l'annexe A – sélection 2) comportait une intervention du Contentieux qui incluait des commentaires justifiant le mode d'adjudication préconisé. Dans deux cas (voir l'annexe A – sélections 1 et 7), l'intervention du Contentieux n'avait pas été sollicitée, alors que pour les deux autres cas, l'avis fourni par le Contentieux ne présentait pas toujours de commentaires permettant de valider la conformité du processus d'adjudication préconisé (voir l'annexe A – sélections 4 et 5). Pourtant, dans certains cas, l'ajout de crédits additionnels représentait une proportion non négligeable du contrat initial.

³ Exemple : le contrat est conclu avec un fournisseur qui est le seul en mesure de fournir les services ou encore le contrat est conclu avec le concepteur de plans et de devis pour des travaux d'adaptation, de modification ou de surveillance lorsque ces plans et devis sont utilisés et que le contrat relatif à leur conception a fait l'objet d'une demande de soumission.

CONSTATATION

Selon les renseignements obtenus, il n'existe présentement aucune directive stipulant les conditions à respecter ainsi que le seuil maximal acceptable permettant de confier, de gré à gré, la poursuite d'un mandat à une même firme, sans relancer le processus d'adjudication. Seule une règle non écrite serait actuellement véhiculée, selon laquelle il pourrait être acceptable de confier le mandat à la même firme (dans les cas où cela est applicable) lorsque l'ajout de crédits additionnels n'excède pas 20 % des coûts initiaux du contrat.

En somme, en vue d'assurer la conformité du processus d'adjudication de contrats à l'article 573 de la LCV et de favoriser une prise de décision éclairée, nous sommes d'avis qu'il serait pertinent de se doter d'une directive claire visant à resserrer les règles à suivre lorsque des contrats octroyés font ultérieurement l'objet de demandes de crédits additionnels.

Dans un autre ordre d'idées, comme l'intervention des instances est sollicitée tout au long des étapes menant à la mise en œuvre d'un projet, il importe que les divers sommaires décisionnels présentés aux fins d'approbation fassent clairement état de l'évolution des coûts par rapport à la planification initiale.

CONSTATATION

Pour les contrats examinés, nous constatons que l'information présentée aux instances ne fait pas toujours état de l'ensemble des faits permettant de prendre une décision éclairée. En effet, l'évolution du coût estimé de réalisation d'un projet n'est pas toujours présentée aux divers sommaires décisionnels soumis aux élus.

À titre d'exemple, pour un des cas examinés (voir l'annexe A – sélection 5), bien que le coût prévu des travaux ait été modifié de façon importante par le fait que des besoins additionnels se sont greffés au projet initial, nous avons constaté que ni le sommaire décisionnel présenté aux instances en vue d'autoriser les crédits additionnels requis pour les services professionnels, ni les sommaires subséquemment soumis aux fins d'approbation du lancement d'appels d'offres et de l'octroi du contrat à l'entrepreneur pour la réalisation des travaux ne faisaient état de l'évolution du coût du projet par rapport à ce qui avait initialement été présenté aux instances (au moment de l'autorisation du lancement de l'appel d'offres et de l'octroi du contrat pour les services professionnels). Ainsi, au cours d'une même séance, les instances ont approuvé une augmentation de crédits de 480 042 \$ pour les services professionnels et l'octroi d'un contrat

d'une valeur de 22,4 M\$ pour la réalisation des travaux par un entrepreneur, alors que le scénario initialement proposé devait coûter 10 M\$. Nous comprenons que l'annexion de besoins additionnels au projet initial allait inévitablement accroître les coûts. Nous sommes néanmoins d'avis que, en vue de favoriser une prise de décision éclairée, les instances étaient en droit de s'attendre à ce que tous les renseignements pertinents concernant l'évolution des coûts liés au projet leur soient systématiquement rappelés au moment de chacune de leurs interventions. En l'absence d'une telle transparence en regard de la divulgation des faits entourant l'évolution d'un projet, les instances pourraient être amenées à donner leur accord pour la mise en œuvre de projets qu'elles auraient peut-être refusés ou retardés si elles avaient disposé de tous les renseignements requis.

3.2.3.B. Recommandations

En vue d'assurer la conformité du processus d'adjudication de contrats à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, lorsque des crédits additionnels sont requis pour poursuivre l'ensemble des services prévus à un contrat initial, nous recommandons à la Direction générale de prévoir l'élaboration d'une directive stipulant :

- **les conditions ainsi que le seuil d'augmentation de crédits jugé acceptable, permettant de confier, de gré à gré, la poursuite des services professionnels par la même firme;**
- **l'obligation, pour les unités d'affaires, d'obtenir une intervention au dossier décisionnel produite par le Contentieux, faisant état de commentaires écrits permettant de valider le mode d'adjudication préconisé.**

En vue de permettre aux instances de disposer d'une information complète permettant une prise de décision éclairée entourant l'octroi de contrats et d'autres décisions connexes, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices à l'intention des services centraux pour que les sommaires décisionnels présentent l'évolution des projets en matière de coûts, d'échéancier et de contenu par rapport aux décisions antérieures.

3.3. APPROBATION DES PROPOSITIONS REÇUES DES FIRMES DANS LES CONTRATS OUVERTS

3.3.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, au moment de l'octroi des contrats ouverts aux firmes retenues, les instances approuvent des conventions de services professionnels devant

être utilisées pour la réalisation de divers mandats, selon les besoins des unités administratives pour des projets à réaliser. Elles autorisent donc les contrats sans toutefois connaître précisément la description des projets, les coûts prévus ainsi que les échéanciers visés.

Pour certains contrats ouverts (voir le processus à l'annexe E), les instances autorisent, au même moment, la dépense totale (montant du contrat auquel sont ajoutées les taxes nettes et, s'il y a lieu, des dépenses incidentes), permettant ainsi aux unités d'affaires de disposer d'une enveloppe budgétaire équivalant à la valeur du contrat pour confier des mandats aux firmes retenues. Un engagement de crédits, sous forme de bon de commande, équivalant à la valeur du contrat est alors enregistré au système comptable (SIMON) dès l'octroi de contrats. Les règles d'autorisation applicables sont alors celles qui prévalent au moment de l'octroi de contrats (voir l'annexe D).

Toutefois, pour d'autres contrats ouverts de type « contrat-cadre » (voir le processus à l'annexe E), les instances délèguent plutôt l'autorisation de dépenser aux fonctionnaires, conformément au *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (RCE 02-004, article 27), au moment où les besoins se présentent (voir l'annexe D). Les crédits sont alors engagés au système comptable, sous forme de différents bons de commande, au fur et à mesure que les besoins se présentent.

Malgré ces distinctions concernant le pouvoir d'autoriser les dépenses liées aux contrats ouverts ainsi que le moment auquel les crédits sont engagés au système comptable, les unités d'affaires doivent contrôler rigoureusement l'utilisation des sommes prévues à ce type de contrats à l'aide d'un processus d'autorisation des mandats confiés aux firmes retenues. Ce processus d'autorisation devrait notamment prévoir la transmission d'une demande de services écrite à une firme en fonction de besoins préalablement établis. À la suite de la réception de la proposition écrite en provenance de la firme, une comparaison avec l'estimation des coûts devrait être réalisée afin de juger si elle est raisonnable. Les écarts constatés devraient être analysés et, s'ils sont supérieurs à un seuil jugé acceptable, des actions devraient être entreprises avant d'accepter la proposition de la firme. Ainsi, une autorisation écrite des mandats devrait être transmise à la firme pour confirmer la description du mandat, le coût prévu ainsi que l'échéancier visé. L'autorisation des mandats devrait également permettre de certifier que les crédits sont suffisants à l'enveloppe budgétaire disponible.

Au cours de notre vérification, nous avons sélectionné neuf mandats répartis parmi les cinq contrats ouverts faisant partie de notre échantillon, afin de nous assurer qu'un processus

structuré d'autorisation des mandats était en place et qu'un suivi était réalisé quant à l'utilisation des sommes allouées à ces contrats.

Parmi les cinq contrats ouverts examinés, un seul était de type contrat-cadre (voir l'annexe A – sélection 9) et devait respecter les règles d'autorisation prévues à l'article 27 du règlement de délégation de pouvoirs (RCE 02-004) (voir l'annexe D). En ce qui concerne les autres contrats ouverts (voir l'annexe A – sélections 7, 8, 10 et 11), les règles d'autorisation applicables au moment de confier des mandats aux firmes correspondent alors à des règles administratives internes que les unités d'affaires se sont données.

CONSTATATION

Nous avons constaté qu'un processus d'autorisation des mandats confiés et de la dépense relative était en place dans trois cas sur cinq (voir l'annexe A – sélections 9, 10 et 11).

Ainsi, une demande de services, approuvée par un responsable désigné par l'unité d'affaires, était transmise à la firme retenue. Selon les renseignements obtenus, à la suite de la réception d'une proposition écrite de la firme, l'unité d'affaires en jugeait la raisonnable en se fondant, entre autres, sur sa connaissance et son expérience. Advenant que le coût d'une proposition était trop élevé, des discussions avec la firme étaient alors entreprises en vue d'en arriver à une entente. Il semble cependant que très peu de propositions des firmes auraient été refusées.

