

Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012

Processus d'octroi et de gestion des contrats

(Société du parc Jean-Drapeau)

5.7



Table des matières

1. Introduction	285
2. Portée de la mission	286
3. Constatations et recommandations	286
3.1. Planification des projets	287
3.2. Conception et approbation des documents d'appel d'offres	305
3.3. Conformité du processus d'adjudication de contrats	308
3.4. Approbation de l'adjudication des contrats et autres informations liées à la prise de décisions.....	316
3.5. Reddition de comptes	334
4. Annexes	338
4.1. Échantillon des contrats examinés.....	338
4.2. Sommaire des contrats examinés ayant bénéficié de crédits additionnels.....	339
4.3. Écart entre le montant des contrats adjugés et les estimations des coûts présentées au sommaire décisionnel et aux procès-verbaux de la Société du parc Jean-Drapeau	340

Liste des sigles

DSTI	Direction des stratégies et transactions immobilières	PTI	programme triennal d'immobilisations
LCV	<i>Loi sur les cités et villes</i>	SÉAO	système électronique d'appel d'offres
PFT	programme fonctionnel et technique	SPJD	Société du parc Jean-Drapeau

5.7. Processus d'octroi et de gestion des contrats (Société du parc Jean-Drapeau)

1. Introduction

La Société du parc Jean-Drapeau (la SPJD) est un organisme paramunicipal constitué par lettres patentes en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal* (la Charte). Elle a pour mission de gérer, d'administrer, d'exploiter, de développer, d'entretenir et d'animer le site du parc Jean-Drapeau, lequel regroupe les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame.

Les membres de son conseil d'administration sont nommés par le comité exécutif de la Ville de Montréal (la Ville) et ses budgets (fonctionnement et programme triennal d'immobilisations [PTI]) sont approuvés par le conseil d'agglomération de la Ville du fait que le parc Jean-Drapeau s'inscrit au chapitre des équipements et des infrastructures d'intérêt collectif. Sur le plan territorial, les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame font partie du territoire sous la responsabilité de l'arrondissement de Ville-Marie, et ce, en vertu de l'annexe B de la Charte.

La Ville met à la disposition de la SPJD les bâtiments, les installations, les aménagements, les infrastructures, les œuvres d'art public et les équipements se trouvant sur le site. Tous ces actifs sont comptabilisés aux livres de la Ville. C'est donc en vertu d'un protocole d'entente, conclu en 1996 avec la Ville, que la SPJD s'est vu conférer les responsabilités visant à assurer :

- la conservation, la protection et la mise en valeur des espaces verts et bleus;
- la gestion du site en matière d'accueil du public, de sécurité et de signalisation;
- la circulation, l'accès aux îles et le stationnement;
- l'identité visuelle et l'image du parc Jean-Drapeau;
- l'animation auprès du grand public;
- la gestion et la préservation des bâtiments, des équipements et des œuvres sur le site;
- les relations avec les partenaires du parc.

Dans l'exercice des responsabilités qui lui sont conférées, la SPJD peut accorder des contrats pour la construction, la rénovation, le réaménagement et l'entretien de tout bâtiment, installation, aménagement ou équipement dont elle a la charge. À cet effet, précisons qu'en vertu de l'article 231.1, chapitre V, de la Charte, la SPJD est assujettie aux règles de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) en matière d'adjudication de contrats.

Sur le plan budgétaire, le protocole d'entente conclu entre la SPJD et la Ville prévoit que cette dernière doit assurer, dans le cadre de son PTI, le financement des travaux de protection et de développement du parc Jean-Drapeau. Ainsi, pour les années 2011 et 2012, la SPJD s'est vu confier la gestion d'un budget (modifié) au PTI de 14,5 M\$ et de 12,4 M\$ respectivement. Quant au budget de fonctionnement, la SPJD disposait pour ces mêmes années d'un montant de 16,5 M\$ et de 15,2 M\$, incluant une contribution de la Ville de 10,7 M\$ et de 8,7 M\$ respectivement.

2. Portée de la mission

La vérification effectuée avait pour objectif de s'assurer que l'octroi et la gestion des contrats au sein de la SPJD s'effectuent dans le cadre d'un processus rigoureux et conforme aux lois, aux règlements et aux politiques internes en vigueur.

Plus particulièrement, nous avons examiné les aspects entourant la planification des projets, la conception et l'approbation des documents d'appel d'offres, la conformité du processus d'adjudication de contrats, le respect des règles de délégation de pouvoirs pour l'approbation des contrats, le partage des rôles et des responsabilités ainsi que les mécanismes de reddition de comptes instaurés concernant le suivi de l'avancement des travaux inhérents aux contrats octroyés.

Nos travaux de vérification ont porté sur un échantillon de 10 contrats de plus de 100 000 \$ octroyés à la suite d'un lancement d'appel d'offres public au cours des années 2010 et 2011 ainsi que des quatre premiers mois de l'année 2012 (voir l'annexe 4.1). Ces contrats concernaient la fourniture de matériaux, l'exécution de travaux ou l'acquisition de services professionnels. Nos travaux de vérification sur place ont principalement été réalisés au cours des mois de mai et de juin 2012, mais nous avons également tenu compte des informations qui nous ont été transmises et communiquées jusqu'au 26 octobre 2012.

3. Constatations et recommandations

La SPJD peut accorder divers contrats dans l'exercice des responsabilités qui lui sont conférées. À titre informatif, mentionnons que le plus récent rapport annuel d'activités produit par la SPJD révèle qu'elle a procédé, au cours de l'année 2011, au lancement de près de 80 appels d'offres publics ou sur invitation.

Dans l'objectif de pouvoir évaluer la conformité du processus d'octroi et de gestion des contrats au sein de la SPJD, compte tenu notamment de l'entrée en vigueur de nouvelles obligations législatives en cette matière (p. ex. l'adoption d'une politique de gestion contractuelle en décembre 2010, le renforcement des règles de publication des contrats dans le système électronique d'appel d'offres [SÉAO] à compter d'avril 2011), nous avons constitué notre échantillon de contrats parmi ceux octroyés au cours des années 2010, 2011 et 2012. D'autres critères ont également guidé notre sélection, notamment :

- le type de contrat et l'importance pécuniaire de celui-ci. Il devait s'agir d'un contrat relatif à l'exécution de travaux ou de services professionnels (ou d'une combinaison des deux) d'une valeur supérieure à 100 000 \$;
- l'importance pécuniaire du projet auquel était associé le contrat octroyé.

Compte tenu de ces critères, la répartition des 10 contrats de notre échantillon a été constituée comme suit : deux contrats octroyés en 2010, sept en 2011 et un au cours des quatre premiers mois de l'année 2012. Précisons également que cinq des contrats sélectionnés ont trait au projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, dont les travaux amorcés en 2010 devaient encore se poursuivre au moment de la réalisation de notre vérification. Ce projet majeur a retenu notre attention du fait qu'à lui seul, il exigeait des investissements considérables et qu'à ce jour, il aura nécessité l'octroi de plusieurs contrats importants. Quant aux cinq autres contrats composant notre échantillon, ils ont été octroyés en vue de la mise en œuvre de projets spécifiques différents les uns des autres (voir l'annexe 4.1).

Ces précisions étant apportées, les sections suivantes du présent rapport de vérification feront état de nos observations au regard de chacun des principaux aspects à considérer, en vue, entre autres, de s'assurer que le processus d'octroi et de gestion des contrats respecte les directives établies (p. ex. le niveau d'autorisation requise), mais aussi qu'il s'effectue conformément aux lois et aux règlements en vigueur et qu'il favorise le respect des saines pratiques de gestion.

3.1. Planification des projets

La planification d'un projet préalablement au lancement d'un appel d'offres en vue de l'octroi d'un contrat constitue une étape fondamentale à franchir afin d'en définir l'envergure et la portée et d'en favoriser le bon déroulement ainsi que la réussite.

Cette planification, laquelle devrait être adéquatement documentée en guise de référence, est une étape durant laquelle des solutions sont apportées et analysées afin de répondre

aux besoins exprimés. À cette étape, les objectifs et les résultats attendus eu égard aux besoins exprimés devraient être clairement définis en tenant compte, notamment, de l'enveloppe budgétaire disponible, de l'échéancier visé, des risques inhérents au projet à mettre en œuvre et de la nécessité, s'il y a lieu, de commander au préalable certaines études préparatoires (p. ex. des études de faisabilité, des études de caractérisation) ou d'obtenir les permis requis. Bien entendu, cette étape devrait également prendre en considération l'obtention des diverses approbations requises avant la mise en œuvre du projet.

À ce chapitre, étant donné que 5 des 10 contrats examinés concernent le projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, nous avons jugé approprié d'en faire un volet distinct des autres projets examinés, afin qu'il soit possible d'en exposer plus clairement les faits.

3.1.1. Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain

3.1.1.A. Contexte et constatations

Afin de situer le projet dans son contexte, nous commencerons par présenter l'historique des **principaux événements** entourant la mise en œuvre de celui-ci.

Ainsi :

- Dès 2007, l'ancien locataire exploitant dans cet édifice le restaurant Hélène-de-Champlain annonce à la SPJD qu'il ne renouvellera pas son bail. Le bâtiment, construit dans les années 30 sur le site patrimonial de l'île Sainte-Hélène, nécessite des rénovations majeures.
- En décembre 2009, la SPJD lance un appel de propositions afin de trouver un nouvel exploitant pour l'édifice du Hélène-de-Champlain. Elle cherche à recevoir des projets aux fins de procéder à la réfection de la bâtisse ainsi que de donner une nouvelle orientation au bâtiment et au site.
- En janvier 2010, le restaurant Hélène-de-Champlain ferme définitivement ses portes.
- À la fin mars 2010, l'appel de propositions lancé prend fin. La SPJD a reçu trois propositions, lesquelles ont été analysées par un comité d'évaluation composé d'un administrateur, de trois membres de la direction et d'un employé de la SPJD. Nous avons examiné le processus d'évaluation, et il nous apparaît s'être déroulé équitablement en fonction de critères préalablement établis et d'une pondération attribuée à chacun de ceux-ci.

- En avril 2010, le conseil d'administration de la SPJD approuve la recommandation du comité d'évaluation de retenir la proposition visant à faire du bâtiment du Hélène-de-Champlain un complexe de restauration haut de gamme en vue d'une accréditation « Grand Chef Relais & Châteaux ». La proposition du promoteur retenu prévoit que le bâtiment abritera un restaurant, un bar, un bistro, un cellier, des salles de location, une école de cuisine ainsi que le siège et la bibliothèque de la Fondation Relais & Châteaux. Pour ce faire, le projet proposé comporte un agrandissement du bâtiment actuel en plus des travaux de rénovation, de modification et de mise aux normes.
- Entre juin et octobre 2010, les démarches sont entreprises afin de soumettre le projet aux fins d'obtention des diverses approbations requises pour en assurer la conformité aux règlements municipaux et aux règles relatives à la préservation du patrimoine, soit le dépôt de la demande de projet particulier auprès de l'arrondissement de Ville-Marie, la présentation au comité consultatif d'urbanisme, la demande de permis, etc.
- Le 12 octobre 2010, le conseil d'administration de la SPJD approuve les principaux paramètres de l'entente avec le promoteur et autorise la direction à conclure une entente conforme en substance à ceux-ci. Du coup, il autorise également le président et le vice-président de son conseil à signer un bail avec le promoteur ainsi que les documents de financement prévus à l'entente dont les paramètres sont présentés ci-après. Ces principaux paramètres, que nous avons pu retracer à la lecture d'un mémoire interne présenté aux membres du conseil d'administration de la SPJD au cours de la séance de travail du 12 octobre 2010, sont essentiellement les suivants :
 - Obligations de la SPJD :
 - Agir à titre de maître d'œuvre des travaux de mise aux normes et d'agrandissement,
 - Financer les travaux d'agrandissement jusqu'à concurrence de 1 M\$ en contrepartie d'un loyer additionnel équivalant au remboursement du capital et des intérêts,
 - Prendre en charge les coûts des travaux majeurs – bâtiment de base (*Base building*),
 - Livrer les lieux loués au locataire le 1^{er} juin 2011;
 - Obligations du promoteur retenu (locataire) :
 - Assurer le maintien dans leurs fonctions des trois partenaires au projet soumis pour trois ans,
 - Prendre en charge les coûts des travaux d'agrandissement et d'aménagement requis par le locataire,
 - Donner en garantie les équipements de cuisine et l'inventaire de la cave à vin,

- Payer le loyer :
 - Paiement d'un loyer à pourcentage progressif de l'an 1 à l'an 5, correspondant à 4,5 % des ventes brutes jusqu'à 10 M\$ et à 5,5 % au-delà de 10 M\$ de ventes brutes,
 - Loyer minimum garanti applicable,
- Rembourser le financement de 1 M\$ consenti par la SPJD pour les travaux d'agrandissement : paiement du capital et des intérêts sur 20 ans (taux SPJD, plus surprime de 2 %),
- Obtenir obligatoirement une autorisation préalable de la SPJD pour tous travaux.
- Le 28 octobre 2010, le conseil d'administration de la SPJD approuve l'adjudication d'un contrat pour la réalisation des travaux d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain au montant de 506 200 \$ excluant les taxes (571 373 \$, taxes incluses).
- Le 24 novembre 2010, le comité exécutif de la Ville prend connaissance des paramètres de l'entente (les mêmes que ceux présentés précédemment) et autorise la SPJD à signer un bail à long terme de 35 ans avec le promoteur retenu (résolution CE10 1842). Le sommaire décisionnel soumis par la SPJD aux fins d'approbation fait alors état de coûts estimés pour les travaux de 7,3 M\$, dont 5,3 M\$ seront financés par la Ville et 2 M\$ par le futur exploitant pour l'agrandissement et certains aménagements prévus.
- Le 29 novembre 2010, le permis de transformation demandé par la SPJD relativement aux travaux d'agrandissement prévus est délivré par l'arrondissement de Ville-Marie.
- Le 15 décembre 2010, le bail est signé devant le notaire ayant participé à la rédaction du document. Ce notaire relève du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville. À la lecture du bail, nous constatons qu'une obligation supplémentaire, non initialement reflétée aux documents présentés aux fins d'approbation par les instances, a été ajoutée à celles du locataire. Ainsi, le bail stipule (clause 5.2.2) que le locataire prend en charge tous les frais d'honoraires professionnels, tels que, sans limitation, les architectes et les ingénieurs liés aux travaux prévus au bail, à l'exception des frais de supervision de ces travaux, lesquels sont à la charge de la SPJD.
- En février 2011, la SPJD réalise être aux prises avec divers problèmes, notamment en ce qui a trait aux modifications apportées aux plans et devis, rendant ainsi le contrôle de l'évolution des coûts et du respect des échéanciers plus ardu à gérer. Un appel d'offres est donc lancé afin de retenir les services professionnels d'une firme chargée d'assurer le soutien à la gestion – gérance de construction, pour le projet d'agrandissement et de restauration de l'édifice du Hélène-de-Champlain. Le contrat est finalement approuvé par le conseil d'administration de la SPJD le 27 avril 2011, au montant de 231 120 \$ excluant les taxes (263 303 \$, taxes incluses).

- Le 9 juin 2011, le conseil d'administration de la SPJD approuve l'octroi du contrat pour la réalisation des travaux de démolition intérieure de l'édifice du Hélène-de-Champlain au montant de 439 978 \$ incluant les taxes.
- Peu après son embauche, la firme chargée d'assurer la gérance de construction procède à la réévaluation du projet et revoit l'estimation détaillée des coûts de celui-ci. Cette estimation passe alors de 7,3 M\$ à 16,4 M\$ (variation de 9,1 M\$), dont 12,4 M\$ devront être assumés par la Ville et 4 M\$ par le futur exploitant. Selon les informations obtenues de la SPJD, une partie de cette hausse (environ 2,6 M\$) serait attribuable aux travaux imprévus liés à la découverte d'une présence plus importante que prévu d'amiante au cours des travaux de démolition intérieure de l'édifice.
- En juillet 2011, des pourparlers s'engagent entre la SPJD et le promoteur en vue d'amender le bail pour y préciser, entre autres, tant les coûts prévus pour les travaux que la répartition de ceux-ci entre la SPJD et le promoteur. De plus, comme le chantier accuse plusieurs retards dans l'exécution des travaux, la date de livraison des lieux loués est reportée au 1^{er} mars 2012.
- Le 9 novembre 2011, le comité exécutif de la Ville (résolution CE11 1799) entérine la décision de la SPJD de modifier le bail relatif à l'édifice du Hélène-de-Champlain et approuve le financement supplémentaire requis pour réaliser le projet par le remaniement du PTI de la SPJD d'une somme supplémentaire de 5 M\$ pour 2011. Ce projet de bail modifié, lequel ne sera jamais conclu, prévoyait que la SPJD financerait le promoteur à la hauteur de 2 M\$ au lieu de 1 M\$, tel qu'il avait été initialement prévu.
- Au cours du mois de novembre 2011, la documentation au dossier nous permet d'observer une mésentente entre la SPJD et le promoteur relativement à l'obligation contractuelle (bail) qu'a ce dernier d'assurer le maintien dans leurs fonctions, pendant trois ans, des trois partenaires au projet soumis.
- Finalement, le 18 janvier 2012, bien que les travaux de rénovation et d'agrandissement de la bâtisse ne soient pas encore terminés, le conseil d'administration de la SPJD décide de mettre fin au contrat (bail) liant la SPJD et le promoteur. Les motifs réels ayant mené à la résiliation du bail nous sont inconnus puisqu'ils sont sous le sceau d'une entente de confidentialité signée entre les parties. Selon les renseignements obtenus, il appert que les diverses difficultés éprouvées au cours des différentes phases des travaux de rénovation du Hélène-de-Champlain ont modifié les conditions de réalisation du projet, rendant ainsi difficile la poursuite de celui-ci sur la base du contrat (bail) intervenu. Conséquemment, en dédommagement des frais encourus par le promoteur et par certains fournisseurs impayés, la SPJD a été contrainte de verser une indemnisation de près de 2 M\$.

C'est donc sur la base de ces événements et de l'examen des cinq contrats sélectionnés pour ce projet que nous avons voulu évaluer l'adéquation des mesures prises à l'étape de

la planification de ce projet. Notre examen nous a permis d'observer certaines lacunes pouvant, du moins en partie, expliquer le fait que le projet a connu des ratés.

D'entrée de jeu, nous constatons, à la lumière des renseignements recueillis auprès du gestionnaire et de l'employé responsables du projet au sein de la SPJD, qu'aucun programme fonctionnel et technique (PFT) n'a été élaboré préalablement au démarrage de ce projet majeur. Or, à l'étape de la planification d'un projet, la documentation d'un PFT représentait une étape fondamentale à franchir du fait qu'elle aurait permis aux parties prenantes, soit la SPJD et le promoteur, de s'entendre au préalable quant :

- à la détermination et à la définition exhaustive des besoins et des exigences sur le plan de l'organisation fonctionnelle, opérationnelle et physique des lieux compte tenu, entre autres, des usages prévus, des normes de construction à respecter ou encore des critères de qualité pouvant être attribuables à l'obtention d'une accréditation de type « Grand Chef Relais & Châteaux »;
- aux coûts du projet à réaliser compte tenu de l'enveloppe budgétaire disponible;
- à l'échéancier visé compte tenu de l'envergure et des particularités du projet à mettre en œuvre.

Qui plus est, nous constatons, à la lecture des termes du bail conclu entre les parties, une mauvaise répartition des rôles et des responsabilités. En effet, tel que nous en avons brièvement fait état précédemment, l'article 5 du bail définissait clairement que tout l'aspect lié à la conception du projet, soit la préparation des plans et devis, était entièrement laissé sous la responsabilité du promoteur qui, pour ce faire, devait sélectionner et embaucher les firmes de professionnels (p. ex. des ingénieurs, des architectes) et assumer le coût des honoraires professionnels afférents. Pour sa part, la SPJD s'occupait de lancer les appels d'offres en vue de la réalisation des travaux de construction et en assumait tous les coûts (à l'exception des coûts relatifs à l'agrandissement du bâtiment, lesquels étaient à la charge du promoteur).

Selon les informations retracées dans les dossiers constitués par la SPJD, ce mode de fonctionnement aurait été préconisé du fait que le promoteur n'était pas régi par les règles d'adjudication de contrats (article 573 de la LCV); les parties s'assuraient ainsi de pouvoir confier la poursuite des travaux de conception à la firme d'architectes de leur choix.

À notre avis, ce partage des rôles et des responsabilités, combiné à l'absence de PFT, exposait indéniablement la SPJD au risque de perdre le contrôle du projet, tant sur le plan du respect de l'enveloppe budgétaire prévue et du respect des échéanciers, qu'au regard de la nature des livrables attendus, d'autant plus que le bail ne prévoyait aucun échéancier pour que le promoteur dépose auprès de la SPJD les plans et devis définitifs.

Les personnes rencontrées au sein de la SPJD affirment qu'elles ont effectivement été confrontées à des retards accumulés au regard de la production des plans et devis devant provenir des professionnels embauchés par le promoteur, retards qui auraient été occasionnés par de nombreux changements demandés aux plans et devis et par la présence de plusieurs intervenants spécialistes-concepteurs à la charge du promoteur. En effet, puisque les professionnels embauchés par le promoteur n'avaient aucun lien contractuel direct envers la SPJD, ils continuaient de recevoir leurs directives du promoteur, ce qui, selon les informations obtenues, aurait rendu difficile la gestion du projet. Dans les circonstances et dans l'objectif de livrer le bâtiment terminé pour l'échéance serrée initialement prévue au bail (1^{er} juin 2011), la SPJD a été contrainte de diviser le projet en plusieurs lots de construction, rendant ainsi la coordination de celui-ci d'autant plus complexe. De plus, les personnes rencontrées mentionnent que, pour certains lots de construction, la SPJD a également été contrainte de lancer des appels d'offres pour l'exécution de travaux à partir de plans et devis partiellement complétés, l'exposant ainsi davantage aux risques d'accroissement des coûts et de non-respect des échéanciers. D'ailleurs, au moment de la réalisation de nos travaux, l'examen d'un échantillon de cinq contrats octroyés à l'égard de ce projet nous a permis d'observer des dépassements de coûts non négligeables concernant trois d'entre eux. En effet, pour ces trois contrats, le conseil d'administration de la SPJD a consenti des crédits additionnels par rapport au coût original du contrat adjudgé variant de 94 % à 130 % (voir l'annexe 4.2, tableau B).

Ces faits constatés au regard du partage des rôles et des responsabilités nous amènent à nous interroger quant à la suffisance des informations communiquées aux différentes instances concernées (conseil d'administration de la SPJD et comité exécutif de la Ville) en vue d'autoriser la signature du bail.

En effet, nous remarquons que cet aspect du bail, concernant la prise en charge par le promoteur des étapes liées à la conception du projet, ne faisait aucunement partie des principaux paramètres de l'entente présentée, en octobre 2010, aux membres du conseil d'administration de la SPJD et, en novembre 2010 aux membres du comité exécutif de la Ville afin qu'ils autorisent la signature d'un bail (voir l'historique des principaux événements présentés précédemment). Ainsi, bien que cette solution puisse avoir été l'objet de discussions, du moins du côté de la SPJD, nous croyons que toutes les informations pertinentes se devaient d'être communiquées de façon transparente afin de permettre aux décideurs de réagir au moment opportun et de favoriser une prise de décisions éclairée.

Qui plus est, en examinant l'information présentée par la SPJD au sommaire décisionnel joint à la résolution du 24 novembre 2010 du comité exécutif de la Ville (CE10 1842) afin que ce dernier prenne connaissance des paramètres de l'entente et qu'il autorise la

signature d'un bail à long terme avec le promoteur, nous constatons qu'il est fait état d'un coût estimé pour le projet de 7,3 M\$ (avant les taxes et contingences), dont 5,3 M\$ seraient financés par la Ville et 2 M\$ par le futur exploitant. À cet égard, nous comprenons, à la lecture d'une présentation faite par la SPJD le 9 novembre 2011 auprès du comité exécutif de la Ville, que la portion de cette estimation de coûts devant être financée par la Ville (5,3 M\$) s'appuie sur une évaluation commandée par la SPJD auprès d'une firme de consultants, un peu plus de quatre ans auparavant (février 2006). Pour réaliser cette évaluation, la firme en question mentionne à son rapport qu'elle a utilisé diverses études techniques réalisées sur le bâtiment, dont certaines dataient des années 2002, 2003 et 2004. À notre avis, ces coûts n'étant pas récents, il s'avérait très hasardeux de les utiliser sans aucune indexation et sans tenir compte de la nouvelle fonction à laquelle le bâtiment allait être destiné dans le cadre du projet soumis par le promoteur. D'autant plus qu'au moment de présenter ce projet, la SPJD avait en sa possession une autre évaluation plus récente montrant que la mise en œuvre du projet de rénovation et d'agrandissement du bâtiment pourrait s'élever à plus de 7,3 M\$.

En effet, la SPJD avait en sa possession une estimation de coûts datant de 2010, laquelle avait été commandée auprès d'une firme spécialisée par la Direction des stratégies et transactions immobilières¹ (DSTI) de la Ville dans le contexte des démarches entreprises en vue d'évaluer le déficit d'investissement des bâtiments municipaux. À cette date, l'estimation de coûts ne portait évidemment que sur le bâtiment existant, sans autre élément de développement tel que l'agrandissement ou les rénovations requises en fonction de particularités propres au projet (p. ex. les normes attribuables à un établissement de type « Relais & Châteaux »). La firme évaluait alors le coût des travaux à réaliser à 4,7 M\$. Toutefois, elle précisait qu'il s'agit d'une valeur avant les taxes et autres considérations et elle suggérait de majorer celle-ci de 73 % afin d'y considérer des facteurs tels que les contingences de construction, les honoraires professionnels, l'administration et le profit de l'entrepreneur ainsi que les taxes. Conséquemment, les coûts estimés s'élevaient à 8,1 M\$, sans compter les coûts inhérents à l'agrandissement prévu au projet.

Par ailleurs, le promoteur retenu avait également joint au projet un budget de l'ordre de 10,7 M\$ incluant les contingences pour les travaux de rénovation et de modification ainsi que pour l'agrandissement de la bâtisse.

Compte tenu de ces informations, nous nous expliquons mal les motifs ayant pu justifier de retenir une évaluation datant de 2006 pour appuyer les coûts estimés d'un tel projet.

¹ En 2010, cette direction relevait du Service des immeubles et des systèmes d'information.

De plus, le bâtiment du Hélène-de-Champlain ayant été construit dans les années 30 et par la suite rénové en vue de l'Expo 67, il était prévisible qu'il puisse être isolé à l'amiante. D'ailleurs, le rapport d'évaluation de la bâtisse, produit en 2006, indiquait très clairement qu'il existait à l'intérieur de ce bâtiment une forte présence d'amiante nocive pour la santé, laquelle nécessitait une décontamination de type élevé. Les coûts de décontamination à eux seuls étaient alors évalués à environ 250 000 \$. Ainsi, il devenait très pertinent, au moment de la planification du projet, de commander les études complémentaires appropriées afin de pouvoir préciser davantage les coûts estimés inhérents à la décontamination, mais également ceux liés à la reconstruction des lieux à la suite de la décontamination effectuée (p. ex. le démantèlement des murs, des plafonds).

À cet effet, nous constatons que la SPJD a effectivement confié le mandat à une firme spécialisée de procéder, à l'intérieur du bâtiment, à la caractérisation des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante. Toutefois, il appert que les résultats de ce rapport, daté du 17 décembre 2010, sont arrivés un peu trop tard dans le processus. En effet, à cette date, le démarrage du projet était déjà enclenché. Notamment, les conditions du projet ainsi que la signature du bail avaient déjà été approuvées par le conseil d'administration de la SPJD (le 12 octobre 2010) et, peu après, par le comité exécutif de la Ville (le 24 novembre 2010). De plus, le bail lui-même était signé devant notaire le 15 décembre 2010, soit deux jours avant la date de production du rapport. Nous avons cherché à obtenir, auprès du personnel de la SPJD, l'estimation détaillée des coûts de décontamination issue de cette analyse de caractérisation, mais elle n'a pu être trouvée. Néanmoins, force est de constater que les résultats de cette étude de caractérisation, qui confirmaient la contamination de plusieurs des composantes de la bâtisse, n'ont pas contribué à préciser les coûts estimés de réalisation du projet. Or, en bout de piste, les renseignements obtenus de la SPJD révèlent qu'une portion des dépassements de coûts prévus au projet seraient en partie attribuables aux travaux imprévus liés à la découverte d'une présence plus importante que prévu d'amiante au cours des travaux de démolition intérieure de l'édifice, soit environ 2,6 M\$. Nous n'avons cependant pas réussi à concilier précisément ce montant.

En bref, il nous apparaît que l'estimation des coûts du projet n'a pas bénéficié de toute la rigueur qui devait lui être accordée compte tenu de l'envergure et de la complexité du projet.

Dans un autre ordre d'idées, précisons que sur le plan financier, le bail prévoyait que le loyer à être payé par le locataire correspondrait à la somme des montants déterminés aux points A et B ci-dessous :

- A. Le montant **le plus élevé** entre :
- un loyer minimum garanti, dont le montant était déterminé au bail pour une période de 35 ans; ou
 - un loyer basé sur le chiffre d'affaires brut réalisé au cours de chaque période du bail, multiplié par un pourcentage établi au bail.
- B. Un loyer additionnel correspondant essentiellement au remboursement (capital et intérêts) du prêt contracté par la SPJD en vue de permettre au promoteur de financer l'agrandissement de la bâtisse.