CONSTATATION

Au cours de notre vérification, nous n'avons cependant pas retrouvé l'évidence de cette analyse de raisonnable.

Lorsque la proposition reçue était jugée acceptable et que la disponibilité des crédits prévus au contrat était démontrée, elle faisait généralement l'objet d'approbations écrites de la part d'un gestionnaire responsable et d'une mise à jour d'un tableau constitué afin de suivre l'évolution de l'utilisation de l'enveloppe budgétaire disponible.

En ce qui concerne plus particulièrement le niveau d'autorité requis pour autoriser les mandats confiés aux firmes, nous constatons que les règles d'autorisation applicables au contrat ouvert de type contrat-cadre (voir l'annexe A – sélection 9) se retrouvent à l'article 27 du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (voir

l'annexe D). Au moment de nos travaux de vérification, nous nous sommes interrogés sur la portée de l'article 27 du règlement de délégation de pouvoirs. En effet, selon cet article, un fonctionnaire de niveau A, B, C, D ou E pouvait, dans la majorité des cas, autoriser une dépense liée à un mandat, jusqu'à concurrence de son budget et, par conséquent, jusqu'à concurrence du contrat.

CONSTATATION

Ce pouvoir délégué aux fonctionnaires est plus permissif que celui qui leur est délégué à l'égard de l'octroi de contrats de services professionnels pour des projets spécifiques (article 22 de ce même règlement cité précédemment – voir l'annexe D). Or, le 25 novembre 2009, soit juste avant l'émission du présent rapport de vérification, le comité exécutif modifiait l'article 27 du règlement de délégation de pouvoirs en vue de fixer une limite de 50 000 \$ pour confier des mandats de services professionnels à l'intérieur d'un contrat-cadre.

CONSTATATION

En ce qui concerne l'autorisation des mandats confiés aux firmes pour les deux autres contrats ouverts qui n'étaient pas de type contrat-cadre, (voir l'annexe A – sélections 10 et 11), nous n'avons cependant pas retrouvé de règles écrites internes prévoyant le niveau d'autorité requis compte tenu des montants prévus à ces divers mandats.

D'une part, au sein de la Direction de la production de l'eau potable du SITE, nous avons observé que les règles d'autorisation des mandats avaient été revues en cours de réalisation de nos travaux de vérification, impliquant dorénavant à tout coup (sans égard au montant du mandat) le chargé de projet, l'ingénieur chef d'équipe, le chef de section, le chef de division et même le directeur (voir l'annexe A – sélection 10). En effet, avant la révision de ces règles, seul l'ingénieur chef d'équipe responsable de la gestion du contrat approuvait les mandats confiés aux firmes retenues. D'autre part, en ce qui concerne le contrat ouvert identifié comme étant notre sélection 11, et à l'égard duquel deux directions étaient impliquées, nous avons constaté que tous les mandats confiés (sans égard à leur montant) faisaient l'objet d'une approbation de la part du chargé de projet désigné du côté de la Direction de la réalisation des travaux du SITE et d'une approbation par le chef de section responsable du côté de la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE.

CONSTATATION

On constate ainsi des règles d'autorisation différentes d'une unité d'affaires à l'autre, et ce, pour une même catégorie de contrats ouverts. Afin de réduire le risque que des mandats soient confiés par des personnes qui ne seraient pas en position d'autorité, nous sommes d'avis que des règles uniformes, prévoyant des limites à l'égard de l'autorisation des dépenses, devraient s'appliquer, qu'il s'agisse ou non d'un contrat-cadre.

CONSTATATION

Enfin, pour les deux autres contrats ouverts examinés (voir l'annexe A – sélections 7, 8), nous avons constaté qu'un processus d'autorisation des mandats et des dépenses relatives n'avait pas été mis en place.

Précisons que deux directions étaient impliquées dans la gestion de ces deux contrats, l'une étant responsable du budget et de déterminer les travaux à être réalisés, l'autre étant principalement responsable de confier les mandats aux firmes et de les gérer. Selon les renseignements obtenus, les mandats étaient confiés aux firmes à la suite de conversations téléphoniques, sans avoir obtenu au préalable des propositions écrites de leur part. Aussi, avant de confier ces mandats aux firmes, aucune autorisation écrite de la part de l'unité d'affaires responsable du budget n'était obtenue. De plus, un tableau démontrant l'utilisation des crédits disponibles au contrat n'était pas non plus transmis à l'unité responsable du budget. Ce n'est qu'au moment de l'enregistrement des factures au système comptable que l'unité d'affaires responsable du budget était informée du coût des mandats.

CONSTATATION

Puisque les propositions reçues n'étaient pas écrites et que les estimations de coûts n'étaient pas documentées, nous sommes d'avis qu'une telle façon de faire ne permettait certainement pas de démontrer la raisonnable des mandats confiés. De plus, en ne recevant pas le montant des mandats confiés aux firmes, il devenait difficile pour l'unité responsable du budget de démontrer que seuls les crédits disponibles à l'enveloppe étaient utilisés.

À notre avis, il est primordial d'encadrer l'autorisation des mandats et de contrôler l'utilisation des sommes prévues au contrat afin de réduire les risques que les firmes tentent de maximiser

leurs honoraires dans les différents mandats confiés ainsi que le risque d'une mauvaise utilisation de l'enveloppe disponible. Par ailleurs, un bon encadrement est également nécessaire pour réaliser ultérieurement un suivi sur les coûts et les échéanciers prévus au moment où les services seront rendus.

3.3.B. Recommandations

Afin d'assurer un contrôle rigoureux et une plus grande transparence en regard de l'utilisation des sommes prévues aux contrats ouverts, nous recommandons à la Direction générale d'élaborer un encadrement administratif prévoyant :

- **la transmission, par écrit, d'une demande de services aux firmes;**
- **la réception de propositions écrites par les firmes;**
- **la comparaison des propositions reçues avec le coût estimé des honoraires professionnels préalablement établis ainsi que la documentation de l'analyse effectuée;**
- **les actions à entreprendre lorsque l'écart constaté entre le coût estimé des honoraires professionnels et la proposition reçue dépasse un seuil identifié comme étant acceptable;**
- **les niveaux d'autorité requis pour l'autorisation des mandats et des dépenses afférentes, en fonction des limites monétaires établies.**

3.4. SUIVI DES CONTRATS

Les unités d'affaires imputables des budgets consentis pour l'octroi de contrats se doivent d'avoir instauré la structure organisationnelle et les mécanismes de suivi qui s'imposent, en vue d'assurer la vigie des mandats confiés à l'externe en matière de services rendus et d'échéancier. Cette vigie doit notamment s'exercer de façon à fournir l'assurance que les dispositions de la convention de services professionnels signée entre les parties seront respectées.

Pour les contrats sélectionnés, nous avons d'abord voulu examiner si le partage des rôles et des responsabilités (y compris la séparation des tâches) était clairement défini et adéquatement assumé par les divers intervenants à la gestion du contrat. Par la suite, notre examen a consisté, entre autres, à s'enquérir des suivis exercés sur les services rendus, de l'existence de contrôles permettant de valider la justesse des coûts imputés à la Ville et des mécanismes instaurés en vue d'en compiler l'évolution. Enfin, nous avons également voulu observer les modes de fonctionnement préconisés pour effectuer le suivi des échéanciers convenus.

3.4.1. PARTAGE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

3.4.1.A. Contexte et constatations

Le partage des rôles et des responsabilités de même que la séparation adéquate des tâches représentent des étapes cruciales en vue d'assurer la bonne marche des contrats de services professionnels octroyés. Sur le plan organisationnel, ce partage des rôles et des responsabilités consistera, notamment :

- à désigner une ressource à l'interne qui, à titre de chargé de projet, verra au suivi et au bon déroulement du contrat en matière de services rendus, de coûts et d'échéancier et qui, ultimement, agira comme répondant en vue d'en rendre compte;
- à désigner les ressources qui assureront, dans un souci de séparation adéquate des tâches, les activités dites administratives telles que l'approbation des factures, de même que les activités liées au système intégré de gestion de la Ville (SIMON) telles que la création et l'enregistrement des bons de commande et la saisie des factures au système en vue de leur paiement;
- à établir formellement (par le biais d'une convention de services professionnels) le rôle attendu ainsi que les obligations du contractant en regard de la réalisation du mandat.

Pour l'ensemble des contrats examinés, de même que pour les quelques mandats sélectionnés à l'intérieur des contrats ouverts faisant partie de notre échantillon, nous constatons qu'un employé de la Ville a été désigné pour assurer le suivi du contrat octroyé. Selon ce que nous avons pu observer, cette ressource était généralement nommée à titre de chargé de projet. Elle agissait en tant qu'intermédiaire entre la Ville et les représentants désignés de la firme et devait assurer le bon déroulement du mandat ainsi que le suivi des coûts, de l'échéancier et du contenu à livrer.