Or, le sommaire décisionnel présenté au comité exécutif de la Ville, afin qu'il autorise la signature d'un bail à long terme (35 ans) avec le promoteur retenu, indique notamment que la conclusion de celui-ci devait permettre à la SPJD de bénéficier de revenus de location estimés à plus de 15 M\$. À la lumière des informations obtenues auprès des personnes rencontrées, nous comprenons que ces 15 M\$ correspondent en fait à la portion variable du loyer (voir la partie A ci-dessus), laquelle a été calculée en utilisant les chiffres d'affaires bruts estimés pour la durée du bail. Bien qu'il puisse être légitime de procéder ainsi, nous croyons néanmoins qu'il aurait été plus prudent de commander au préalable une étude de marché visant à valider que les chiffres d'affaires prévus étaient réalistes, ce qui, selon les personnes rencontrées au sein de la SPJD, n'aurait pas été effectué. À cet effet, nous avons également pris connaissance d'un rapport intitulé « Analyses et commentaires sur les dépassements de coût du Hélène-de-Champlain » produit le 15 décembre 2011 par la DSTI, relevant du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles. Ainsi, nous constatons que la DSTI remettait en question le réalisme des revenus de location prévus de 15 M\$.

Dans un même ordre d'idées, bien que le conseil d'agglomération de la Ville ait approuvé le cautionnement de la SPJD pour l'emprunt de 1 M\$, contracté par cette dernière auprès de la Caisse centrale Desjardins en vue de financer le promoteur pour l'agrandissement de la bâtisse, les informations retracées révèlent qu'aucune évaluation de la solvabilité du promoteur n'a été demandée au préalable par la SPJD. En considération du prêt effectué au promoteur, des garanties étaient toutefois prévues au bail au regard des équipements de cuisine et du contenu de la cave à vin.

Par ailleurs, en prenant connaissance des événements entourant la mise en œuvre de ce projet, nous avons été étonnés de constater que, le 28 octobre 2010, le conseil d'administration de la SPJD a approuvé l'adjudication d'un contrat (571 373 \$, taxes incluses) pour la réalisation des travaux d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, prévus au projet. En effet, ce contrat à l'égard duquel les travaux ont d'ailleurs été amorcés dès le début de novembre 2010 a été octroyé :

- avant que le comité exécutif de la Ville ait autorisé la SPJD à procéder à la signature du bail (le 24 novembre 2010, résolution CE10 1842);
- avant la délivrance, le 29 novembre 2010, du permis de transformation relatif aux travaux d'agrandissement demandé par la SPJD auprès de l'arrondissement de Ville-Marie; et
- avant même la signature officielle du bail survenue le 15 décembre 2010.

En ce sens, rappelons que l'étape de la planification du projet se devait également de prendre en considération l'obtention des diverses approbations requises préalablement à la mise en œuvre de celui-ci. En l'occurrence, en précipitant de la sorte l'amorce des travaux de construction relatifs à l'agrandissement de la bâtisse, lesquels, rappelons-le, devaient être à la charge du promoteur selon les paramètres de l'entente, la SPJD s'exposait aux risques de devoir en assumer seule les coûts, advenant que le comité exécutif ne donne pas son accord pour la signature du bail ou encore que les exigences réglementaires en vue de la délivrance du permis en provenance de l'arrondissement de Ville-Marie ne soient pas satisfaites. Selon les informations obtenues auprès des personnes rencontrées au sein de la SPJD, les courts délais prévus pour livrer le bâtiment complété, soit le 1^{er} juin 2011, auraient été l'une des principales motivations pour justifier cette façon de procéder. Au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, le total des crédits budgétaires consentis à la firme s'étant vu octroyer le contrat relatif à l'agrandissement du bâtiment du Hélène-de-Champlain s'élevait à 1 174 457 \$, taxes incluses, soit 106 % de plus que le contrat initialement adjudgé (voir l'annexe 4.2, tableau B), et d'autres sommes devront encore y être consacrées afin de mener à terme les travaux.

En résumé, nous constatons que plusieurs étapes importantes inhérentes au processus de planification de ce projet n'ont pas bénéficié de toute l'attention qui devait leur être accordée. Notamment :

- Absence d'un PFT visant à définir clairement l'envergure et la portée des besoins au regard du projet à réaliser;
- Mauvaise répartition des rôles et des responsabilités entre la SPJD et le promoteur, alors que la SPJD n'était pas entièrement maître d'œuvre du projet tel qu'il avait initialement été communiqué aux instances en vue d'autoriser la signature du bail;
- Estimation des coûts de réalisation du projet basée sur des données historiques non actualisées;
- Études complémentaires permettant de préciser les coûts inhérents au projet non obtenues au moment opportun (p. ex. la caractérisation des matériaux susceptibles de contenir de l'amiante), alors que d'autres études n'ont pas été demandées

(p. ex. l'étude de marché visant à confirmer les chiffres d'affaires prévus pour le projet, l'évaluation de la solvabilité du promoteur);

- Certaines approbations cruciales obtenues après l'amorce du projet.

Depuis le 18 janvier 2012, date à laquelle le conseil d'administration de la SPJD a décidé de mettre fin au bail conclu avec le promoteur initialement retenu, les démarches suivantes ont été entreprises en vue de relancer le projet sur de nouvelles bases, notamment :

- Élaboration d'un PFT et de nouveaux plans et devis visant à mener à terme les travaux de construction qui permettront de livrer un bâtiment aux normes à un futur exploitant;
- Recherches entamées en vue de trouver un nouvel exploitant pour l'édifice du Hélène-de-Champlain;
- Lancement d'un appel d'offres visant l'adjudication d'un contrat pour effectuer l'achèvement des travaux de mise aux normes et d'agrandissement non achevés.

Selon les plus récentes informations obtenues de la SPJD en date du 26 octobre 2012, les coûts réels engagés à ce jour pour la réalisation de ce projet de rénovation et d'agrandissement du bâtiment s'élèvent à 8,7 M\$. Des soumissions ont été reçues en août 2012 à la suite de l'appel d'offres lancé en juillet 2012 par la SPJD en vue de la finalisation des travaux de rénovation et d'agrandissement. La proposition du plus bas soumissionnaire conforme s'élève à 7,5 M\$. En date du 26 octobre 2012, l'adjudication du contrat était en attente de l'obtention de l'approbation des instances de la Ville. Au moment de la validation du présent rapport de vérification, le 8 novembre 2012, la SPJD prévoyait que les travaux seraient terminés à l'automne 2013. Compte tenu de l'ampleur des coûts afférents à ce projet, nous nous interrogeons à l'heure actuelle quant à la possibilité de trouver un exploitant dont la proposition permettrait de rentabiliser les installations.

En conclusion, considérant que l'amélioration des infrastructures du parc Jean-Drapeau fait partie des priorités de l'administration municipale en vue du développement de Montréal et qu'en 2017 cette dernière célébrera son 375^e anniversaire de fondation, il est à prévoir que la SPJD aura à gérer plusieurs autres projets d'envergure. D'ailleurs, le dépôt du budget PTI pour les années 2013-2015 traduit cette volonté de l'administration municipale du fait qu'une somme de 110 M\$ a été confirmée afin d'assurer le réaménagement des actifs du parc Jean-Drapeau, soit 32,4 M\$ en 2013, 42,3 M\$ en 2014 et 35,3 M\$ en 2015. Compte tenu de cet accroissement considérable de l'enveloppe budgétaire consenti à la SPJD, par rapport au PTI 2011-2013 (14,5 M\$, 10 M\$ et 10 M\$ respectivement) pour assurer la préservation des bâtiments, des équipements et des œuvres sur le site, nous croyons qu'il serait pertinent que cette dernière réévalue ses façons de faire afin que les projets à mettre en œuvre bénéficient de tout l'encadrement et le suivi qui s'imposent à l'étape de leur planification.

3.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prendre toutes les mesures qui s'imposent afin de mener à terme le projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain tout en s'assurant :

- de contrôler l'ensemble des décisions devant être prises pour garantir l'adéquation des travaux aux objectifs fixés compte tenu du programme fonctionnel et technique élaboré;
- d'un suivi rigoureux des coûts devant encore être engagés, de sorte que la finalisation du projet puisse être réalisée à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire prévue à cette fin;
- d'avoir recensé et évalué la portée de tout autre risque potentiel relativement à la proposition d'un éventuel exploitant pour cet édifice.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Faire expertiser le coût des travaux restants par une firme indépendante.
(Complété, novembre 2012)*

*Mettre de l'avant le processus d'approvisionnement et d'autorisation requis afin d'octroyer le contrat à un entrepreneur général pour finaliser les travaux.
(Complété, décembre 2012)*

Rendre compte de la progression des travaux et de l'évolution des coûts du projet à chacune des réunions du comité d'audit et PTI et du conseil d'administration de la SPJD. (Complété, périodique à compter de mars 2013)

*Procéder à la recherche visant un large éventail de proposants afin de choisir celui offrant le projet doté des meilleures possibilités de revenus potentiels et d'un minimum de risque (plan d'affaires, solvabilité, clause de retrait/pénalité/garanties).
(Complété, mars 2013)*

3.1.1.C. Recommandation

Nous recommandons également à la Société du parc Jean-Drapeau, dans l'éventualité où d'autres projets majeurs seraient mis en œuvre, compte tenu de l'ampleur des budgets du programme triennal d'immobilisations consentis :

- de réévaluer ses façons de faire de sorte que ces projets bénéficient de tout l'encadrement et du suivi qui s'imposent à l'étape de leur planification;
- de s'assurer que toutes les informations pertinentes à une prise de décisions éclairée sont transmises aux instances au moment opportun.

Réponse de l'unité d'affaires :

Élaborer des normes et des procédures plus détaillées en matière de gestion de projet permettant d'assurer l'uniformité des pratiques, et ce, à chacune des étapes d'un projet, soit : la préféabilité, l'estimation, l'octroi de contrat, la reddition de comptes et la fermeture du projet. (Échéancier prévu : mai 2013)

Standardiser la nature de l'information ainsi que sa présentation pour faciliter la compréhension des dossiers lors de la prise de décisions tant par le directeur général, le comité d'audit et PTI qu'auprès du conseil d'administration. « Sommaire décisionnel type. » (Échéancier prévu : mai 2013)

3.1.2. Ensemble des projets de notre échantillon

3.1.2.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, bien que 5 des 10 contrats examinés aient trait au projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-ChAMPLAIN, nous avons également examiné cinq autres contrats, lesquels ont été adjugés en vue de la mise en œuvre des projets spécifiques suivants :

1. Construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart;
2. Fourniture et installation d'éléments de signalisation – phase 3;
3. Réfection de la maçonnerie de la poudrière;
4. Conception et construction d'une nouvelle cour de services;
5. Agrandissement du pavillon de la Jamaïque.

La présente section incorporera donc nos observations relativement à la planification de ces cinq autres projets examinés, mais également des observations concernant des éléments de planification issues d'un examen plus approfondi de la documentation sous-jacente à l'ensemble des contrats faisant partie de notre sélection.

D'une part, c'est en prenant connaissance de la documentation constituée en vue du lancement de l'appel d'offres pour l'octroi du contrat (p. ex. le « cahier des charges », les « termes de références » ou encore le « manuel du projet ») qu'il a été possible d'apprécier les mesures entreprises par la SPJD afin de définir et de circonscrire les travaux à réaliser. Nous avons ainsi pu retracer le résultat des démarches effectuées préalablement à la mise en œuvre du projet au regard d'aspects tels que :

- la description du projet et la nature des travaux visés;

- les prescriptions fonctionnelles (p. ex. précision des besoins en superficie utilisable) et les prescriptions techniques (p. ex. précision des besoins au regard de particularités de nature électrique ou encore mécaniques);
- l'échéancier de réalisation prévu.

D'autre part, l'examen réalisé à l'égard de la documentation de chacun des contrats faisant partie de notre échantillon nous a cependant permis de relever des améliorations potentielles concernant des aspects à propos desquels une attention particulière doit être accordée à l'étape de la planification. Ces aspects sont présentés ci-après.

Estimation des coûts

L'une de nos observations concerne l'estimation des coûts des travaux devant faire l'objet du contrat à octroyer. Rappelons que l'établissement d'une estimation détaillée des coûts constitue une étape importante de la planification d'un projet. En effet, c'est en vertu de cette estimation des coûts qu'il sera possible, d'une part, de déterminer le mode de sollicitation des marchés à utiliser (p. ex. un appel d'offres sur invitation ou public). D'autre part, cette estimation des coûts permettra d'évaluer les sommes nécessaires à la réalisation d'un projet pour ensuite pouvoir évaluer le caractère raisonnable des prix soumis par les soumissionnaires en vue de prendre une décision éclairée quant à l'adjudication ou non du contrat. En ce sens, il importe que tous les efforts nécessaires à la documentation de celle-ci soient investis et qu'elle soit ensuite consignée au dossier de façon à ce qu'il soit possible pour les intervenants de s'y référer.

Or, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, il s'est avéré assez laborieux de trouver ces estimations des coûts du fait qu'aucune d'elles n'était consignée au dossier constitué par la SPJD à l'égard des contrats examinés (100 % des cas). À la suite de nos requêtes en vue de les obtenir auprès des chargés de projet responsables (dont un était un consultant externe), la documentation de six d'entre elles a pu être retracée (6 cas sur 10, voir l'annexe 4.1 – n^{os} 1, 3, 5, 7, 8 et 10). Quant aux quatre autres cas (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 2, 4, 6 et 9), bien que, de l'avis des responsables rencontrés, les estimations aient été préparées avant le lancement des appels d'offres, la documentation de celles-ci n'a pu être trouvée. Ces quatre contrats concernent le projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, plus précisément les travaux d'agrandissement, la gérance de construction, les travaux de démolition intérieure ainsi que la fourniture et l'installation de fenêtres et de portes.

Parmi les six estimations détaillées trouvées, nous avons remarqué que l'une d'entre elles, soit celle relative au projet de conception et de construction d'une nouvelle cour de services,

n'était ni datée ni identifiée du nom de la personne ayant procédé à sa préparation. Bien que, selon les informations obtenues, cette estimation aurait été préparée par le chargé de projet responsable du dossier, lequel est à l'emploi de la SPJD, il appert qu'en l'absence d'une date et de l'identification du responsable, conférant ainsi au document une valeur plus officielle, il pourrait subsister des doutes quant au moment précis où cette estimation a été préparée ou quant à la valeur de l'estimation préparée, compte tenu des compétences de la personne assignée à cette tâche. Dans les circonstances, afin qu'il soit possible d'y accorder une valeur fiable, nous estimons que la SPJD devrait prendre les dispositions nécessaires pour que toutes les estimations des coûts préparées soient datées du jour où elles ont été préparées et identifiées au nom de la personne ou de la firme responsable.

De surcroît, en raison de leur importance dans le processus d'adjudication, nous sommes d'avis que les estimations des coûts doivent être adéquatement documentées et conservées avec l'ensemble des documents constitués en vue du lancement de l'appel d'offres. De cette façon, il pourra notamment être plus facile d'assurer le suivi d'un dossier advenant qu'un intervenant différent y soit assigné et de démontrer le caractère raisonnable ou pas des soumissions reçues en vue d'une prise de décisions éclairée.

Par ailleurs, notre examen nous a également permis de remarquer l'existence de différents montants de l'estimation des coûts véhiculés pour un même contrat. En effet, nous avons pu observer que le montant de l'estimation des coûts présentée au conseil d'administration en vue de l'adjudication du contrat ne correspondait pas toujours au montant apparaissant à l'estimation des coûts documentée (2 cas sur 10). Le tableau 1 détaille ces deux cas.