En ce qui a trait aux activités de nature plus administrative entourant la gestion des contrats, nous avons également observé la désignation de personnel distinct. Les tâches examinées concernaient notamment la création et l'autorisation du bon de commande au système SIMON, la vérification des factures, l'approbation des factures par un gestionnaire en autorité, l'enregistrement des factures au système et le paiement. **Pour les contrats examinés, la séparation des tâches nous a paru adéquate.**

Dans un autre ordre d'idées, l'examen des conventions de services professionnels et des annexes jointes nous a permis d'apprécier les dispositions prévues afin de préciser les rôles et les responsabilités convenus entre les parties. À la suite de l'examen des tâches confiées aux

firmes d'experts retenues, nous nous interrogeons cependant quant à l'importance des rôles et des responsabilités qui leur sont confiés.

CONSTATATION

À notre avis, les responsabilités imparties aux firmes externes contribuent grandement à diluer les contrôles que pourrait exercer la Ville pour assurer la maîtrise des projets mis en œuvre, d'autant plus que cette situation ne favorise pas l'acquisition d'expertise pour les ressources à l'interne.

CONSTATATION

Pour certains contrats examinés (voir l'annexe A – sélections 2, 4, 5 et 6), nous avons constaté que les firmes retenues s'étaient vu confier des tâches telles que de procéder à la préparation des estimations de coûts pour la réalisation des travaux, de participer au processus de préparation et de lancement des appels d'offres (p. ex. préparation du cahier des charges), d'évaluer les soumissions reçues et, ultimement, de recommander l'adjudication du contrat à un entrepreneur.

Un autre des contrats examinés visait particulièrement à retenir les services d'un gestionnaire de projet qui, au nom de la Ville, était chargé de gérer la mise en œuvre des travaux de réfection relatifs à un immeuble de la Ville (voir l'annexe A – sélection 3). Ce dernier avait la responsabilité d'assurer l'interface entre les intervenants internes de la Ville et les intervenants externes (p. ex. architectes, ingénieurs), de planifier, de coordonner, de contrôler et d'assurer le suivi de l'ensemble des activités liées à la réalisation du projet (p. ex. suivi des échéanciers, des programmes, du chantier). Bien que ce gestionnaire de projet devait se rapporter à une ressource désignée au sein du SMVTP, ce mode de fonctionnement nous laisse néanmoins perplexes.

Selon les renseignements obtenus des gestionnaires rencontrés, divers facteurs ont contribué, au fil des ans, à faire en sorte que les unités d'affaires ne disposent plus, à ce jour, des effectifs suffisants et de l'expertise nécessaire pour assumer elles-mêmes une gestion indépendante des projets à mettre en œuvre. Parmi ces facteurs, on nous mentionne, d'une part, la création de la nouvelle Ville survenue à la suite des fusions municipales en 2002 et le fait que la réorganisation qui s'en est suivie a, du moins en partie, favorisé l'éclatement des équipes d'experts dont disposait l'ancienne Ville de Montréal. D'autre part, il est également fait mention de la décision prise en 2006, par le comité exécutif de la Ville, de décréter un gel d'embauche tant dans les

arrondissements que dans les services centraux, conséquemment à la revue des activités, des services, des opérations et des programmes (RASOP) entreprise à cette époque, qui aura également contribué à cet état de fait. Nous comprenons les allégations soulevées.

CONSTATATION

Néanmoins, nous sommes d'avis que cette dilution des rôles et des responsabilités de la Ville au profit des firmes externes expose celle-ci à des risques de surenchère des prix obtenus pour les biens et les services demandés. Notamment, puisque les honoraires professionnels sont très souvent calculés en fonction d'un pourcentage du coût estimé des travaux de réalisation, il est légitime de croire que les firmes retenues pourraient être tentées de proposer des scénarios plus dispendieux pour la réalisation des travaux, ou encore de préparer des estimations de coûts qui ne sont pas nécessairement des plus économiques pour la Ville (p. ex. proposition de matériaux plus coûteux).

CONSTATATION

À cet égard, nous croyons que l'ensemble des unités d'affaires de la Ville aurait tout avantage à revoir ses façons de faire relativement aux responsabilités confiées aux firmes externes, de façon à se réapproprier le contrôle. En ce qui a trait plus particulièrement à la préparation des estimations de coûts, nous croyons qu'il pourrait notamment être pertinent que les divers intervenants de la Ville puissent se référer, en cas de besoin, aux services d'une équipe constituée d'experts indépendants en estimation de coûts.

CONSTATATION

Par ailleurs, nous remarquons également que pour un même contrat visant la préparation des plans et des devis, la plupart des firmes d'ingénierie et d'architecture retenues se voient systématiquement confier la tâche d'effectuer la surveillance des travaux de réalisation.

Considérant qu'au moment de surveiller les travaux, la firme a déjà une connaissance acquise du projet, une telle pratique peut sembler logique, mais il n'en demeure pas moins que la réalisation de ces deux activités pourrait être dissociée et ainsi être confiée à des firmes

différentes. En ce sens, nous nous interrogeons à savoir s'il pourrait résulter des avantages pour la Ville d'envisager un tel scénario.

CONSTATATION

Finalemment, à la lumière de l'examen effectué, nous observons également que les conventions ne prévoient généralement pas de clause concernant spécifiquement l'obligation pour la firme retenue de transmettre périodiquement au représentant de la Ville un rapport faisant état de l'avancement des travaux en regard de l'évolution des coûts, du respect du calendrier, et de tout autre commentaire relatif à la performance générale des activités.

Bien que l'obtention d'un tel rapport ne dégage aucunement le chargé de projet de la Ville de ses propres responsabilités en matière de suivi, nous sommes néanmoins d'avis qu'il serait pertinent et fort utile pour la Ville qu'une telle reddition de comptes s'exerce de la part des firmes externes. En effet, en plus de contribuer à resserrer davantage le suivi exercé, cette mesure fournirait au chargé de projet de la Ville une source de renseignements supplémentaire pour lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités quant à l'évaluation de la bonne marche du mandat confié, et pour orienter, s'il y a lieu, la nature des interventions requises dans le cas où le projet ne se réaliserait pas tel qu'il est prévu.

3.4.1.B. Recommandations

Afin que la Ville puisse assurer le plein contrôle des projets à mettre en œuvre, nous recommandons à la Direction générale :

- **d'analyser et de réévaluer les façons de faire en regard de l'importance des rôles et des responsabilités confiés aux firmes externes de façon à déterminer les tâches clés qu'il importe de se réapproprier pour assurer la maîtrise des projets;**
- **d'évaluer la possibilité de se doter d'une équipe d'experts indépendants spécialisés en estimation de coûts visant à procurer l'assurance de l'obtention des meilleurs prix pour les services demandés.**

Nous recommandons à la Direction générale d'analyser les scénarios potentiels entourant l'attribution des contrats relatifs à la surveillance des travaux afin d'évaluer les avantages qui pourraient en résulter compte tenu des objectifs que la Ville entend poursuivre.

Afin de contribuer au resserrement du suivi des mandats confiés à des firmes externes, nous recommandons à la Direction générale de prendre les dispositions nécessaires, de sorte que les conventions de services professionnels incorporent dorénavant une clause prévoyant l'obligation pour le contractant de transmettre périodiquement, au représentant désigné de la Ville, un rapport faisant état de l'avancement des travaux en regard de l'évolution des coûts, du respect du calendrier, et de tout autre commentaire relatif à la performance générale des activités.

3.4.2. SUIVI EXERCÉ SUR LES SERVICES RENDUS

3.4.2.A. Contexte et constatations

Le suivi exercé sur les services rendus par les professionnels consiste à assurer leur bon déroulement tout au long de la durée prévue de la convention. Ce suivi vise également à s'assurer que les livrables sont reçus tels qu'ils sont prévus, selon les dispositions de la convention.

Pour les contrats examinés, les services rendus correspondaient, principalement, à la réalisation d'études de faisabilité, à la conception des plans et des devis pour les appels d'offres, à la préparation des documents d'appels d'offres, à l'analyse des soumissions reçues, à la surveillance des travaux ou encore à certaines expertises techniques dans le cadre des projets. Ces services professionnels menaient à la production de livrables attendus tels un rapport, des plans et des devis (p. ex. préliminaire, définitif), un certificat attestant que l'ouvrage a été construit conformément aux lois, aux codes et aux règlements en vigueur et qu'il est prêt pour l'usage auquel il est destiné, etc.

Notre objectif de vérification visait à s'enquérir des mécanismes instaurés en vue de s'assurer que les travaux réalisés par la firme étaient effectivement rendus et étaient conformes à ceux prévus au contrat.