Tableau 1 – Contrats présentant un écart entre l'estimation des coûts documentée et celle présentée aux instances

Objet du contrat	Montant apparaissant à l'estimation des coûts documentée (incluant les taxes et les contingences)	Montant de l'estimation des coûts présentée au sommaire décisionnel et au procès-verbal correspondant (incluant les taxes et les contingences)	Écart
Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 123 057 \$	8 500 000 \$	623 057 \$
Aménagement paysager et civil (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	836 454 \$	800 000 \$ ^a	36 454 \$

^a Ce montant a pu être trouvé à la suite d'une conciliation effectuée, puisqu'il était inclus à une estimation globale de 1 525 000 \$ présentée au procès-verbal de la SPJD du 9 novembre 2011 et attribuable à l'approbation, par le conseil d'administration de la SPJD, de l'adjudication d'un lot de cinq contrats dont le coût global des plus bas soumissionnaires était de 1 590 268 \$.

Il en est de même du coût estimé présenté au SÉAO à la suite de l'adjudication du contrat, lequel différerait parfois du montant apparaissant à l'estimation documentée par la SPJD (1 cas sur 10). Le tableau 2 présente les renseignements relatifs à ce cas.

Tableau 2 – Contrat présentant un écart entre l'estimation des coûts documentée et celle présentée au SÉAO

Objet du contrat	Montant apparaissant à l'estimation des coûts documentée (incluant les taxes et les contingences)	Montant de l'estimation des coûts présentée au SÉAO	Écart
Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 123 057 \$	8 000 000 \$	1 123 057 \$

Concernant ces aspects relatifs aux informations devant être publiées dans le SÉAO, précisons dès maintenant qu'ils seront plus amplement abordés à la section 3.3 du présent rapport de vérification traitant de la conformité du processus d'adjudication des contrats.

De plus, nous avons pris connaissance des listes de contrats tenues par la SPJD, lesquelles sont intitulées « Liste des appels d'offres inscrits dans le système électronique d'appel d'offres », pour les années 2011 et 2012. Nous constatons que ces listes présentent diverses informations liées aux contrats à adjuger, dont la valeur estimée des

travaux sous-jacents à ceux-ci. Or, pour certains contrats examinés, nous avons également pu observer un montant différent de l'estimation des coûts.

Dans les circonstances, les confusions observées au regard des estimations des coûts véhiculées nous amènent à nous interroger quant à la rigueur accordée à leur préparation et quant à l'exactitude des renseignements communiqués aux membres du conseil d'administration de la SPJD pour qu'ils procèdent à l'approbation de l'adjudication des contrats.

3.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prendre les dispositions nécessaires afin de :

- réitérer auprès du personnel responsable l'importance de documenter les estimations des coûts détaillées et de conserver celles-ci au sein même du dossier contenant l'ensemble des documents constitués en vue du lancement d'un appel d'offres;
 - réitérer auprès du personnel responsable l'importance de s'assurer que les estimations des coûts préparées sont datées et identifiées au nom de la personne ou de la firme d'experts assignée à cette tâche;
 - s'assurer d'une cohérence des informations présentées aux administrateurs de la Société du parc Jean-Drapeau, au système électronique d'appel d'offres et à tout autre document de travail préparé, au regard des estimations des coûts établies;
- et ce, afin qu'il soit notamment possible à tout intervenant affecté à un dossier de se référer aisément à l'estimation détaillée des coûts, mais aussi pour que cette estimation puisse servir d'appui à la décision d'adjuger ou non un contrat.

Réponse de l'unité d'affaires :

Déterminer les documents essentiels requis, notamment les estimations, pour chacune des étapes d'un projet, assurer leur production conforme et les suivis, et finalement centraliser leur conservation (archives). (Complété, mars 2013)

Uniformiser le contenu et la présentation des estimations de projets d'investissement aux fins de signature par le responsable désigné. Confirmer leur provenance et la date de production. (Complété, mars 2013)

Faire signer les différents intervenants du dossier afin d'attester de l'exactitude de l'information, et ce, dans le but d'assurer la diffusion conforme à chacune des étapes. (Échéancier prévu : mai 2013)

3.2. Conception et approbation des documents d'appel d'offres

Subséquentement à leur planification, les travaux à réaliser, ou encore les services professionnels requis, doivent, selon l'importance des sommes en cause, faire l'objet de la préparation des documents d'appel d'offres en vue de la sollicitation des marchés. La conception de ces documents, lesquels comprennent, entre autres, les instructions aux soumissionnaires, le bordereau de soumission, les plans et devis, les clauses particulières et générales, ainsi que les *addenda*, nécessite qu'une surveillance particulière soit exercée de façon à ce que leur contenu assure, notamment, un traitement équitable à l'ensemble des soumissionnaires, mais aussi pour qu'ils prévoient toutes les clauses permettant à la SPJD d'exercer un contrôle du déroulement des travaux au regard d'aspects tels que les échéanciers prévus, les modalités de paiement et l'évolution des travaux ou des services rendus. En ce sens, toutes les approbations de niveau hiérarchique approprié devraient être obtenues préalablement à la diffusion publique (lancement) desdits documents d'appel d'offres.

C'est donc dans cette optique que nous avons examiné les documents d'appel d'offres pour chacun des 10 contrats de notre sélection dans l'objectif de nous assurer que ces derniers avaient été conçus de manière à favoriser la mise en concurrence des soumissionnaires, qu'ils avaient été l'objet des approbations requises préalablement à leur lancement et qu'ils incorporaient des clauses suffisamment précises pour permettre à la SPJD d'exercer le contrôle du déroulement des travaux concernant les aspects susmentionnés.

3.2.1. Conception des documents d'appel d'offres par rapport à la mise en concurrence des soumissionnaires

3.2.1.A. Contexte et constatations

La constitution des documents nous apparaît avoir été effectuée dans un souci de favoriser la concurrence des soumissionnaires. Aussi, tous les soumissionnaires ont pris possession des mêmes documents d'appel d'offres, les *addenda* ont été transmis à tous au moment opportun lorsque requis, et un seul responsable, en l'occurrence le responsable des achats, était clairement désigné pour recevoir les demandes de renseignements en provenance des soumissionnaires intéressés relativement à l'appel d'offres.

3.2.2. Approbations préalables au lancement des documents d'appel d'offres

3.2.2.A. Contexte et constatations

En ce qui concerne l'approbation des documents d'appel d'offres préalablement à leur publication dans le SÉAO, il importe que cette responsabilité soit exercée par un gestionnaire ayant le niveau d'autorisation requis en fonction des pouvoirs délégués au sein de la SPJD.

À cet effet, nous comprenons, à la lecture d'un document de présentation préparé par la direction de l'administration de la SPJD en date du 5 avril 2011 et intitulé « Approvisionnement, normes et procédures », que les règles internes édictées par la SPJD prévoient que le requérant (p. ex. le chargé de projet) d'un appel d'offres a, entre autres responsabilités, celles-ci :

- Obtenir, préalablement à l'amorce des démarches menant au lancement d'un appel d'offres (p. ex. la précision des besoins, la préparation des plans et devis, l'élaboration d'une estimation détaillée des coûts du projet), l'autorisation de la personne ayant le niveau hiérarchique requis selon les règles de délégation de pouvoirs de la SPJD;
- Élaborer le devis, s'il n'est pas exécuté par des consultants externes;
- Procéder à l'estimation de la dépense (si elle n'est pas exécutée par des consultants externes) et s'assurer de la disponibilité budgétaire;
- Informer le conseiller en approvisionnement (responsable des achats) du dossier en cours et adopter le mode d'adjudication requis (p. ex. un appel d'offres sur invitation ou public).

Pour sa part, le conseiller en approvisionnement doit, entre autres :

- s'assurer de la conformité du processus d'approvisionnement retenu (p. ex. le mode d'adjudication, le choix du fournisseur);
- analyser les documents d'appel d'offres préparés par les chargés de projet ou par les consultants externes, selon le cas, adapter les clauses administratives et faire des recommandations quant aux modifications qu'il juge nécessaires;
- procéder à la publication de l'appel d'offres dans le SÉAO.

Ainsi, nous constatons que les normes et les procédures internes édictées par la SPJD prévoient que le requérant d'un appel d'offres doit obtenir, au préalable, l'autorisation de la personne ayant le niveau hiérarchique requis. Cependant, en ce qui a trait à l'approbation du contenu des documents d'appel d'offres et subséquemment à l'approbation de leur publication, l'intervention d'une personne de niveau hiérarchique supérieur n'y est aucunement prévue.

D'ailleurs, au cours de la réalisation de nos travaux de vérification, nous avons constaté, à l'égard de tous les documents d'appel d'offres relatifs aux contrats examinés, et ce, qu'ils aient été préparés à l'interne ou par des consultants externes, qu'il n'y avait aucune évidence :

- de l'obtention d'une approbation au préalable visant à autoriser l'enclenchement du processus devant mener au lancement d'un appel d'offres comme préconisé aux normes et procédures instaurées par la SPJD;
- de la révision et de l'approbation du contenu des documents d'appel d'offres, ainsi que de leur publication dans le SÉAO.

Selon les informations obtenues auprès des personnes rencontrées, ces approbations seraient davantage consenties verbalement sans qu'une trace soit nécessairement laissée au dossier.

En ce qui concerne plus précisément les documents d'appel d'offres dont la préparation aurait été confiée à une firme de consultants externe, précisons qu'un paiement des honoraires ne devrait pas être interprété comme une admission que les travaux et les services sont, en totalité ou en partie, complets, satisfaisants ou conformes au contrat. C'est pourquoi nous estimons que l'évidence de l'obtention d'une approbation des documents préparés par des consultants externes devrait également être applicable.

Ainsi, en vue d'assurer une plus grande transparence des décisions prises et des approbations obtenues, nous sommes d'avis que les normes et les procédures internes édictées par la SPJD en matière d'approvisionnement devraient être bonifiées par l'insertion des approbations requises aux étapes où elles étaient manquantes.

Également, nous sommes d'avis qu'un mécanisme devrait être instauré à l'interne afin qu'il soit possible de démontrer l'évidence (laisser une trace) des approbations obtenues de la part des personnes de niveau hiérarchique supérieur quant aux autorisations relatives à l'enclenchement du processus devant mener au lancement d'un appel d'offres, au contenu des documents d'appel d'offres à la suite des révisions effectuées et à la publication de l'appel d'offres dans le SÉAO. À titre d'exemple, ce mécanisme à instaurer pourrait prendre la forme d'un formulaire à consigner au sein des dossiers constitués à l'égard des contrats à octroyer, lequel pourrait notamment prévoir des champs permettant d'inscrire des renseignements tels que :

- l'objet du contrat;
- le nom du requérant;
- le montant de l'estimation des coûts pour les travaux ou les services requis;
- le mode d'adjudication retenu;

- la description sommaire des principaux aspects des documents d'appel d'offres ayant fait l'objet d'une révision;
- la signature de la ou des personnes en autorité désignées pour consentir les approbations nécessaires.

3.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, en vue de s'assurer d'une plus grande transparence des décisions prises, de :

- **revoir ses normes et ses procédures internes en matière d'approvisionnement pour qu'ensuite le contenu du document intitulé « Approvisionnement, normes et procédures » soit bonifié par l'insertion des approbations préalables requises, de la part des personnes de niveau hiérarchique supérieur, aux étapes où elles étaient manquantes, soit au moment de l'approbation du contenu des documents d'appel d'offres à la suite des vérifications effectuées ainsi que de leur publication dans le système électronique d'appel d'offres;**
- **prendre les mesures qui s'imposent afin de se doter d'un mécanisme permettant de consigner par écrit l'évidence des approbations consenties au regard de :**
 - **l'enclenchement des démarches devant mener au lancement d'un appel d'offres par un requérant comme déjà prévu aux normes et procédures internes existantes,**
 - **la révision du contenu des documents d'appel d'offres, qu'ils soient préparés à l'interne ou par des consultants externes, préalablement à leur publication,**
 - **la publication de ces documents d'appel d'offres dans le système électronique d'appel d'offres.**

Réponse de l'unité d'affaires :

La « Fiche projet » devra être remplie par les différents responsables et signée par les responsables désignés conformément aux règles de délégation de pouvoirs. Les fiches, validées et signées, seront soumises au comité d'audit et PTI ainsi qu'au conseil d'administration aux fins de prise de décisions et de suivis de projet. (Complété, mars 2013)

3.3. Conformité du processus d'adjudication de contrats

3.3.A. Contexte et constatations

La SPJD est assujettie aux règles générales applicables en matière d'adjudication de contrats par les organismes municipaux stipulées à l'article 573 de la LCV, et ce, en vertu de l'article 231.1, chapitre V, de la Charte.

À titre de société paramunicipale, la SPJD agit par l'intermédiaire de son conseil d'administration. En ce sens, lorsque la LCV fait référence au « conseil », dans un contexte où cela s'applique à une société paramunicipale, il s'agit alors du conseil d'administration de la société.

Selon ces règles, tout contrat concernant la fourniture de biens et de services de plus de 100 000 \$ ne peut être adjugé qu'après une demande de soumissions publiques faite par annonce dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. L'appel d'offres doit également être publié dans le SÉAO approuvé par le gouvernement du Québec. Le délai minimal accordé aux soumissionnaires pour la réception de leur soumission ne doit pas être inférieur à 15 jours. Subséquemment, les soumissions reçues doivent être ouvertes publiquement en présence d'au moins deux témoins aux dates, heure et lieu mentionnés dans l'avis d'appel d'offres.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus à l'égard desquels un organisme municipal doit aller en appel d'offres public ou sur invitation, la règle générale prévoit l'obligation d'utiliser le système d'évaluation et de pondération des offres en deux étapes. Ainsi, on évaluera d'abord la qualité de l'offre de services selon des critères préétablis afin d'éliminer, le cas échéant, les offres qui n'auront pas obtenu la note de passage (au moins 70 %). Le prix des offres n'entrera en ligne de compte qu'à la seconde étape. Également, en vue d'évaluer les offres reçues, un comité de sélection doit être formé.

Nos travaux de vérification avaient pour objectif, entre autres, de vérifier que l'adjudication des contrats s'effectuait dans le cadre d'un processus conforme aux lois, règlements et politiques internes en vigueur. Ainsi, l'examen des 10 contrats faisant partie de notre échantillon nous permet de conclure que le processus d'adjudication des contrats s'est déroulé conformément aux règles stipulées à l'article 573 de la LCV, à l'exception des aspects qui seront abordés ci-après.

En ce qui concerne plus particulièrement les contrats relatifs à la fourniture de services professionnels, précisons que la LCV stipule ce qui suit :

Dans le cadre de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes :

- 1° le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation;*
- 2° le système doit prévoir le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission eu égard à chacun des critères autres que le prix; ce nombre ne*

peut être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points qui peut être attribué à une soumission eu égard à ces critères;

- 3° *le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit :*
- a) évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix;*
 - b) attribuer à la soumission, eu égard à chaque critère, un nombre de points;*
 - c) établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;*
 - d) quant aux enveloppes contenant le prix proposé, ouvrir uniquement celles qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir ouvertes, à leurs expéditeurs². (Nos soulignés)*

Ainsi, selon ces dispositions de la LCV, il revient au conseil d'administration de la SPJD, préalablement au lancement de l'appel d'offres, d'approuver, d'une part, la grille d'évaluation des soumissions qui sera utilisée pour évaluer les offres, soit les critères et le pointage attribué à chacun d'eux, et, d'autre part, la composition des membres du comité de sélection qui sera responsable de procéder à l'évaluation des offres reçues.