De façon générale, nous avons observé que des mécanismes de suivi permettaient de s'assurer que les services professionnels étaient rendus tels qu'ils étaient prévus. Dans un premier temps, les personnes rencontrées nous ont mentionné être en communication continue avec les firmes de consultants, soit pour suivre les services rendus, soit pour commenter les livrables attendus. À cet effet, des échanges de courriels entre le chargé de projet de la Ville et le chargé de projet de la firme d'experts-conseils étaient conservés et fournissaient l'évidence du suivi réalisé. D'autre part, selon les renseignements obtenus, le

chargé de projet de la Ville assistait aux réunions de coordination ou de chantier pour s'assurer du bon déroulement des travaux. À cet égard, des comptes rendus de réunions, sur lesquels figurait la présence des chargés de projet, étaient généralement transmis par les firmes de consultants et démontraient l'évidence du suivi réalisé.

CONSTATATION

Cependant, pour la sélection 6 (voir l'annexe A), nous avons observé que tous les comptes rendus n'avaient pas été obtenus, bien que des dispositions de la convention en prévoyaient la transmission. En ce qui concerne plus particulièrement la sélection 1 (voir l'annexe A), nous avons également observé que des comptes rendus de réunions n'avaient pas été demandés à la firme puisque les dispositions de la convention n'en prévoyaient pas la transmission.

À notre avis, la réception, par la Ville, de comptes rendus de réunions est importante non seulement pour démontrer l'évidence du suivi réalisé, mais également pour faire foi des ententes convenues entre les parties en regard de la nature des services à rendre ou des décisions prises. En cas de litige ou de non-conformité des services rendus, la Ville pourrait s'y référer, d'où l'importance de les consigner en dossier. En ce sens, toutes les conventions de services professionnels devraient incorporer des dispositions prévoyant la transmission systématique des comptes rendus de réunions de la part des firmes retenues.

En ce qui concerne plus particulièrement le suivi exercé sur les services professionnels relatifs à la surveillance des travaux, celui-ci consiste, pour le chargé de projet de la Ville, à réaliser des visites de chantier à l'improviste. Selon les renseignements obtenus, le chargé de projet de la Ville assure ainsi une présence sur le chantier en tant que « propriétaire ». Il s'assure, d'une part, de la présence de l'entrepreneur sur le chantier et, d'autre part, de la conformité des travaux aux cahiers des charges en ce qui concerne les étapes importantes (p. ex. coulée de béton). Au cours de ses visites, lorsque des irrégularités ou des non-conformités sont constatées, le chargé de projet de la Ville doit alors communiquer avec la firme d'experts-conseils chargée de la surveillance.

CONSTATATION

Pour les contrats examinés pour lesquels des services de surveillance avaient été rendus par les firmes retenues, nous n'avons pas toujours retrouvé l'évidence que les observations du chargé de projet étaient consignées dans un journal de bord, en vue de démontrer le suivi réalisé.

En effet, pour les contrats examinés au sein de la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE, les observations d'une ressource désignée à la surveillance des chantiers en cours (agent technique) étaient consignées dans un journal de bord (voir l'annexe A – sélections 4 et 6), alors que pour les autres contrats examinés (voir l'annexe A – sélections 7 et 8), il n'y avait pas de journal de bord.

CONSTATATION

Par ailleurs, en examinant les conventions de services professionnels, nous avons été en mesure de constater que les dispositions ayant trait à la surveillance n'étaient pas standardisées quant à la transmission des rapports de surveillance de la part des firmes.

En effet, dans certains cas, le contractant doit fournir ces rapports sur une base hebdomadaire, alors que dans d'autres cas, ces rapports ne sont transmis que sur demande du représentant désigné de la Ville.

Ainsi, pour les contrats examinés au sein de la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE (voir l'annexe A – sélections 4 et 6), nous avons constaté que les rapports journaliers de surveillance produits par la firme d'experts-conseils étaient reçus sur une base régulière pendant la réalisation des travaux. Ils étaient alors archivés dans l'éventualité où un litige surviendrait. Selon les renseignements obtenus, les rapports de surveillance n'étaient pas utilisés à des fins de suivi sur les services rendus.

CONSTATATION

En ce qui concerne d'autres contrats examinés pour lesquels des services de surveillance avaient été rendus par les firmes retenues au moment de nos travaux de vérification (voir l'annexe A – sélections 2, 5, 7, 8, 9, 10 et 11), nous avons constaté que les rapports de surveillance n'étaient pas toujours demandés aux firmes.

Précisons que, pour les sélections 1 et 3, les services professionnels ne portaient pas sur la surveillance des travaux. Nous croyons pourtant que la réception de ces rapports de surveillance, ajoutée aux visites de chantier à l'improviste, pourrait permettre d'exercer un suivi sur les services rendus par les firmes, tout en contribuant à créer une pression envers celles-ci pour qu'elles s'acquittent adéquatement des responsabilités confiées. En effet, ces rapports de surveillance pourraient, entre autres, être utilisés en vue de corroborer les honoraires facturés par la firme.

En ce qui concerne la réception des biens livrables, les conventions de services professionnels en prévoient, dans la plupart des cas, l'autorisation par le directeur ou son représentant autorisé. Certaines conventions précisent que l'autorisation doit être écrite alors que d'autres ne le précisent pas.

CONSTATATION

Nous constatons donc que les attentes quant à la forme des approbations requises ne sont pas clairement définies d'une convention à l'autre.

Selon ce que nous avons pu observer, l'autorisation des livrables est donnée au cours de réunions de coordination, auquel cas des comptes rendus de réunions en font état. Nous sommes cependant d'avis qu'une approbation formelle des livrables pour démontrer l'évidence que ceux-ci sont conformes aux attentes devrait être obtenue. Nous croyons que des orientations devraient alors être données pour préciser le sens et la forme d'une autorisation formelle à obtenir.

En conclusion, nous sommes d'avis qu'un suivi sur les services rendus est important, pour être en mesure d'apprécier le déroulement des travaux et de certifier que les livrables correspondent aux attentes. De plus, ce suivi sur les services rendus permettra d'assurer un contrôle sur les coûts au moment de la réception des factures. Afin d'uniformiser les pratiques et de responsabiliser les chargés de projet, nous croyons qu'un encadrement devrait notamment donner des orientations sur ce qui est attendu dans l'exercice d'un suivi sur les services rendus et sur l'autorisation des livrables attendus.

3.4.2.B. Recommandations

Afin d'attester que les services ont été rendus tels qu'ils étaient prévus et de favoriser l'exercice d'un suivi plus rigoureux, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices aux services centraux visant à :

- préciser les responsabilités attendues des chargés de projet pour qu'ils démontrent l'évidence du suivi effectué en regard des dispositions à la convention;
- préciser le sens et la forme de l'approbation des livrables tels qu'ils sont prévus dans certaines dispositions de la convention et d'en prévoir une application élargie;
- uniformiser les dispositions des conventions de services professionnels portant notamment sur la transmission des comptes rendus de réunions de coordination ou de chantier ainsi que sur la fréquence de transmission des rapports de surveillance par les firmes retenues.

3.4.3. SUIVI DES COÛTS

En cours de réalisation d'un contrat, un suivi sur les coûts doit être exercé de façon à s'assurer que ces derniers respectent le montant initialement prévu ou de façon à pouvoir détecter un éventuel dépassement au moment opportun. Il vise également à s'assurer de la justesse des sommes facturées par rapport aux services rendus et aux dispositions de la convention.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné si des contrôles étaient appliqués dans le but de s'assurer que seuls les services rendus étaient facturés, et ce, aux prix soumis. Nous avons également examiné les mécanismes ou les outils mis à la disposition des chargés de projet pour leur permettre de suivre l'évolution des coûts ainsi que l'utilisation qui en était faite.

3.4.3.1. CONTRÔLES EXERCÉS

3.4.3.1.A. Contexte et constatations

Dans le cadre des contrats octroyés, la Ville s'engage à verser aux firmes retenues des honoraires professionnels en contrepartie des services rendus et de l'exécution de leurs obligations. Ces honoraires peuvent être calculés selon trois méthodes, soit la méthode à pourcentage, la méthode du taux horaire et la méthode à prix forfaitaire.

Selon la méthode à pourcentage, les honoraires professionnels sont calculés selon un pourcentage du coût estimé des travaux ou du coût réel des travaux, selon la phase du projet

(p. ex. phase de conception, phase de construction). La méthode du taux horaire prévoit plutôt des honoraires établis en fonction des heures réellement effectuées par les professionnels affectés au mandat. Finalement, la méthode à prix forfaitaire consiste à verser aux professionnels une somme fixe préalablement établie.

Quelle que soit la méthode de facturation convenue entre les parties, le suivi réalisé par les unités d'affaires doit permettre de s'assurer de la justesse des coûts facturés par les firmes, à savoir s'ils concernent effectivement les services rendus dans le cadre du projet, et ce, pendant la période prévue à la convention de services professionnels et s'ils respectent les dispositions qui y sont prévues. Pour ce faire, des contrôles devraient être exercés par le chargé de projet sur différents aspects propres aux différents modes de facturation.

Ainsi, lorsque les services professionnels sont facturés selon la méthode à pourcentage, les contrôles devraient, notamment, porter sur le pourcentage du coût des travaux établi selon les dispositions prévues à la convention, sur le coût des travaux (soit le coût estimé ou le coût réel) et sur le degré d'avancement des travaux lorsqu'il s'agit de la phase de réalisation.

Toutefois, lorsque les services professionnels sont facturés selon la méthode du taux horaire, les contrôles devraient plutôt porter sur :

- le nom des ressources facturées, de façon à s'assurer qu'elles correspondent effectivement à l'équipe de travail proposée par la firme au moment du dépôt de sa soumission ou que toute substitution de personnel a été préalablement autorisée;
- le taux horaire du personnel facturé pour s'assurer qu'il correspond au taux soumis par la firme;
- les heures facturées pour s'assurer que celles-ci concernent des services rendus pour le projet.

Finalement, concernant la facturation à prix forfaitaire, les contrôles consisteront, entre autres, à évaluer la raisonnable des honoraires facturés, en fonction du degré d'avancement des travaux, en vue de s'assurer que l'on ne paie que pour les services rendus.

Quelle que soit la méthode de facturation préconisée, il importe que les chargés de projet exercent les contrôles nécessaires en vue de protéger les intérêts de la Ville en regard des risques d'erreurs ou de surfacturation potentielle.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné si des contrôles étaient en place en vue de s'assurer de la justesse des services rendus et du respect des dispositions de la convention ayant un effet sur les honoraires.

CONSTATATION

Ainsi, l'examen de factures, sur une base de sondages, révèle que celles-ci présentaient l'évidence d'approbations de la part du chargé de projet et des supérieurs désignés. Cependant, bien que l'examen des factures calculées selon la méthode à pourcentage et à prix forfaitaire n'ait pas permis de détecter d'erreurs, nous avons constaté que les contrôles exercés sur la facturation à taux horaire n'étaient pas appliqués avec la même rigueur, d'un chargé de projet à un autre, au sein d'une même unité ou d'une unité d'affaires à une autre.

Ainsi, bien que nous ne puissions généraliser, nous avons néanmoins pu observer les lacunes suivantes :

- Les ressources facturées n'étaient pas toujours comparées à celles de la soumission retenue. Pourtant, à la suite des appels d'offres, les soumissions ont été retenues sur la base de ces taux et des noms proposés (voir l'annexe A – sélections 7 et 8);
- L'autorisation préalable des ressources substituées par un représentant désigné n'était pas toujours démontrée par écrit (voir l'annexe A – sélections 5, 7, 8, 10 et 11). Pourtant, dans certains cas, plusieurs ressources non prévues à l'équipe de travail proposée dans la soumission retenue apparaissaient aux factures examinées;
- Des ressources ont été facturées à des taux horaires qui ne correspondaient pas à la soumission retenue (voir l'annexe A – sélection 1). À titre d'exemple, la facturation a été effectuée à un taux moyen plutôt qu'aux taux horaires prévus à la soumission;
- La période facturée précédait parfois la date de signature de la convention de services professionnels ou du mandat confié à la firme retenue, alors que la convention spécifie que la firme ne peut amorcer les travaux avant d'en avoir reçu l'ordre écrit (voir l'annexe A – sélections 3 et 9).

En plus des lacunes énoncées, les risques de surfacturation sont accrus puisque les gestionnaires et les chargés de projet rencontrés nous ont fait part de la difficulté à exercer un contrôle sur les heures effectivement travaillées. Dans les circonstances, nous sommes d'avis que des mesures doivent être entreprises en vue de resserrer les contrôles et d'uniformiser les façons de faire.

Compte tenu de ces observations, bien que les factures portaient l'évidence de l'approbation des intervenants concernés (chargé de projet, ingénieur chef d'équipe, chef de section et chef de division) en vue du paiement dans SIMON, nous nous interrogeons néanmoins sur la signification de cette approbation.

À cet égard, mentionnons que le Service des finances a récemment diffusé (octobre 2009) une procédure intitulée *Réception de biens et services*, dans laquelle il vient préciser la responsabilité du réceptionnaire des biens ou des services. Selon cette procédure, le réceptionnaire doit apprécier la qualité et la quantité de biens et de services reçus.

À notre avis, afin de favoriser une uniformité dans les façons de faire et d'accroître la rigueur des vérifications effectuées pour valider le bien-fondé des honoraires facturés, cette procédure ou tout autre encadrement devrait également prévoir ce qui est attendu du réceptionnaire pour apprécier la qualité et la quantité des services reçus. À titre d'exemple, la nature des contrôles devant être exercés ainsi que l'objectif devraient y être clairement définis. De plus, au moment d'autoriser une facture, cette appréciation pourrait même aller jusqu'à émettre une opinion, selon laquelle les services rendus ont effectivement été reçus et qu'ils respectent les dispositions de la convention.

3.4.3.1.B. Recommandations

Afin de permettre l'appréciation de la qualité et la quantité des services rendus et de minimiser les risques d'erreurs ou de surfacturation, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices aux unités d'affaires, visant à :

- **préciser les tâches devant être préalablement accomplies, tant par les chargés de projet que par les gestionnaires responsables, avant d'autoriser les honoraires facturés;**
- **réitérer l'importance pour les unités d'affaires de s'assurer que les travaux ne débutent pas avant la signature de la convention de services professionnels ou de l'autorisation du mandat confié à la firme retenue.**

3.4.3.2. MÉCANISMES DE SUIVI

3.4.3.2.A. Contexte et constatations

Bien que SIMON soit l'application comptable dans laquelle sont enregistrés les bons de commande, les factures et les paiements, nous avons constaté que le suivi du coût des contrats était plutôt réalisé à l'aide d'applications parallèles.

De façon générale, nous avons constaté que les chargés de projet compilaient les factures reçues dans des tableaux de suivi des coûts, sous forme de chiffrier Excel, ou utilisaient l'application de leur service (p. ex. Système intégré de gestion des immeubles [SIGI] pour le SMVTP). Cette compilation permettrait de suivre l'évolution des coûts par rapport à ce qui était prévu.

CONSTATATION

Cependant, pour deux contrats ouverts examinés (voir l'annexe A – sélections 7 et 8), nous avons constaté que le suivi des coûts n'était pas exercé de façon à s'assurer du respect des sommes allouées à l'égard de chacun des mandats confiés aux firmes.

Ces deux contrats ouverts concernaient principalement des services de surveillance de travaux, impliquant deux directions au sein d'un même service. Les chargés de projet responsables de gérer les firmes de consultants autorisaient les factures, mais ne s'étaient pas dotés d'outils pour suivre les coûts liés aux divers mandats confiés. Toutefois, la direction responsable du budget produisait, quant à elle, un tableau dans lequel étaient compilées (par mandat) les factures enregistrées au système comptable. Cette compilation permettait de connaître les coûts jusqu'à ce jour, mais sans toutefois faire de rapprochement avec le montant de la proposition de la firme, puisque le mandat avait été confié verbalement par l'autre direction impliquée. Le total ainsi compilé était cependant rapproché avec l'enveloppe budgétaire prévue au contrat.

CONSTATATION

En conséquence, bien que la direction responsable du budget compile les factures réelles, il n'en demeure pas moins qu'un tel mode de fonctionnement comporte un risque d'assumer des coûts non liés aux mandats confiés ainsi qu'un risque que l'enveloppe budgétaire du contrat ouvert ne soit pas utilisée aux fins prévues (p. ex. possibilité de camoufler des dépassements de coûts liés à d'autres projets).

3.4.3.2.B. Recommandations

Afin de favoriser un suivi plus rigoureux, mais également pour faciliter la reddition de comptes au regard des coûts, nous recommandons à la Direction générale de donner des lignes directrices pour la mise en place de mécanismes permettant de rapprocher, de façon continue, les coûts réels avec les montants initialement prévus, et ce, pour chacun des différents mandats confiés aux firmes.

3.4.4. SUIVI DES ÉCHÉANCIERS

3.4.4.A. Contexte et constatations

Afin de pouvoir vérifier que les travaux relatifs aux contrats attribués se réalisent conformément aux échéanciers convenus, des mécanismes de suivi doivent être instaurés. Bien entendu, diverses circonstances peuvent faire en sorte que ces travaux ne commencent pas à la date prévue ou que leur réalisation dépasse les échéanciers initialement établis (p. ex. report du début du chantier, travaux additionnels nécessaires, interruption des travaux). De ce fait, afin qu'il puisse être possible de détecter rapidement les tâches dont la réalisation s'écarte de la cible prévue et pour ainsi éviter que cela ne se traduise en un éventuel dépassement des coûts, des outils permettant de documenter l'évolution des échéanciers et de visualiser l'avancement réel du projet par rapport à l'avancement prévu devraient être utilisés. Ces outils devraient ultimement servir d'appuis pour orienter la prise de décision en regard des mesures correctives à entreprendre, lorsqu'elles sont requises, et à faciliter la reddition de comptes concernant l'avancement général des travaux.

Notre vérification a consisté à examiner les façons de faire ainsi que la nature des outils préconisés, en vue d'assurer le suivi des échéanciers.