Or, pour les deux contrats de notre sélection concernant la fourniture de services professionnels (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 4 et 7), bien que nous ayons constaté qu'une grille d'évaluation avait été utilisée et qu'un comité de sélection avait été constitué, le tout conformément aux spécifications stipulées à la LCV, nous n'avons cependant relevé aucune évidence que ces deux aspects avaient été l'objet d'une approbation au préalable de la part du conseil d'administration de la SPJD. Aussi, en ce qui a trait plus spécifiquement à l'approbation de la composition des membres du comité de sélection, la LCV prévoit que « *le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé le pouvoir de former le comité de sélection et fixer les conditions et modalités d'exercices du pouvoir délégué³* ». Les renseignements obtenus du personnel de la SPJD confirment que le conseil n'a adopté aucune résolution en ce sens.

Bien que la SPJD n'aurait pas cette obligation selon une opinion obtenue de ses conseillers juridiques, nous croyons que, dans un souci d'une plus grande transparence, il serait approprié qu'elle applique des règles plus rigoureuses, à l'instar de la Ville.

Dans un même ordre d'idées, l'extrait de l'article 573 cité précédemment stipule que les enveloppes contenant le prix des soumissions n'ayant pas obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 doivent être retournées, sans avoir été ouvertes, à leurs expéditeurs. Or, pour un des deux contrats de services professionnels examinés (voir l'annexe 4.1 – n^o 4),

² LCV, article 573.1.0.1.

³ LCV, article 573.1.0.1.1.

nous avons constaté, en examinant le dossier constitué à cette fin, que les enveloppes contenant le prix des soumissionnaires n'ayant pas obtenu la note de passage y étaient toujours consignées. Bien qu'elles ne semblent pas avoir été ouvertes, ces enveloppes devaient néanmoins être retournées à leurs expéditeurs, de façon à respecter les dispositions de la LCV.

3.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, dans un souci d'une plus grande transparence, de prendre les mesures nécessaires pour :

- **que la grille d'évaluation des soumissions qui sera utilisée pour évaluer les offres ainsi que la composition des membres du comité de sélection responsable d'évaluer les offres reçues fassent l'objet d'une approbation du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau préalablement au lancement de l'appel d'offres ou pour déléguer ce pouvoir lorsque la *Loi sur les cités et villes* le permet;**
- **réitérer, auprès du personnel concerné, l'obligation de retourner aux soumissionnaires n'ayant pas obtenu la note de passage les enveloppes de prix, sans les avoir ouvertes;**

et ce, afin d'assurer le respect de la conformité des dispositions législatives de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* en matière d'adjudication de contrats de services professionnels.

Réponse de l'unité d'affaires :

Les appels d'offres comportant un volet d'analyse qualitative seront évalués selon la grille d'évaluation standard adoptée par une résolution du conseil d'administration de la SPJD. (Complété, mars 2013)

Les règles de délégation de pouvoirs de la SPJD devront être adaptées afin de tenir lieu de la délégation de pouvoirs de la composition des comités de sélection à la direction de la SPJD (adoption également requise par le comité exécutif de la Ville selon les lettres patentes actuelles). (Échéancier prévu : décembre 2013 [si comité exécutif])

Le responsable désigné devra, par voie de signature, confirmer le retour des enveloppes aux soumissionnaires n'ayant pas obtenu la note de passage, et ce, sans les avoir ouvertes. (Complété, janvier 2013)

3.3.1. Crédits budgétaires additionnels consentis

3.3.1.A. Contexte et constatations

Dans le cadre de l'examen des contrats de notre échantillon, nous avons également porté une attention particulière aux crédits budgétaires additionnels consentis par la SPJD au même adjudicataire, en sus du montant du contrat originalement soumis par ce dernier.

Ainsi, au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, 4 des 10 contrats de notre échantillon avaient été l'objet d'approbations de crédits additionnels (voir l'annexe 4.2). Pour trois d'entre eux, ayant trait au projet de rénovation et d'agrandissement du Hélène-de-Champlain, nous constatons, tel que nous l'avons mentionné plus tôt, l'approbation de crédits additionnels consentis considérablement importants par rapport au coût original du contrat adjudgé, soit de 94 % à 130 % de plus. Évidemment, il faut comprendre que ces crédits additionnels ont systématiquement été consentis au même adjudicataire (de gré à gré), sans que la procédure d'appel d'offres ait été reprise. À cet effet, mentionnons que la LCV stipule ce qui suit : « *Une municipalité ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumissions, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature*⁴. »

En ce sens, nous avons pu observer, à la lecture des procès-verbaux, que la SPJD a généralement justifié le bien-fondé d'augmenter la valeur du contrat initialement attribué à la firme retenue par le fait qu'il s'agissait de modifications accessoires.

Or, nous sommes conscients qu'il est possible qu'un contrat fasse l'objet de modifications en cours d'exécution en raison d'imprévus ou de contraintes pouvant se manifester. Nous admettons également que, selon la nature des travaux ou des services à rendre, il pourrait s'avérer plus pratique et parfois même plus économique de confier la poursuite des travaux à la même firme.

Cependant, dans les cas cités, compte tenu de leur importance, les crédits additionnels consentis nous semblent pouvoir être remis en question quant à la possibilité de se qualifier à titre de frais accessoires au sens où l'entend la LCV. Nous comprenons que chaque situation est un cas d'espèce nécessitant un examen particulier du fait que la jurisprudence ne met pas de balise quant à la définition du terme « accessoire », si ce n'est que l'accessoire devrait généralement être moindre que le principal. En ce sens, nous croyons que la SPJD se devait d'obtenir l'opinion d'un conseiller juridique spécialisé en la matière

⁴ LCV, article 573.3.0.4.

de façon à pouvoir valider la légalité de confier de gré à gré la poursuite des travaux au même adjudicataire.

À cet effet, les gestionnaires responsables nous ont affirmé qu'une opinion juridique avait été demandée dans tous les cas en vue de confirmer que les modifications à la source des crédits additionnels à consentir pouvaient se qualifier à titre de frais accessoires au sens de la LCV. Nous avons donc demandé à en obtenir une copie du fait qu'aucune de ces opinions ne se trouvait au dossier constitué pour le contrat concerné. À la suite de recherches effectuées par ces mêmes gestionnaires, il appert que lesdites opinions juridiques auraient été obtenues verbalement à la suite de conversations téléphoniques, sans qu'une preuve documentaire officielle soutenant le résultat de l'opinion demandée au conseiller juridique sollicité soit transmise à la SPJD. En ce sens, en vue de pouvoir démontrer les mesures prises pour s'assurer de la conformité du processus d'adjudication de contrats, nous croyons que la SPJD aurait tout avantage à exiger que des opinions juridiques documentées lui soient acheminées pour qu'ensuite celles-ci puissent être conservées au dossier du contrat concerné.

3.3.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau :

- **d'exiger de ses conseillers juridiques qu'ils lui transmettent par écrit le résultat des opinions juridiques demandées;**
- **de conserver la documentation de ces opinions juridiques au dossier constitué à l'égard du contrat concerné;**

et ce, en vue de pouvoir démontrer les mesures prises pour 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 des travaux prévus à un contrat initial.

Réponse de l'unité d'affaires :

Lorsqu'une demande de crédits additionnels est jugée requise par le responsable du projet, une demande écrite devra être produite afin d'obtenir l'avis juridique afférent aux fins d'autorisation par l'instance applicable (Direction générale, conseil d'administration ou comité exécutif). La demande et l'avis afférent seront conservés dans le dossier du projet, aux archives. (Complété, janvier 2013)

3.3.2. Publication des renseignements sur les contrats dans le système électronique d'appel d'offres

3.3.2.A. Contexte et constatations

Tel que nous l'avons brièvement abordé précédemment, à compter du 1^{er} avril 2011, de nouvelles dispositions législatives ont également été introduites à la LCV (articles 477.4 à 477.6) à la suite de l'entrée en force du projet de loi 76, intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*.

Ces nouvelles dispositions ont principalement trait à l'obligation qu'ont tous les organismes municipaux de publier dans le site du SÉAO, approuvé par le gouvernement du Québec, la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ (exclusion faite des contrats de travail). Cette liste doit être mise à jour au moins une fois par mois et doit notamment contenir, à l'égard de chaque contrat, les renseignements suivants :

- Dans le cas d'un contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus, le prix du contrat tel qu'il a été préalablement estimé par l'organisme (inscription après l'ouverture des soumissions ou au moment de l'octroi du contrat);
- Le prix du contrat adjugé et le nom du soumissionnaire avec lequel il a été conclu;
- L'objet du contrat;
- Le montant total de la dépense effectivement faite (ce montant doit inclure, le cas échéant, les dépenses contingentes et les dépenses relatives aux travaux additionnels dûment autorisés).

Pour les contrats conclus à la suite d'un processus d'appel d'offres, la liste devra également contenir les renseignements suivants :

- Le nom de chaque soumissionnaire;
- Le montant de chaque soumission;
- L'identification de chaque soumission plus basse que celle retenue et qui a été jugée non conforme.

Ainsi, pour chacun des contrats de notre sélection pour lesquels les nouvelles règles de publication étaient applicables du fait qu'ils ont été adjugés après le 1^{er} avril 2011 (8 cas sur 10, voir l'annexe 4.1 – n^{os} 3 à 10), nous avons vérifié que les informations avaient été conformément inscrites dans le SÉAO. Notre examen nous a permis d'observer les faits suivants :

- Pour ce qui est du prix estimé du contrat devant être inscrit dans le SÉAO :
 - Dans cinq cas sur huit, aucun montant n'a été inscrit (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 3, 4, 5, 6 et 8);

- Dans un cas sur huit, le prix estimé qui a été inscrit correspond à l'estimation détaillée préparée par la SPJD (voir l'annexe 4.1 – n^o 10), alors que dans les deux cas restants, le prix estimé ne correspond pas (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 7 et 9).
- Pour ce qui est du montant total de la dépense effectivement faite devant être inscrit lorsque les travaux sont terminés (les travaux de cinq contrats sur les huit étaient terminés) :
 - Dans quatre cas sur cinq, aucun montant n'a été inscrit dans le SÉAO sous la rubrique « Montant total de la dépense effectivement faite » (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 3, 5, 6 et 10);
 - Dans un cas sur cinq, le montant inscrit correspond au coût original du contrat sans toutefois inclure les crédits additionnels consentis subséquemment (voir l'annexe 4.1 – n^o 4).

3.3.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau d'instaurer les mécanismes qui s'imposent pour s'assurer que l'intégralité des informations relatives à chacun des contrats octroyés est adéquatement inscrite dans le système électronique d'appel d'offres, afin de se conformer aux dispositions des articles 477.4 à 477.6 de la *Loi sur les cités et villes*.

Réponse de l'unité d'affaires :

Segmenter la tâche « entrée de l'information » et « validation de l'information » dans le SÉAO. Le responsable chargé de valider l'information devra signer l'action de la validation à même la « Fiche projet ». Les documents permettant cette validation seront également conservés au dossier du projet, aux archives. (Complété, janvier 2013)

3.3.3. Adoption d'une politique de gestion contractuelle

3.3.3.A. Contexte et constatations

En conclusion, mentionnons que, conformément aux dispositions législatives en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011 (article 573.3.1.2 de la LCV), le conseil d'administration de la SPJD a adopté, le 14 décembre 2010, sa politique de gestion contractuelle visant à renforcer les principes de saine concurrence, d'efficacité, d'éthique, de transparence et d'équité applicables à tout contrat. Selon cette nouvelle obligation insérée à la LCV, la SPJD devait prévoir à sa politique de gestion contractuelle des mesures visant, entre autres :

1. à s'assurer que tout soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de l'influencer, avec un des membres du comité de sélection relativement à la demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission;
2. à lutter contre le truquage d'offres;
3. à favoriser le respect de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*;
4. à prévenir les gestes d'intimidation, le trafic d'influence ou de corruption;
5. à prévenir les situations de conflits d'intérêts;
6. à prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demandes de soumissions et de la gestion qui en résulte;
7. à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat.

Nous avons procédé à l'examen du contenu de la politique de gestion contractuelle dont s'est dotée la SPJD et nous concluons que son contenu est conforme aux dispositions prévues à l'article 573.3.1.2 de la LCV. De plus, pour les contrats de notre sélection ayant été adjugés après l'entrée en vigueur de cette nouvelle politique de gestion contractuelle (1^{er} janvier 2011), nous avons pu constater que ces différentes mesures prévues à la politique de gestion contractuelle de la SPJD avaient été incorporées dans les documents d'appel d'offres. Par exemple :

- Désignation aux documents d'appel d'offres d'un responsable par la SPJD à qui adresser des questions;
- Déclarations solennelles de la part du soumissionnaire;
- Déclaration solennelle des membres du comité de sélection, le cas échéant;
- Abstention de tout fournisseur de soumissionner s'il a participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres.

À cet égard, notre examen des contrats n'a d'ailleurs permis de déceler aucune irrégularité quant au respect de ces dispositions prises.

3.4. Approbation de l'adjudication des contrats et autres informations liées à la prise de décisions

L'approbation de l'adjudication des contrats doit non seulement s'effectuer dans le respect des pouvoirs délégués aux divers gestionnaires ou employés en cette matière, compte tenu de l'importance pécuniaire des biens ou des services réquisitionnés, mais elle doit également s'effectuer en fonction d'une information complète et suffisamment précise pour permettre une prise de décisions éclairée.

Concurremment, la tenue des procès-verbaux de la SPJD devrait être effectuée de façon à ce que ces derniers soient le reflet fidèle et complet des sujets discutés et des décisions prises par les administrateurs, de sorte qu'il soit possible de s'y référer ultérieurement pour en faire le suivi et s'assurer de leur mise en application, mais aussi pour qu'ils puissent servir de preuve en cas de litiges ou de poursuites éventuelles.

À cette étape du processus, nos travaux de vérification ont consisté à nous assurer que les contrats de notre sélection avaient fait l'objet d'une autorisation conforme aux niveaux d'approbation (délégation de pouvoirs) en vigueur au sein de la SPJD et que cette délégation de pouvoirs avait été effectuée conformément aux dispositions contenues aux lettres patentes. Nous avons également porté une attention particulière à la pertinence et à la suffisance des informations communiquées aux administrateurs par le biais des mémoires internes ou des sommaires décisionnels⁵ préparés en vue de leur permettre de bien saisir tous les éléments contextuels sur lesquels ils devraient s'appuyer pour procéder ou non à l'approbation de l'adjudication des contrats.

Concurremment, la documentation des procès-verbaux de la SPJD a été scrutée afin d'évaluer dans quelle mesure ils étaient suffisamment précis et intégraux quant aux décisions prises. Pour ce faire, nous avons procédé à la lecture de l'ensemble des procès-verbaux du conseil d'administration et des comptes rendus du comité de vérification pour les années 2010 et 2011 ainsi que pour les six premiers mois de l'année 2012.