CONSTATATION

Pour la plupart des contrats examinés, il nous est apparu assez ardu, voire impossible, de statuer précisément sur le respect des échéanciers établis.

En effet, tel qu'il en a été fait mention précédemment dans ce rapport, nous avons, d'une part, observé des situations où les mandats mis en œuvre à l'intérieur des contrats ouverts étaient confiés verbalement sans qu'une proposition de services documentée soit obtenue de la part de la firme concernée. Pour d'autres contrats ouverts, nous avons observé l'existence d'une demande de services et d'une proposition de services documentée reçue de la firme. Toutefois, l'aspect de l'échéancier convenu n'y était aucunement fait mention.

CONSTATATION

En l'absence d'entente formelle entre les parties quant aux échéanciers convenus pour la réalisation des travaux demandés, il est légitime de croire que le suivi pourrait ne pas s'effectuer de façon rigoureuse et qu'il pourrait même s'avérer plus difficile de faire valoir les dispositions de la convention relativement au respect des échéanciers, dans l'éventualité où la firme retenue ne s'acquitterait pas de ses responsabilités avec diligence.

CONSTATATION

D'autre part, pour les mandats (liés à des contrats spécifiques ou des contrats ouverts) à l'égard desquels l'entente de services établissait l'échéancier convenu pour la réalisation des travaux, l'examen de la documentation disponible, ainsi que les renseignements obtenus de la part des chargés de projet désignés du côté de la Ville, nous permet de constater que ce suivi des échéanciers n'est généralement pas effectué à l'aide d'outils de suivi informatisés (p. ex. MS Project).

Ces derniers auraient permis, entre autres, d'illustrer, pour chacune des tâches inhérentes au mandat confié, la comparaison entre les dates de début et de fin planifiées par rapport aux dates de début et de fin réelles. **Nous constatons plutôt que ce suivi s'effectue plus verbalement dans le cadre des réunions de coordination ou des réunions de chantier périodiques auxquelles assistent des représentants de la Ville et de la firme d'experts retenue et, s'il y a lieu, des entrepreneurs, ou encore par le biais d'échanges de courriels. Dans le cas où les services professionnels ont trait à la surveillance de travaux, des représentants de la Ville effectuent également des visites de chantier.**

Selon nous, ces suivis, dont nous venons de faire état, sont indispensables afin que le chargé de projet désigné par la Ville puisse être informé des problèmes rencontrés en cours de réalisation des travaux et qu'il puisse intervenir, au moment opportun, afin de fournir, au besoin, les orientations requises en regard de la poursuite du mandat. Néanmoins, dans un souci de bénéficiaire d'un encadrement plus structuré et d'une plus grande transparence des suivis exercés, nous sommes d'avis que l'utilisation d'outils standardisés permettrait :

- d'illustrer, pour les différentes tâches incluses au mandat confié, le suivi de l'avancement prévu des travaux par rapport à leur avancement réel, de façon à assurer le respect des échéanciers prévus ou pour établir les causes à l'origine des retards constatés;

- de constituer un aide-mémoire fiable et ordonnancé pour les chargés de projet qui ont très souvent à assurer le suivi d'un nombre parfois considérable de projets;
- de faciliter le transfert de la connaissance acquise quant à l'évolution des échéanciers convenus, advenant un changement de personnel assigné au suivi du contrat;
- la production périodique de rapports en vue de rendre compte de l'avancement des travaux tout en facilitant d'autant la planification de la mise en œuvre d'autres travaux.

CONSTATATION

Bien que l'utilisation d'outils informatisés de suivi de projet ne constitue actuellement pas une pratique généralisée au sein des unités d'affaires visitées, nous constatons toutefois que certaines unités administratives ont commencé à investir les efforts nécessaires afin de modifier leurs façons de faire à cet égard.

Selon les renseignements obtenus auprès du personnel rencontré, la Direction de la production de l'eau potable aurait, à titre d'exemple, pris les mesures nécessaires au cours de l'année 2008 afin que ses chargés de projet utilisent dorénavant l'application MS Project pour effectuer le suivi des projets dont ils ont la charge. De plus, afin de les assister dans cette tâche, un ingénieur spécialisé en gestion de projets s'est joint à l'équipe afin, notamment, de développer des outils d'aide à la prise de décision et au suivi des projets en cours.

3.4.4.B. Recommandations

Afin de favoriser un suivi plus rigoureux, de faciliter la reddition de comptes, mais aussi pour contrer les inconvénients qui pourraient résulter d'un non-respect des échéanciers, nous recommandons à la Direction générale d'élaborer et de diffuser un encadrement administratif à l'intérieur duquel :

- sera réitérée l'importance, pour tous les mandats confiés à des firmes externes, de prévoir la conclusion d'ententes formelles et documentées en regard des échéanciers convenus pour la réalisation des travaux;
- elle statuera, quant à l'outil informatisé préconisé par la Ville, pour assurer, entre autres, le suivi des échéanciers.

3.5. REDDITION DE COMPTES

3.5.A. Contexte et constatations

Pour que les gestionnaires responsables puissent être informés de l'avancement des travaux inhérents aux contrats de services professionnels octroyés, des mécanismes de reddition de comptes doivent être instaurés. Pour ce faire, des rapports de gestion doivent être produits périodiquement et contenir des renseignements suffisamment pertinents pour contribuer à orienter la prise de décision en regard des mesures à mettre en œuvre pour assurer l'atteinte des objectifs.

En ce sens, nos travaux de vérification ont consisté à s'enquérir des mécanismes instaurés en vue de rendre compte de l'état d'avancement des travaux sous-jacents aux contrats octroyés.

Des chargés de projet sont désignés au sein des unités d'affaires pour assurer le suivi des contrats confiés aux firmes externes. Ils ont, entre autres responsabilités, celle de voir au suivi des coûts, de l'échéancier et du contenu à livrer conformément aux dispositions de la convention.

CONSTATATION

Pour trois des onze contrats examinés, nous avons constaté que des mécanismes ont été instaurés en vue de faciliter le suivi et de rendre compte de l'état d'avancement des travaux relatifs aux contrats.

En ce qui concerne la sélection 1 (voir l'annexe A), un tableau synthèse, produit périodiquement par le consultant, permettait au chargé de projet de rendre compte de l'état d'avancement des services professionnels prévus, notamment au niveau des coûts et du contenu à livrer, sans toutefois rapprocher ces renseignements aux échéanciers prévus. Pour les sélections 5 et 10 (voir l'annexe A), nous avons observé que le suivi des contrats était intégré dans un tableau intitulé « Tableau de planification des projets ». Ce tableau présentait le suivi de l'ensemble des projets en cours et inscrits au PTI pour la Direction de la production de l'eau potable et faisait état du suivi des coûts réels par rapport aux coûts budgétés, tant pour les services professionnels que pour les travaux de réalisation. Bien qu'il reflétait un suivi des échéanciers pour les principales étapes des contrats de réalisation des travaux, il ne permettait cependant pas de rendre compte de l'évolution des échéanciers concernant particulièrement les contrats de services professionnels.

CONSTATATION

En ce qui concerne les autres contrats examinés, nous n'avons pas été en mesure de retrouver quelconque rapport ou tableau de bord illustrant les suivis effectués et fournissant un portrait d'ensemble de l'état d'avancement général des travaux relatifs aux contrats attribués.

CONSTATATION

Par ailleurs, bien que certaines unités d'affaires se soient dotées d'outils de suivi permettant une certaine forme de reddition de comptes, il appert cependant, selon les renseignements obtenus auprès des gestionnaires et des chargés de projet rencontrés, que la communication des renseignements relatifs à l'avancement et à la bonne marche d'un projet se communique davantage de façon informelle au cours de rencontres périodiques entre les intervenants concernés.

Afin que les gestionnaires responsables puissent obtenir un portrait d'ensemble de l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats attribués et qu'il devienne ainsi plus efficient d'en évaluer la performance en regard du respect des coûts et des échéances, nous sommes d'avis que les chargés de projet de la Ville devraient périodiquement remplir un rapport d'avancement (tableau de bord) à l'égard de chacun des projets dont ils ont la charge. Ce rapport pourrait, entre autres, faire état :

- de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi;
- de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et révisés, s'il y a lieu;
- d'explications à l'appui des analyses d'écarts effectuées en rapport avec les deux aspects mentionnés ci-dessus;
- de l'état d'avancement des travaux compte tenu de l'évolution des coûts et des échéanciers (pourcentage d'avancement);
- des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant éventuellement avoir un effet sur le respect des coûts, des échéanciers ou du contenu à livrer;
- des solutions de rechange considérées en vue d'atténuer l'effet des causes problématiques déterminées;
- d'une appréciation du statut général du projet (p. ex. « sous contrôle », « en avance », « critique »).

De surcroît, une telle information permettrait aux gestionnaires, notamment, d'intervenir au moment opportun et de prendre les décisions qui s'imposent advenant que le portrait obtenu révèle un dépassement de coûts prévisible ou le non-respect du calendrier.