3.4.1. Règles de délégation de pouvoirs pour l'approbation des contrats

3.4.1.A. Contexte et constatations

La politique d'approvisionnement de la SPJD incorpore les niveaux d'approbation requis par les divers intervenants concernés selon le montant des biens ou des services réquisitionnés. Ces niveaux d'approbation, lesquels ont fait l'objet d'une révision et d'une résolution du conseil d'administration de la SPJD au cours de la séance de travail du 9 novembre 2011, sont présentés au tableau 3.

⁵ En vue de l'approbation des contrats, nous avons constaté que la SPJD utilise deux types de documents, soit le « mémoire interne » et le « sommaire décisionnel ». Ces deux documents contenant essentiellement les mêmes informations, nous utiliserons le terme « sommaire décisionnel » aux fins du présent rapport de vérification.

**Tableau 3 – Niveaux d'approbation requis
en fonction des montants des biens et des services**

Montant des biens et services (taxes incluses)	Intervenants et niveaux d'approbation
Moins de 10 000 \$	Directeur
De 10 000 \$ à 25 000 \$	Directeur et directeur principal
De 25 000 \$ à 100 000 \$	Directeur principal et directeur général
De 100 000 \$ à 2 000 000 \$	Conseil d'administration ou comité de vérification, sur recommandation du directeur général, à entériner par le conseil d'administration
2 000 000 \$ et plus	Comité exécutif de la Ville de Montréal, sur recommandation du conseil d'administration

À titre informatif, cette politique d'approvisionnement stipule également que :

La direction générale est autorisée à effectuer des dépenses additionnelles imprévues n'excédant pas 10 % des contrats et mandats octroyés. Ces dépenses additionnelles ne doivent toutefois pas excéder 100 000 \$ par contrat ou par mandat octroyé. Ce pourcentage ou ce montant dépassé, toutes dépenses additionnelles ou imprévues devront être autorisées par le conseil d'administration de la Société⁶.

D'entrée de jeu, nous remarquons que le conseil d'administration de la SPJD a établi les niveaux d'approbation des pouvoirs délégués aux divers intervenants concernés par le biais d'une résolution et non par le biais d'un règlement comme le prévoient pourtant les lettres patentes délivrées par le gouvernement du Québec en vue de la constitution de la SPJD. En effet, l'article 4 des lettres patentes supplémentaires enregistrées le 7 juillet 1995 stipule, entre autres, que la SPJD est administrée par un conseil d'administration (article 4.a). Aussi, lorsque ce dernier désire déléguer certaines de ses responsabilités pour toute matière utile ou nécessaire à la régie interne de la SPJD, il doit le faire par le biais d'un règlement, lequel entre en vigueur sur approbation du comité exécutif de la Ville (article 4.j).

Dans les circonstances, nous sommes d'avis que tous les pouvoirs délégués, notamment ceux prévus à la résolution du 9 novembre 2011 du conseil d'administration ainsi que la délégation de pouvoirs consentie au directeur général par le biais de la politique d'approvisionnement, concernant les dépenses additionnelles imprévues n'excédant pas 10 % du coût des contrats et mandats octroyés, représentent des aspects propres à la régie interne de la SPJD. À cet égard, ils doivent faire l'objet d'un règlement officiel qui sera soumis aux fins d'approbation par le comité exécutif de la Ville, conformément à ce qui est prévu aux lettres patentes en vigueur.

⁶ Politique d'approvisionnement, Société du parc Jean-Drapeau, p. 6.

De plus, en ce qui concerne plus particulièrement la délégation de pouvoirs consentie au directeur général pour l'approbation des dépenses additionnelles imprévues, nous croyons également qu'une reddition de comptes périodique à l'intention du conseil d'administration de la SPJD devrait être effectuée afin d'assurer la transparence des décisions prises.

En outre, nous avons remarqué une non-concordance des renseignements contenus dans les divers documents de base utilisés au sein de la SPJD concernant les aspects liés à la délégation de pouvoirs (niveaux d'approbation en fonction des montants des biens et des services). D'une part, la politique d'approvisionnement de la SPJD n'a pas été mise à jour pour refléter l'approbation par son conseil d'administration, le 9 novembre 2011, des niveaux d'approbation révisés. D'autre part, en ce qui concerne la délégation de pouvoirs accordée au directeur général pour les dépenses additionnelles imprévues, la politique d'approvisionnement réfère à un seuil de 10 %, alors que le document intitulé « Approvisionnement, normes et procédures » spécifie plutôt un seuil de 20 %. À notre avis, il serait approprié que les documents de référence existant à la SPJD soient mis à jour et uniformisés afin d'en accroître l'utilité et d'éviter toute confusion potentielle de la part des divers intervenants concernés par le processus d'adjudication de contrats au sein de la SPJD.

Dans un même ordre d'idées, nous avons également observé que le comité de vérification de la SPJD a été ajouté à titre d'approbateur pour les contrats dont le montant se situe entre 100 000 \$ et 2 000 000 \$. Plus précisément, pour les biens et les services dont le montant se situe dans cette strate, la règle d'approbation concernant les intervenants autorisés à approuver la dépense est la suivante : « *Conseil d'administration ou comité de vérification, sur recommandation du directeur général, à entériner par le conseil d'administration.* » (Nos soulignés)

Selon ce qui est mentionné au procès-verbal du 9 novembre 2011 et compte tenu des informations obtenues auprès des personnes rencontrées, nous comprenons que l'intervention possible du comité de vérification a été ajoutée pour permettre une plus grande flexibilité au moment de l'attribution des contrats dans le cas où les échéanciers sont serrés, et qu'aucune séance de travail du conseil d'administration n'est prévue à brève échéance. Cependant, ce mode de fonctionnement n'est pas conforme au protocole d'entente (convention) intervenu entre la SPJD et la Ville le 6 novembre 1996. En effet, le protocole d'entente prévoit ce qui suit : « *La Société doit former un Comité de vérification dont la composition, les règles de fonctionnement, les pouvoirs, les devoirs et les attributions apparaissent en annexe 1⁷.* »

⁷ Convention entre la SPJD et la Ville de Montréal, 6 novembre 1996, article 5.3.5, p. 8.

Or, à la lecture du contenu de l'annexe 1 du protocole d'entente traitant du comité de vérification, nous constatons qu'il n'est aucunement prévu que ce dernier puisse octroyer des contrats. En ce sens, la résolution du 9 novembre 2011 du conseil d'administration de la SPJD ne respecte pas les dispositions du protocole d'entente. D'ailleurs, l'objet même de la délégation de pouvoirs au comité de vérification est incongru. En effet, la SPJD ne peut pas agir par l'intermédiaire de deux « instances » pour une décision de même nature. En ce sens, une décision (p. ex. l'adjudication d'un contrat) devant être entérinée par le conseil d'administration, comme le prévoient actuellement les règles de délégation de pouvoirs de la SPJD, ne peut pas être en vigueur avant l'intervention de ce dernier. Or, dans le cas qui nous concerne, les travaux relatifs à l'agrandissement du pavillon de la Jamaïque ont débuté avant même que la décision du comité de vérification (le 14 mars 2012) ne soit entérinée par le conseil d'administration de la SPJD. En effet, nous avons pu constater que le bon de commande pour ce contrat avait été créé le 16 mars 2012 et que les travaux ont débuté autour du 19 mars 2012, selon les informations trouvées au dossier appuyant ce contrat, tandis que le dossier a été présenté aux membres du conseil d'administration dans le cadre d'une séance de travail tenue le 29 mars 2012.

D'autre part, la possibilité même de permettre au comité de vérification d'octroyer des contrats peut être remise en question du fait que, par nature, ce type de comité a davantage une responsabilité visant, entre autres, la surveillance des processus relatifs à la qualité de l'information financière produite ou encore la surveillance des contrôles internes. L'octroi de contrats ne fait donc pas partie de ses pouvoirs, devoirs ou attributions.

Nous tenons à préciser que notre compréhension des faits relativement à la non-conformité des deux aspects dont nous venons de faire état au regard des règles de délégation de pouvoirs instaurées au sein de la SPJD (nécessité d'un règlement de délégation de pouvoirs et non-respect du protocole d'entente concernant le comité de vérification) a été confirmée par le biais d'une opinion juridique obtenue du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière de la Ville.

Cependant, bien que la délégation de pouvoirs devrait être ratifiée par un règlement et non par une simple résolution, la situation actuelle relève davantage de la conformité que de l'illégalité en ce qu'elle n'a pas pour effet de rendre invalide les décisions prises par les personnes concernées sur la base de cette résolution. De ce fait, notre examen visant à nous assurer du respect des règles de délégation de pouvoirs établies pour l'approbation des contrats de notre échantillon s'est appuyé sur celles existantes à la SPJD.

Ainsi, nos travaux de vérification nous ont permis de constater que, de façon générale, les règles de délégation de pouvoirs en vigueur au sein de la SPJD ont été respectées, à

l'exception de la situation exposée ci-après à l'égard de laquelle un contrat de notre sélection était visé.

Ainsi, à la lecture des procès-verbaux du conseil d'administration de la SPJD, nous avons constaté qu'à la séance de travail du 9 novembre 2011, les administrateurs présents avaient entériné, *a posteriori*, la décision prise par le président du conseil d'administration, huit semaines auparavant, d'octroyer 12 contrats totalisant 3,7 M\$. Parmi ces contrats figurait celui de notre sélection concernant l'aménagement paysager et civil sur le site du bâtiment du Hélène-de-Champlain (voir l'annexe 4.1 – n° 8).

En effet, selon les renseignements obtenus à la lecture d'un courriel (daté du 14 septembre 2011) faisant état de l'octroi de ces contrats, il appert que la décision prise par le président du conseil d'administration était motivée par les échéanciers critiques pour la réalisation des travaux. Nous admettons que certaines situations peuvent commander une prise de décisions rapide. Néanmoins, dans les circonstances, force est de constater que les autres membres du conseil d'administration ont été mis devant le fait accompli sans qu'ils puissent exercer leur pouvoir décisionnel comme le prévoient pourtant les règles de délégation de pouvoirs instaurées au sein de la SPJD. En ce sens, afin d'éviter que ce genre de situation ne se reproduise, nous croyons que la SPJD devrait évaluer, selon l'urgence des situations, la pertinence de tenir une séance extraordinaire du conseil d'administration.

3.4.1.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prendre les dispositions qui s'imposent, dans un souci d'une plus grande transparence, pour que tous les pouvoirs délégués par son conseil d'administration soient ratifiés par le biais d'un règlement, lequel devra être dûment approuvé par le comité exécutif de la Ville de Montréal, et ce, afin de se conformer aux dispositions prévues aux lettres patentes en vigueur de la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

Il est à noter que le projet de lettres patentes élaboré en 2011 modifierait cette recommandation. Dans le cas où les lettres patentes ne sont pas modifiées : présenter pour adoption au comité exécutif le règlement de délégation de pouvoirs de la SPJD. (Échéancier prévu : décembre 2013 – comité exécutif).

Nous désirons rappeler qu'un projet de convention avec la Ville, un projet de règle de régie interne et un règlement sur le parc Jean-Drapeau ont également été élaborés en 2011.

3.4.1.C. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de réviser ses règles de délégation de pouvoirs afin de retirer le comité de vérification des intervenants autorisés aux fins d'approbation des dépenses, et ce, en vue de respecter les dispositions de l'annexe 1 du protocole d'entente conclu entre la Société du parc Jean-Drapeau et la Ville de Montréal au regard des responsabilités dévolues à ce comité.

Réponse de l'unité d'affaires :

Il est à noter que le projet de lettres patentes élaboré en 2011 modifierait cette recommandation. Dans le cas où les lettres patentes ne sont pas modifiées : présenter pour adoption au comité exécutif le règlement de délégation de pouvoirs de la SPJD. (Échéancier prévu : décembre 2013 – comité exécutif).

Nous désirons rappeler qu'un projet de convention avec la Ville, un projet de règle de régie interne et un règlement sur le parc Jean-Drapeau ont également été élaborés en 2011.

3.4.1.D. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, afin d'assurer la transparence des décisions prises, de prévoir l'instauration d'un mécanisme de reddition de comptes périodique à l'intention des membres du conseil d'administration concernant les dépenses additionnelles imprévues approuvées par le directeur général pour un contrat ou un mandat octroyé, compte tenu de la délégation de pouvoirs qui lui est accordée à cet effet.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le directeur général peut actuellement autoriser des dépenses selon les normes et les procédures de la SPJD. Actuellement, il peut aussi autoriser un ajout au contrat ne pouvant excéder 20 % de la valeur du contrat initial (le 20 % doit être de moins de 100 000 \$).

Lorsque le contrat initial est octroyé par le conseil d'administration, le directeur général devra préciser l'ajout qui sera inscrit à même la « Fiche projet ». (Complété, janvier 2013)

3.4.1.E. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de mettre à jour et d'uniformiser ses documents de référence (politique d'approvisionnement, normes et procédures) pour, notamment, qu'ils reflètent adéquatement les règles de délégation de pouvoirs approuvées par les instances, et ce, afin d'en accroître l'utilité et d'éviter toute confusion potentielle de la part des divers intervenants concernés par le processus d'adjudication de contrats.

Réponse de l'unité d'affaires :

Après l'adoption du règlement de délégation de pouvoirs de la SPJD, la politique d'approvisionnement, le document des normes et procédures ainsi que la « Fiche projet » et ses consignes d'usage seront regroupés à même un document de référence. (Échéancier prévu : décembre 2013)

La politique de gestion contractuelle, requise par la loi, reste cependant un document distinct.

3.4.1.F. Recommandation

Nous recommandons également à la Société du parc Jean-Drapeau de prévoir la tenue d'une séance extraordinaire du conseil d'administration dans le cas où l'urgence de la situation le justifie, et ce, en vue d'assurer le respect des règles de délégation de pouvoirs approuvées par la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le président du conseil d'administration de la SPJD et le président du comité d'audit et PTI, sur la recommandation du directeur général, statueront sur le besoin de séances extraordinaires du conseil d'administration. (Complété, janvier 2013)

3.4.2. Suffisance des informations présentées aux fins d'une prise de décisions (sommaire décisionnel)

3.4.2.A. Contexte et constatations

Afin que les administrateurs puissent rapidement prendre connaissance de l'ensemble des aspects contextuels sous-jacents à la nécessité de procéder à l'adjudication d'un contrat, il est d'usage qu'un document intitulé « sommaire décisionnel » soit préparé et leur soit soumis au cours d'une séance de travail du conseil. Pour qu'ils puissent constituer un outil de gestion utile, ces sommaires décisionnels doivent être préparés de façon à inclure des

renseignements suffisamment précis et complets permettant ainsi aux administrateurs de prendre une décision éclairée. Ces sommaires décisionnels devraient notamment inclure :

- une présentation des informations contextuelles justifiant le recours à une décision d'autoriser l'adjudication d'un contrat pour la réalisation des travaux ou des services requis (p. ex. les objectifs poursuivis, la description des travaux requis, les décisions antérieures liées, les enjeux);
- le coût estimé pour les travaux ou les services requis incluant les contingences, s'il y a lieu;
- le mode d'adjudication retenu, le nom des firmes invitées ou, s'il s'agit d'un appel d'offres public, le nombre des preneurs du cahier des charges ainsi que le nom des soumissionnaires en lice;
- les résultats du pointage intérimaire de chaque soumissionnaire et le pointage final, dans le cas d'un contrat à l'égard duquel un système d'évaluation et de pondération en deux étapes aura été utilisé conformément à la LCV;
- l'analyse des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires en lice (p. ex. la comparaison entre le coût moyen des soumissions conformes reçues et la plus basse soumission conforme, entre le prix de la plus haute et de la plus basse soumission conforme ainsi qu'entre la plus basse et la deuxième plus basse soumission conforme);
- l'explication de l'écart (selon un seuil déterminé) entre l'estimation des coûts préparée par la SPJD préalablement au lancement de l'appel d'offres et le coût de la soumission du plus bas soumissionnaire conforme;
- le prix de la soumission ainsi que le nom de l'adjudicataire recommandé à la suite du processus d'appel d'offres.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons examiné les sommaires décisionnels préparés concernant les 10 contrats de notre sélection, afin de déterminer dans quelle mesure les informations fournies aux administrateurs étaient suffisantes à la prise de décisions. Ainsi, l'examen effectué nous a permis de déceler certaines informations manquantes à l'égard desquelles les sommaires décisionnels gagneraient à être bonifiés pour en accroître l'utilité aux fins d'une prise de décisions éclairée.