Au cours de nos travaux de vérification, certains gestionnaires rencontrés nous ont fait part des mesures entreprises afin de se doter éventuellement de tels rapports d'avancement. Par exemple, la Direction des transports du SITE a entrepris des travaux en ce sens.

Pour sa part, la Direction des grands parcs de la nature en ville du SDCQMVDE a démontré l'existence d'un modèle de rapport d'avancement déjà prévu dans le cadre d'une méthodologie élaborée au sein de leur unité d'affaires. Toutefois, bien qu'au moment de notre vérification l'intention des gestionnaires rencontrés était, à court terme, de réitérer la nécessité de recourir aux outils incorporés à la méthodologie, les contrats examinés n'avaient pas bénéficié de l'utilisation du rapport d'avancement prévu.

CONSTATATION

Pour tous les projets et les contrats dits d'envergure ou qui s'apparentent à des priorités établies par l'administration municipale, nous croyons qu'ultimement, des rapports d'avancement devraient également être élaborés et présentés aux élus, afin que ces derniers soient périodiquement informés de l'évolution des projets en cours.

3.5.B. Recommandations

En vue de favoriser une prise de décision éclairée, au moment opportun, nous recommandons à la Direction générale d'élaborer et de diffuser un encadrement administratif à l'intérieur duquel des orientations seront données en matière de reddition de comptes pour que les chargés de projet assignés au suivi des contrats attribués produisent périodiquement des rapports d'avancement faisant, entre autres, état :

- de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi;
- de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et révisés, s'il y a lieu;
- d'explications à l'appui des analyses d'écarts effectuées en rapport avec les deux aspects mentionnés ci-dessus;
- de l'état d'avancement des travaux compte tenu de l'évolution des coûts et des échéanciers (pourcentage d'avancement);
- des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant éventuellement avoir un effet sur le respect des coûts, des échéanciers ou du contenu à livrer;
- des solutions de rechange considérées en vue d'atténuer l'effet des causes problématiques déterminées;
- d'une appréciation du statut général du projet (p. ex. « sous contrôle », « en avance », « critique »).

Nous recommandons également à la Direction générale d'incorporer à ce même encadrement administratif les mécanismes de reddition de comptes appropriés afin que les élus soient périodiquement informés de l'évolution des projets et des contrats dits d'envergure ou qui s'apparentent à une priorité établie de leur part.

Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Comme vous le soulignez, plusieurs préoccupations soulevées dans ce rapport sont déjà abordées dans divers documents en cours d'élaboration ou d'implantation, dont en particulier :

- le Cadre de gestion des projets et programmes;
- le Plan d'action et suivis : compteurs d'eau dans les ICI et optimisation du réseau;
- le Guide pour l'élaboration des sommaires décisionnels;
- le Guide de référence pour l'octroi et la gestion des contrats de services professionnels.

Le plan d'action proposé, à la suite de votre rapport sur la gestion des contrats d'honoraires professionnels, prend donc en considération ces documents afin d'assurer une harmonisation des contenus. Nous y faisons référence au besoin.

Lorsque les travaux seront plus avancés, nous évaluerons la manière la plus efficace d'y incorporer les préoccupations plus spécifiques à la gestion des contrats de services professionnels qui sont soulevées dans le rapport de vérification. »

ANNEXE A – SOMMAIRE DES CONTRATS EXAMINÉS

Tableau 1 – Contrats conclus dans le cadre de projets spécifiques¹ (six contrats examinés)

N° de sélection	Nature des services professionnels	Unité d'affaires	Coût estimé des honoraires professionnels	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)	Crédits additionnels octroyés (\$) et (%)	Évolution du coût des travaux de réalisation		
							Coût estimé ²	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)
1	Services professionnels pour la réalisation de l'inventaire qualitatif du parc immobilier de la Ville.	SMVTP (A)	1 100 000 \$	466 504 \$	633 496 \$ (58 %)	46 650 \$ + 10 %	s. o. ³	s. o.	s. o.
2	Services professionnels en architecture et ingénierie (électrique, mécanique, structure) pour les travaux de réfection de la piscine et du pavillon des baigneurs du parc Jarry.	SMVTP (B)	75 000 \$	90 000 \$	15 000 \$ + 20 %	100 000 \$ + 110 %	600 000 \$	1 650 000 \$	1 050 000 \$ + 175 %
3	Gestion de projets afin de mettre en œuvre divers projets immobiliers relatifs à l'immeuble de l'hôtel de ville.	SMVTP (B)	400 000 \$	450 000 \$	50 000 \$ + 13 %	–	18 000 000 \$	10 670 120 \$	(7 329 880 \$) (41 %)
4	Services professionnels en architecture et ingénierie pour la conception, la production de plans et devis et la surveillance de travaux pour l'aménagement de chemins, d'ouvrages en hydrologie et de falaises au Complexe environnemental Saint-Michel.	SDCQMVDE (C)	125 000 \$	337 170 \$	212 170 \$ + 169 %	25 000 \$ 7 %	260 000 \$	1 126 269 \$	866 269 \$ + 333 %

¹ Les données présentées reflètent le portrait de la situation observée au moment de la réalisation de nos travaux de vérification au printemps 2009.

² Correspond au coût estimé des travaux établi au moment de l'autorisation de lancer l'appel d'offres pour les services professionnels.

³ Sans objet.

**V. Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information
V.3. Gestion des contrats de services professionnels**

N° de sélection	Nature des services professionnels	Unité d'affaires	Coût estimé des honoraires professionnels	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)	Crédits additionnels octroyés (\$) et (%)	Évolution du coût des travaux de réalisation		
							Coût estimé ²	Soumission retenue	Écart entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)
5	Services professionnels en ingénierie pour la réalisation des plans et des devis du raccordement électrique de la station de pompage McTavish et la surveillance des travaux dans le cadre du projet de sécurisation de l'alimentation électrique des usines de production d'eau potable Atwater et Charles-J.-Des Bailleurs.	SITE (D)	1 165 000 \$	1 130 521 \$	34 479 \$ (3 %)	480 042 \$ 42 %	10 025 000 \$	22 355 817 \$	12 330 817 \$ + 123 %
6	Services professionnels en architecture pour la conception, la préparation des plans et des devis et la surveillance des travaux dans le cadre de l'aménagement des sentiers dans le parc Maisonneuve – phase 2.	SDCQMVDE (C)	50 000 \$	62 382 \$	12 382 \$ + 25 %	-	400 000 \$	494 532 \$	94 532 \$ + 24 %

Tableau 2 – Contrats ouverts⁴ (cinq contrats examinés)

N° de sélection	Nature des services professionnels	Unité d'affaires	Coût estimé des honoraires professionnels	Soumission retenue	Écarts entre le coût estimé et la soumission retenue (\$) et (%)	Crédits additionnels octroyés (\$) et (%)
7	Services professionnels en ingénierie pour la préparation de plans et de devis et la surveillance des travaux de réfection, de reconstruction et de développement de ponts et de tunnels.	SITE (E)	625 000 \$	625 000 \$	–	275 000 \$ + 44 %
8	Services professionnels en ingénierie pour la préparation de plans et de devis et la surveillance des travaux de réfection, de reconstruction et de développement de ponts et de tunnels.	SITE (E)	1 390 000 \$	1 390 000 \$	–	–
9	(Contrat-cadre) Services professionnels en ingénierie pour la préparation de plans et de devis et la surveillance des travaux de réfection, de reconstruction et de développement de ponts et de tunnels.	SITE (F)	1 820 000 \$	1 820 000 \$	–	–
10	Services professionnels en ingénierie pour la préparation des plans et des devis ainsi que la surveillance des travaux des projets de construction, de remplacement et/ou de réhabilitation de conduites principales d'aqueduc, d'usines, de réservoirs et de stations de pompage d'eau potable.	SITE (D)	3 000 000 \$	3 000 000 \$	–	–
11	Services professionnels en ingénierie pour la réalisation d'études géotechniques et de caractérisation environnementale, pour la préparation de plans et de devis et pour la surveillance de travaux de réhabilitation environnementale dans le cadre de projets d'aménagement à l'intérieur de grands parcs montréalais.	SITE et SDCQMVDE (G)	375 000 \$	375 000 \$	–	–

- (A) Direction stratégies et transactions immobilières
- (B) Direction stratégies et transactions immobilières et Direction des immeubles
- (C) Direction des grands parcs de la nature en ville
- (D) Direction de la production de l'eau potable
- (E) Direction des transports et Direction de la réalisation des travaux
- (F) Direction des transports
- (G) Direction des grands parcs de la nature en ville et Direction de la réalisation des travaux

⁴ Les données présentées reflètent le portrait de la situation observée au moment de la réalisation de nos travaux de vérification au printemps 2009.