Notamment, nous avons pu observer que le coût estimé pour les travaux à réaliser, lequel est un élément clé à la prise de décisions, n'y était pas toujours spécifiquement indiqué. Cette situation a pu être observée pour 3 des 10 contrats examinés.

L'un de ceux-ci concerne le contrat octroyé pour la réalisation du projet de construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart (voir l'annexe 4.1 – n° 1), à l'égard duquel tant le sommaire décisionnel que le

procès-verbal (séance du conseil d'administration du 11 mai 2010) sont muets quant à l'évaluation de l'estimation des coûts en vue de la réalisation des travaux.

Les deux autres cas observés concernent quant à eux le contrat relatif à l'aménagement paysager et civil ainsi que celui relatif à la fourniture et à l'installation de fenêtres et de portes (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 8 et 9), tous deux octroyés dans le cadre du projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain. Pour ces deux cas, nous constatons que les sommaires décisionnels sous-jacents visaient l'approbation de lots de contrats à l'intérieur desquels les deux contrats de notre échantillon se trouvaient. Ainsi, le contrat relatif à l'installation de fenêtres et de portes est incorporé à un lot de 11 contrats, tandis que le contrat relatif à l'aménagement paysager et civil est pour sa part incorporé à un lot de cinq contrats; ces lots devant être approuvés par le conseil d'administration de la SPJD.

En ce qui a trait au contrat relatif à la fourniture et à l'installation de fenêtres et de portes inclus à un lot de 11 contrats, nous avons pu observer que le sommaire décisionnel ainsi que le procès-verbal (séance de travail du 9 novembre 2011) étaient tous deux totalement muets quant à l'évaluation des coûts estimés pour chacun de ces 11 contrats, quant au prix de la plus basse soumission conforme individuellement déposée pour chacun des contrats et quant à l'identité de ces firmes. En effet, la résolution du conseil d'administration stipulait, notamment, ce qui suit :

Considérant que les travaux reliés à ces contrats comprennent, de manière non limitative :

- *Les travaux de menuiserie et l'ébénisterie intérieure;*
- *Les travaux de métaux ouvrés liés au design d'intérieur;*
- *La fourniture et l'installation des fenêtres et des portes extérieures en bois;*
- *Les travaux de plomberie et de gaz naturel;*
- *Les travaux de chauffage et de ventilation;*
- *La fourniture et l'installation des systèmes de régulation et de contrôles;*
- *La fourniture et l'installation des systèmes de protection incendie;*
- *Le préachat des 5 appareils de ventilation du bâtiment;*
- *Le préachat des hottes de ventilation des cuisines;*
- *Le préachat des chaudières à eau chaude du bâtiment;*
- *Le préachat des échangeurs de chaleur du bâtiment.*

Il est résolu : d'octroyer 11 contrats à différentes firmes pour la réalisation de divers travaux au pavillon Hélène-de-Champlain aux prix et conditions des soumissions déposées, conformément aux résultats des appels d'offres publics, et autoriser une

dépense totale à cette fin de 5 370 516,01 \$, comprenant toutes les taxes⁸. (Nos soulignés)

Finalement, pour ce qui est du contrat relatif à l'aménagement paysager et civil sur le site du Hélène-de-ChAMPLAIN, l'examen du sommaire décisionnel préparé par la SPJD, lequel contenait sensiblement les mêmes informations que celles présentées au procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 9 novembre 2011, nous permet d'observer qu'il y est notamment stipulé ce qui suit :

[...] cinq (5) lots [contrats] de travaux ont fait l'objet d'appels d'offres publics pour permettre de poursuivre les travaux sur le site. Les lots sont les suivants :
Lot 7.3. Préachats – Refroidisseurs
Lot 7.4. Préachats – Condenseur évaporatif
Lot 7.7. Préachats – Groupe électrogène et inverseurs automatiques
Lot 8. Ascenseur et monte-charge
*Lots 24. et 35. Aménagement extérieur et civil*⁹. (Nos soulignés)

Sous la rubrique intitulée « Aspects financiers », il est indiqué :

Préalablement à l'appel d'offres, le coût des travaux liés aux lots avait été estimé par les professionnels du projet à 1 525 000 \$, incluant les taxes.

*L'ensemble des plus basses soumissions déposées pour chacun des lots totalise 1 590 267,68 \$, incluant les taxes*¹⁰.

Nous constatons, tout comme pour le cas précédent (lot de 11 contrats), que le sommaire décisionnel ainsi que le procès-verbal étaient tous deux totalement muets quant à l'évaluation des coûts estimés pour chacun des cinq contrats, de même qu'en ce qui a trait au prix de la plus basse soumission conforme individuellement déposée pour chacun d'eux et quant à l'identité des firmes retenues. Nous observons toutefois qu'il y est fait mention d'une estimation des coûts, mais que dans les faits, le montant soumis aux administrateurs de la SPJD aux fins de l'approbation de l'adjudication des contrats se révèle être un montant cumulé pour les cinq contrats du lot.

Or, à partir des informations contenues dans la liste des contrats tenue par la SPJD, intitulée « Liste des appels d'offres inscrits dans le système électronique d'appel d'offres », nous avons été en mesure de reconstituer le détail de l'estimation globale (1 525 000 \$) présentée au sommaire décisionnel et au procès-verbal. Cette conciliation révèle que

⁸ Procès-verbal, séance du conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau, 9 novembre 2011, p. 7 et 8.

⁹ Sommaire décisionnel, conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau, 2 septembre 2011, p. 1.

¹⁰ Sommaire décisionnel, conseil d'administration de la Société du parc Jean-Drapeau, 2 septembre 2011, p. 2.

l'estimation des coûts présentée au regard du contrat de notre sélection relativement aux travaux d'aménagement paysager et civil du site du Hélène-de-ChAMPLAIN s'élevait à 800 000 \$. Ainsi, tel que nous en avons déjà fait mention précédemment à la section 3.1.2, bien que l'écart ne soit pas si important, nous constatons, d'une part, que ce montant ne correspond pas précisément au montant apparaissant à l'estimation détaillée documentée trouvée (836 454 \$) pour ce contrat. D'autre part, l'examen effectué révèle également que, pris séparément, les cinq contrats composant ce lot présentent des écarts entre l'estimation des coûts utilisée par la SPJD (selon la reconstitution du montant de 1 525 000 \$) et le prix de la plus basse soumission conforme¹¹ variant entre - 66,9 % et + 36 % (voir le tableau 4), comparativement à un écart total de 4,3 %, comme le suggèrent les informations présentées au sommaire décisionnel.

**Tableau 4 – Détail des montants des estimations des coûts
utilisées pour les cinq contrats inclus au lot**

Objet du contrat	Coûts de l'estimation utilisée	Coût de la plus basse soumission conforme	Écart
Lot 7.3. Préachats – refroidisseurs	125 000 \$	75 706,16 \$	(39,4 %)
Lot 7.4. Préachats – condenseur évaporatif	125 000 \$	41 525,66 \$	(66,8 %)
Lot 7.7. Préachats – groupe électrogène et inverseurs automatiques	250 000 \$	82 698,16 \$	(66,9 %)
Lot 8. Ascenseur et monte-charge	225 000 \$	302 544,93 \$	34,5 %
Lots 24. et 35. Aménagement extérieur et civil	800 000 \$	1 087 795,77 \$	36,0 %
Total	1 525 000 \$	1 590 267,68 \$	4,3 %

Du coup, nous avons également remarqué, en examinant le contenu des sommaires décisionnels, qu'une mention concernant le montant des frais contingents prévus, dans les cas où cela pouvait s'appliquer (8 cas sur 10, voir l'annexe 4.1 – tous les contrats à l'exception des n^{os} 4 et 9), n'était présente que dans trois des contrats examinés, soit le projet de construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart, le projet de réfection de la maçonnerie de la poudrière et le projet de conception et de construction d'une nouvelle cour de services (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 1, 5 et 7).

Pour les cinq autres contrats sur les huit, nous avons constaté que :

- pour deux d'entre eux (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 8 et 10), une provision pour frais contingents avait été prévue au bordereau de soumission faisant partie des documents d'appel d'offres, mais ni le sommaire décisionnel, ni les procès-verbaux n'en faisaient

¹¹ Selon le procès-verbal de l'ouverture publique des soumissions reçues.

état. À notre avis, l'ampleur de la provision pour frais contingents fait partie des informations pertinentes devant systématiquement être communiquées aux administrateurs en vue d'une prise de décisions éclairée;

- pour les trois autres contrats (voir l'annexe 4.1 – n^{os} 2, 3 et 6), nous avons constaté qu'aucune provision pour frais contingents n'était indiquée au bordereau de soumission, que les sommaires décisionnels étaient muets à cet égard et qu'aucun budget à cet effet n'avait été approuvé par le conseil d'administration au moment de l'adjudication du contrat. À ce propos, nous sommes d'avis que la SPJD aurait tout avantage à prévoir, au moment de l'adjudication des contrats, une provision budgétaire pour frais contingents afin de pallier les imprévus pouvant survenir au cours de la réalisation des travaux, et ce, dans le but :
 - d'éviter de devoir retarder la réalisation des travaux par le fait qu'il faille attendre la tenue d'une prochaine séance de travail du conseil d'administration pour obtenir l'approbation des crédits additionnels requis,
 - d'atténuer les risques que les travaux soient poursuivis sans l'accord préalable des administrateurs de la SPJD.

De plus, notre examen des sommaires décisionnels sous-jacents aux contrats de notre sélection nous a permis de relever l'absence des informations suivantes :

- Une analyse comparative des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires en lice n'était généralement pas documentée au sommaire décisionnel (9 cas sur 10). En effet, seule une brève mention indiquant que les prix des 10 premières soumissions reçues se situaient à l'intérieur d'une fourchette de 8 % a pu être observée au sommaire décisionnel relatif à l'octroi du contrat pour le projet de construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart (voir l'annexe 4.1 – n^o 1).
- Une explication visant à justifier, s'il y a lieu, l'écart constaté entre l'estimation des coûts préparée en vue de l'adjudication du contrat et le coût de la soumission de l'adjudicataire recommandé n'y est jamais documentée. À cet égard, les renseignements obtenus des personnes rencontrées confirment que la SPJD ne s'est dotée d'aucune directive à l'interne stipulant le seuil à partir duquel des explications doivent être fournies au sommaire décisionnel présenté aux administrateurs. À titre d'exemple, cette directive pourrait prévoir que les écarts supérieurs à 10 % (en plus ou en moins) entre l'estimation des coûts réalisée et le prix de l'adjudicataire recommandé doivent être systématiquement expliqués et documentés au sommaire décisionnel.

Ainsi, pour les contrats de notre sélection, nous avons procédé à cette analyse comparative. Pour ce faire, nous avons comparé le coût du contrat adjugé avec celui de l'estimation des coûts présentée aux administrateurs de la SPJD par le biais du sommaire décisionnel, lequel était également intégralement reflété au procès-verbal de la séance du conseil correspondant, et ce, pour les cas où cette information y était présentée. De ce fait, l'analyse comparative a pu être réalisée pour 8 des 10 contrats de notre sélection (voir l'annexe 4.3). Les résultats de celle-ci révèlent que les écarts calculés varient dans une fourchette allant de - 42,8 % à + 73,4 %. Parmi ces huit contrats, deux seulement présentaient un écart entre l'estimation des coûts et le prix de la plus basse soumission conforme se situant à l'intérieur d'un seuil pouvant être acceptable, soit de l'ordre de ± 10 %.

À notre avis, la divulgation aux sommaires décisionnels d'écarts aussi importants que ceux mentionnés ci-dessus aurait certainement pu susciter des questionnements de la part des membres du conseil d'administration, pouvant même, dans le cas d'un dépassement important des coûts prévus, remettre en question leur décision d'adjuger le contrat.

De ce fait, nous estimons que la constitution des sommaires décisionnels présentés aux administrateurs devrait être bonifiée et harmonisée quant aux renseignements devant y être consignés, de façon à ce que ceux-ci fassent état de l'ensemble des informations pertinentes et essentielles à une prise de décisions éclairée. À cet effet, nous croyons que la SPJD devrait réévaluer ses façons de faire et se doter d'un guide ou d'une directive visant à mieux encadrer la préparation des sommaires décisionnels au regard des informations devant y être consignées.

3.4.2.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, afin que ses administrateurs puissent bénéficier d'un outil utile et pertinent leur permettant de prendre des décisions éclairées, de réévaluer, à brève échéance, ses façons de faire et de se doter d'un guide visant à mieux encadrer la préparation des sommaires décisionnels au regard des informations devant y être consignées, de sorte que leur contenu soit plus uniforme et qu'ils puissent être bonifiés par l'intégration d'informations telles que :

- la divulgation du montant de l'estimation des coûts préparée préalablement à l'adjudication d'un contrat, du prix de la soumission retenue et de l'identité de l'adjudicataire;
- la divulgation des frais contingents prévus;
- l'analyse comparative des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires;
- l'explication, en fonction d'un seuil jugé acceptable (p. ex. $\pm 10\%$), des écarts constatés entre l'estimation des coûts préparée en vue de l'adjudication du contrat et le coût de la soumission de l'adjudicataire recommandé;

et de diffuser ce guide à tous les employés concernés au sein de la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le sommaire décisionnel présenté aux fins de décision doit être validé par plus d'une personne, et ce, en conformité avec l'information prévue à la « Fiche projet » signée par les responsables désignés. (Complété, mars 2013)

Élaborer des normes et des procédures plus détaillées en matière de gestion de projet permettant d'assurer l'uniformité des pratiques, et ce, à chacune des étapes d'un projet, soit : la préféabilité, l'estimation, l'octroi de contrat, la reddition de comptes et la fermeture du projet. (Échéancier prévu : mai 2013)

Standardiser la nature de l'information ainsi que sa présentation pour faciliter la compréhension des dossiers lors de la prise de décisions tant par le directeur général, le comité d'audit et PTI qu'auprès du conseil d'administration. « Sommaire décisionnel type. » (Échéancier prévu : mai 2013)

Uniformiser le contenu et la présentation des estimations de projets d'investissement aux fins de signature par le responsable désigné. (Notons que les contingences de design et celles de construction ne sont pas les mêmes et varient aussi selon le type de chantier, la complexité du design et la précision du PFT.) (Complété, mars 2013)

Le volet Octroi de contrat précise l'écart entre le coût du contrat et l'estimation ainsi que le justificatif applicable le cas échéant. (Complété, mars 2013)

3.4.2.C. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau de prévoir, au moment de l'adjudication des contrats, une provision budgétaire pour frais contingents afin d'éviter de devoir retarder la réalisation des travaux par le fait qu'il faille attendre la tenue d'une prochaine séance de travail du conseil d'administration pour obtenir l'approbation des crédits additionnels requis, ou encore afin d'atténuer les risques que les travaux ne soient poursuivis sans l'accord préalable des administrateurs de la Société du parc Jean-Drapeau.