ANNEXE B – RÈGLES D'ADJUDICATION DE CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS

Tableau 3 – Règles générales d'adjudication de contrats de services professionnels en vertu de l'article 573 de la Loi sur les cités et villes

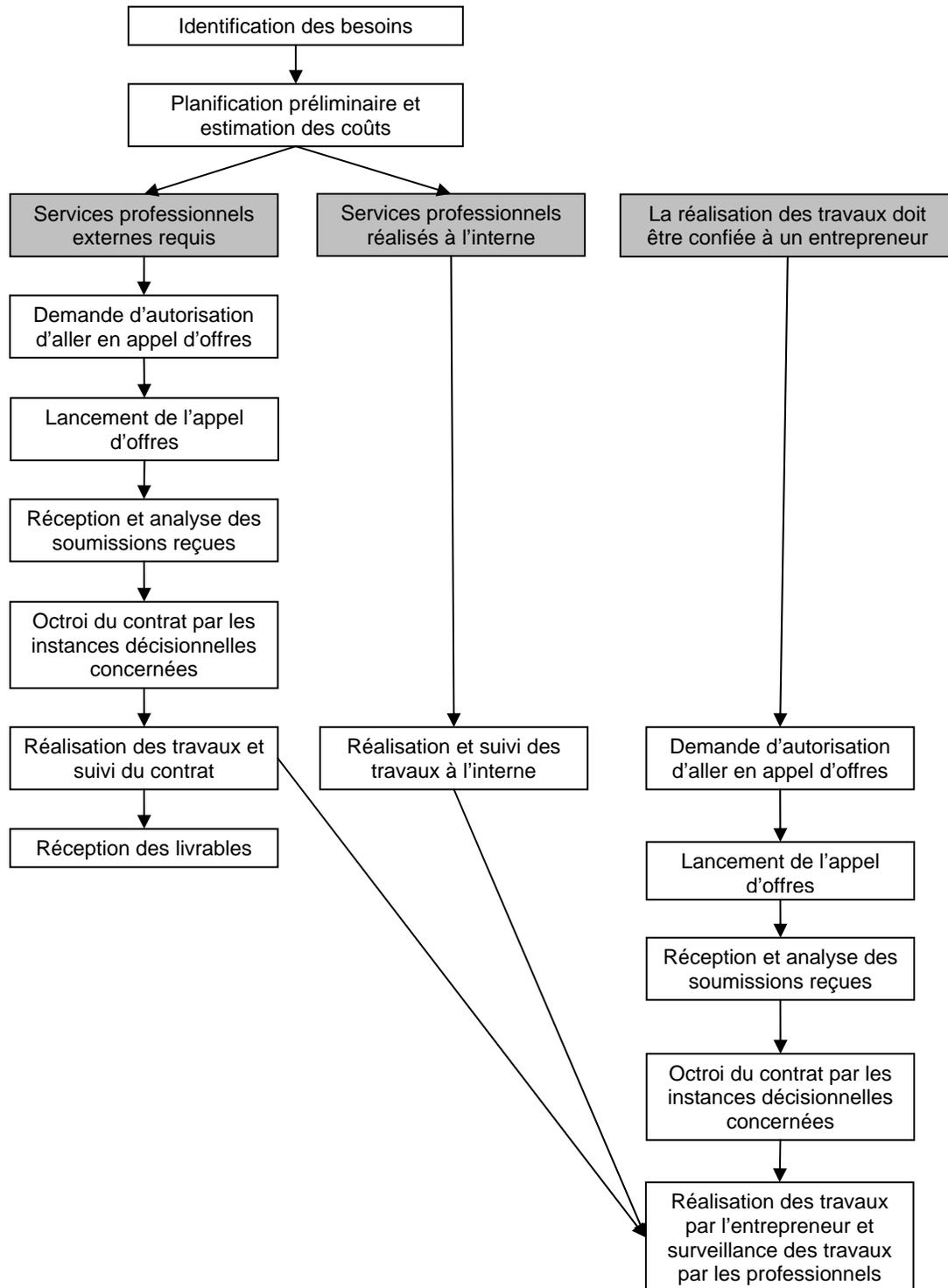
Nature du contrat	Montant du contrat		
	De 0,01 \$ à 24 999,99 \$	De 25 000,00 \$ à 99 999,99 \$	100 000,00 \$ ou plus
Fourniture de services professionnels à champ réservé (architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé, ingénieur)	De gré à gré	Double invitation (délai : 8 jours)	Appel d'offres public (délai : 15 jours)
Fourniture de services professionnels (excluant les professionnels à champ réservé)	De gré à gré	Double invitation (délai : 8 jours)	Appel d'offres public (délai : 15 jours)

Depuis le 1^{er} janvier 2002, un système de pondération et d'évaluation des offres, à deux enveloppes, est obligatoire et applicable à tous les appels de services professionnels (sur invitation et appels d'offres publics).

En voici les grandes lignes :

- Le demandeur (la Ville) détermine un minimum de quatre critères de sélection, outre le prix.
- Un nombre maximal de 30 points est attribué à chaque critère, autre que le prix. Aucun critère ne peut se voir attribuer un pointage supérieur à 30 sur un total de 100.
- Le document d'appel d'offres mentionne les exigences, les critères, leur pondération et le mode d'évaluation auxquels les offres seront soumises.
- Constitution d'un comité de sélection comprenant au moins trois membres.
- Évaluation, par chaque membre du comité, de chaque proposition reçue, sans connaissance des prix, ceux-ci étant contenu dans une enveloppe séparée.
- Établissement du pointage intérimaire de chaque soumission, sans les prix.
- Ouverture des enveloppes de prix des soumissions ayant obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70.
- Retour des enveloppes de prix non ouvertes aux soumissionnaires n'ayant pas obtenu le pointage intérimaire minimal de 70.
- Établissement du pointage final de chaque soumission ayant le pointage intérimaire d'au moins 70, selon la formule prévue à la Loi.
- Recommandation aux instances d'octroi du contrat à la firme ayant obtenu le meilleur pointage final.

**ANNEXE C – ÉTAPES DE GESTION DES CONTRATS D'HONORAIRES PROFESSIONNELS LIÉS À
DES SERVICES D'INGÉNIERIE OU D'ARCHITECTURE**



ANNEXE D – RÈGLES D'APPROBATION ET D'AUTORISATION

Tableau 4 – Règles d'approbation de contrats et autorisation des dépenses relatives pour les services centraux

Instances	Approbation des contrats (toute nature confondue)
	Autorisation des dépenses
Conseil municipal ou conseil d'agglomération ¹	Plus de 500 000 \$
	Plus de 100 000 \$ si un seul soumissionnaire conforme
Comité exécutif ¹	Moins de 500 000 \$
	Moins de 100 000 \$ si un seul soumissionnaire conforme
Délégation de pouvoirs à des fonctionnaires (article 22)	Approbation de contrats de services professionnels
Directeur général	Moins de 50 000 \$ ^{2, 3}
Fonctionnaire de niveau A	Moins de 25 000 \$ ²
Fonctionnaire de niveau B	Moins de 15 000 \$ ²
Fonctionnaire de niveau C	Moins de 5 000 \$ ²

¹ Depuis le 8 décembre 2005 (décret 1229-2005), le comité exécutif exerce, aux fins des compétences d'agglomération, tous les pouvoirs que la Charte de la Ville de Montréal lui confère, sauf pour quelques exceptions, dont l'adjudication des contrats impliquant une dépense de 500 000 \$ ou plus. Aussi, à la suite d'une décision de l'administration municipale en janvier 2006, cette limite est également applicable à tous les contrats de 500 000 \$ ou plus relevant de la compétence du conseil municipal. Par conséquent, les contrats de 500 000 \$ et plus qui ne sont pas de compétence d'agglomération devront être approuvés par le conseil municipal, bien que la Loi permette au comité exécutif de les octroyer à sa place.

² Le comité exécutif a délégué son pouvoir d'octroi de contrats de services professionnels et d'autorisation des dépenses relatives par règlement (*Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* – RCE 02-004, article 22).

³ En vertu de l'article 22.1 du règlement de délégation de pouvoirs, l'octroi d'un contrat relatif à l'exécution de services professionnels liés à la mise en place de la nouvelle organisation de la gestion de l'eau, approuvée par la résolution CE03 2407, et, le cas échéant, l'autorisation de dépenses relatives à ce contrat sont délégués au directeur général lorsque la valeur du contrat est de moins de 100 000 \$.

Remarque : L'article 27 du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs aux fonctionnaires et employés* (RCE 02-004) prévoit également que l'autorisation de dépenses relatives à un service prévu dans un contrat-cadre est déléguée au directeur général et tout fonctionnaire concerné (niveau A, B, C, D, E) en fonction de la valeur des dépenses précisées dans l'annexe jointe audit règlement.

Au moment de nos travaux de vérification, la limite mentionnée à l'annexe du règlement est « Selon budget » dans la majorité des cas. Cela signifie qu'il n'y a pas de montant préétabli et qu'un responsable qui a un budget sous sa responsabilité peut autoriser jusqu'à ce montant. Cependant, à la séance du 25 novembre 2009, le comité exécutif a modifié le Règlement afin de limiter à 50 000 \$ le montant des mandats confiés.

ANNEXE E – PROCESSUS DE GESTION DES CONTRATS OUVERTS