Réponse de l'unité d'affaires :

« Sommaire décisionnel type ». Le projet prévoira, selon la nature du contrat, un pourcentage de contingence. Le budget du contrat sera mis en relation avec le budget global du projet. (Complété, mars 2013)

3.4.3. Documentation des procès-verbaux

3.4.3.A. Contexte et constatations

Le procès-verbal est un document officiel faisant état de ce qui a été dit, débattu, fait ou décidé au cours d'une séance de travail des membres du conseil d'administration. Il permet de confirmer le déroulement d'une séance en fonction des sujets prévus à l'ordre du jour. En somme, il constitue la mémoire de l'organisme et sert de référence en cas de besoin. Il a pour fonctions, entre autres, celles visant à :

- révéler les événements passés ou plus actuels aux personnes qui n'étaient pas présentes;
- enregistrer les décisions prises pour en faciliter le suivi et la mise en application;
- préserver la continuité des débats;
- servir de preuve en cas de litiges ou de poursuites judiciaires, ou de source d'information pour les divers intervenants intéressés.

Étant donné que les administrateurs siégeant à des conseils d'administration doivent assumer de lourdes responsabilités légales, ils ont l'obligation d'agir avec prudence et diligence. De ce fait, il importe que les procès-verbaux préparés à la suite des séances de travail d'un conseil soient suffisamment étoffés et transparents quant aux décisions prises ou des orientations préconisées pour démontrer que les administrateurs se sont bien acquittés des responsabilités qui leur incombent.

Dans le cadre de nos travaux de vérification, en plus d'avoir examiné les procès-verbaux relatifs à l'approbation des 10 contrats inclus à notre échantillon, nous avons procédé à l'examen de tous les procès-verbaux de la SPJD relativement aux séances de travail tenues entre le 9 février 2010 et le 21 juin 2012.

Or, tel que nous en avons brièvement fait état à la section précédente, cet examen nous a permis de constater que les informations identifiées comme étant manquantes aux sommaires décisionnels préparés à l'égard des contrats de notre échantillon (p. ex. la divulgation du montant de l'estimation des coûts préparée, la divulgation des frais contingents prévus, l'analyse comparative des écarts entre les prix soumis par les différents soumissionnaires, l'explication des écarts constatés entre l'estimation des coûts préparée et le prix de la soumission de l'adjudicataire recommandé) étaient également manquantes dans les procès-verbaux de la SPJD. Dans les faits, nous avons constaté que les informations apparaissant aux sommaires décisionnels étaient presque intégralement retranscrites aux procès-verbaux, sans autres ajouts.

De plus, notre lecture des procès-verbaux nous a permis de constater que ces derniers étaient à certains égards incomplets du fait que certaines informations pertinentes n'y étaient pas nécessairement consignées. Notamment, nous avons observé les faits suivants :

- Lorsque des contrats de services professionnels sont octroyés sur la base d'un taux horaire, l'information concernant le montant maximal de la dépense autorisée n'y est pas toujours mentionnée, de même que le taux horaire du plus bas soumissionnaire conforme. L'octroi des contrats suivants peut être cité en exemple :
 - Entretien des systèmes électromécaniques (résolution CA2010-23);
 - Travaux civils (résolution CA2010-24);
 - Travaux de construction générale (résolution CA2010-25).
- Les décisions prises ou les discussions relatives aux différents points prévus à l'ordre du jour des séances de travail du conseil d'administration ne sont pas intégralement reflétées au sein même des procès-verbaux. À titre d'exemple, nous avons pu observer les manquements suivants :
 - Aucune évidence de l'adoption de l'ordre du jour depuis 2011. On ne sait donc pas si des sujets ont été ajoutés ou si des modifications ont été demandées à l'ordre du jour;
 - Aucune mention des documents qui auraient pu être déposés à titre informatif, de même que des discussions afférentes. À la lecture des procès-verbaux, on ne peut donc avoir la certitude que les membres ont disposé de tous les documents devant leur être présentés aux fins d'une prise de décisions éclairée;

- Aucune mention relativement à des questionnements provenant des membres du conseil;
- Imprécision quant à la conclusion d'une décision prise. En effet, bien que la décision soit consignée au procès-verbal, on ignore à la lecture de celui-ci s'il s'agissait d'une décision prise à l'unanimité, à la majorité, ou s'il y avait des dissidences;
- Absence d'information concernant certains des sujets prévus à l'ordre du jour. On ne sait pas si ceux-ci ont été reportés à une séance ultérieure ou s'ils ont été annulés pour divers motifs. En conséquence, il devient difficile d'assurer le suivi de l'évolution des dossiers dans le temps;
- Information parfois manquante aux procès-verbaux quant à l'annulation de l'adjudication de contrats approuvés au cours d'une séance de travail antérieure (p. ex. certains contrats octroyés dans le cadre du projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain ont par la suite été annulés sans que les procès-verbaux reflètent clairement ce changement);
- Information manquante concernant le montant des frais que la SPJD accepte de déboursier. Par exemple, dans le cadre du projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain, la résolution (CA2012-09) de la séance de travail du conseil d'administration de la SPJD (le 22 février 2012) ne mentionnait aucunement le montant de l'indemnité devant être versée (près de 2 M\$) au promoteur subséquemment à l'interruption de l'entente contractuelle (bail) conclue avec la SPJD.

Dans les circonstances, bien que nous n'excluons pas la possibilité que d'autres documents d'informations complémentaires aient pu être présentés aux administrateurs, en supplément de ceux consignés aux procès-verbaux, et qu'ils aient pu faire l'objet de discussions au cours des séances de travail, il n'en demeure pas moins que nous n'en avons pas toujours obtenu l'assurance.

En conséquence, dans un souci d'une plus grande transparence, mais également pour protéger les intérêts de l'organisme et des personnes imputables des décisions prises, nous sommes d'avis que la constitution des procès-verbaux devrait être bonifiée de façon à ce que ceux-ci incorporent plus précisément tous les éléments d'information sous-jacents aux décisions prises, ainsi que tous les faits relatifs aux sujets discutés et aux orientations prises. En ce sens, nous croyons que la SPJD aurait tout avantage à réévaluer ses façons de faire en s'inspirant des meilleures pratiques de gestion en la matière, pour ensuite se doter d'un guide visant à encadrer la préparation des procès-verbaux quant à leur structure (p. ex. une section « Ordre du jour », une section « Octroi de contrats »), ainsi qu'à la nature des informations devant y être consignées et au niveau de détail attendu.

À notre avis, les procès-verbaux de la SPJD devraient être bien documentés, de façon à ce qu'ils fassent état, en toute transparence, de l'ensemble des éléments d'information considérés pour appuyer les décisions prises.

3.4.3.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, dans un souci d'une plus grande transparence, mais aussi pour protéger les intérêts de l'organisme et des personnes imputables des décisions prises, de :

- **réévaluer ses façons de faire concernant la documentation des procès-verbaux du conseil d'administration, de sorte que ceux-ci incorporent plus précisément et de façon uniforme tous les éléments d'information sous-jacents aux décisions et aux orientations prises ainsi qu'aux sujets discutés;**
- **procéder à l'élaboration d'un guide s'inspirant des meilleures pratiques en la matière en vue d'encadrer la préparation des procès-verbaux au regard d'aspects tels que leur structure, la nature des informations devant y être consignées et le niveau de détail attendu.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Actualiser, en conformité avec les recommandations d'un conseiller juridique, les pratiques en matière de rédaction des procès-verbaux.

*Former et informer les personnes responsables de la rédaction des procès-verbaux.
(Complété, mars 2013)*

3.5. Reddition de comptes

3.5.A. Contexte et constatations

En bout de piste, cette vigie, dont il a été question précédemment, concernant l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats octroyés, doit également prévoir des mécanismes de reddition de comptes périodique, visant à fournir suffisamment d'informations pertinentes aux gestionnaires et aux administrateurs de la SPJD pour leur permettre de juger de l'état d'avancement des travaux et, s'il y a lieu, de prendre les décisions qui s'imposent au regard de la nature des correctifs qu'il pourrait être nécessaire d'apporter.

À cet effet, notre examen a révélé que peu ou pas de rapports de gestion ont été produits par les chargés de projet en vue d'informer périodiquement la direction ainsi que les membres du conseil d'administration de la SPJD concernant l'évolution des travaux afférents aux contrats octroyés. Ces rapports de gestion devraient, selon nous, contenir

suffisamment d'informations pertinentes au regard de l'avancement du projet tant en matière de coûts et d'échéanciers que de livrables attendus, pour qu'il soit possible d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et, s'il y a lieu, de réagir au moment opportun afin de redresser la situation.

Ainsi, parmi les projets ayant fait l'objet des contrats de notre sélection, nous avons constaté la production de rapports d'avancement pour seulement deux d'entre eux, soit celui ayant trait au projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain (regroupant cinq contrats de notre échantillon) et celui concernant le projet de conception et de construction d'une nouvelle cour de services. Au moment de la réalisation de nos travaux, deux rapports d'avancement pour chacun des deux projets cités précédemment avaient été produits, soit un en février 2012 et l'autre en mai 2012. Ces rapports ont été présentés aux administrateurs de la SPJD dans le cadre d'une séance de travail du conseil.

Selon les renseignements obtenus du chargé de projet responsable, la production de tels rapports constituait une façon de faire nouvelle. En effet, il appert que, en général, la communication des informations relatives à l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats octroyés s'effectue davantage verbalement au cours de rencontres périodiques entre les divers intervenants concernés.

Un examen plus attentif du contenu desdits rapports d'avancement produits nous permet de constater qu'il s'agit en fait de rapports plutôt narratifs abordant succinctement les éléments suivants :

- Un bref rappel de l'objectif fixé pour le projet mis en œuvre;
- L'état d'avancement des travaux (p. ex. ceux terminés, ceux en cours de réalisation ou ceux non encore amorcés);
- Les dates d'échéance prévues compte tenu de l'avancement des travaux, sans toutefois que ce nouvel échéancier soit rapproché de l'échéancier initial;
- Le montant des coûts réels engagés à ce jour ou une mention indiquant que le budget initial est respecté et que les contingences sont entamées. Cependant, la comparaison entre le budget prévu et les coûts réels engagés n'y est pas toujours très clairement présentée.

Nous croyons que la production de ce genre de rapports représente un outil de gestion et d'aide à la prise de décisions pertinent pour les gestionnaires responsables ainsi que pour les membres du conseil d'administration, afin qu'ils puissent obtenir un portrait global de l'évolution des travaux sous-jacents aux contrats octroyés. De surcroît, nous sommes d'avis que les chargés de projet de la SPJD devraient, selon une périodicité à déterminer,

procéder à la production de tels rapports d'avancement à l'égard de chacun des projets dont ils ont la charge.

Cependant, dans un souci d'une plus grande utilité de ces rapports, nous croyons que leur contenu mériterait d'être bonifié et précisé par l'ajout d'autres informations visant, entre autres, à :

- illustrer la comparaison de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi afin de repérer rapidement les dépassements de coûts prévisibles, s'il y a lieu;
- illustrer la comparaison de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et, s'il y a lieu, révisés, de façon à ce qu'il soit possible de savoir si le projet connaît des retards ou s'il est à jour;
- expliquer la raison des écarts pouvant avoir été constatés au regard de l'ampleur des coûts ou du respect des échéanciers ci-dessus mentionnés;
- présenter le pourcentage d'avancement des travaux;
- faire état des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant avoir des répercussions négatives sur le respect des coûts, des échéanciers et des livrables attendus, ainsi que des solutions de rechange proposées pour atténuer l'effet des causes problématiques décelées;
- qualifier l'appréciation du statut global du projet (p. ex. « en contrôle », « en avance » ou « critique »).

Pour ce faire, nous estimons que la direction de la SPJD aurait avantage à se doter d'une directive interne visant à communiquer ses orientations au regard de la nature et de la fréquence des rapports d'avancement devant être produits par ses chargés de projet ainsi que des outils de travail pouvant être préconisés à cette fin (p. ex. l'utilisation du logiciel MS Project).

3.5.B. Recommandation

Nous recommandons à la Société du parc Jean-Drapeau, en vue de favoriser une prise de décisions éclairée au moment opportun, de se doter d'une directive interne à l'intérieure de laquelle des orientations seraient communiquées afin :

- d'exiger que des rapports d'avancement soient périodiquement produits par ses chargés de projet au regard de chacun des projets dont ils ont la charge;
- de préciser la nature et la fréquence de la production de ces rapports d'avancement attendus, lesquels pourraient faire état de renseignements visant, entre autres, à :
 - illustrer la comparaison de l'évolution des coûts réels par rapport au budget établi afin de repérer rapidement les dépassements de coûts prévisibles, s'il y a lieu,
 - illustrer la comparaison de l'évolution des échéanciers réels par rapport aux échéanciers prévus et, s'il y a lieu, révisés, de façon à ce qu'il soit possible de savoir si le projet connaît des retards ou s'il est à jour,
 - expliquer la raison des écarts pouvant avoir été constatés au regard de l'ampleur des coûts ou du respect des échéanciers ci-dessus mentionnés,
 - présenter le pourcentage d'avancement des travaux,
 - faire état des problèmes envisagés, des risques ou des principaux enjeux pouvant avoir des répercussions négatives sur le respect des coûts, des échéanciers et des livrables attendus, ainsi que des solutions de rechange proposées pour atténuer l'effet des causes problématiques décelées,
 - qualifier l'appréciation du statut global du projet (p. ex. « en contrôle », « en avance » ou « critique »);
- de statuer quant à l'outil de travail devant être préconisé pour la production de ces rapports de gestion illustrant l'état d'avancement des projets en cours.

Réponse de l'unité d'affaires :

La « Fiche projet » élaborée devra prévoir le niveau et la périodicité de la reddition de comptes eu égard au projet visé. (Complété, mars 2013)

Élaboration de normes et de procédures précisant les objectifs et la reddition de comptes requis et adaptés aux différentes instances (comité de gestion, comité d'audit et PTI, conseil d'administration, comité exécutif). (Échéancier prévu : mai 2013)

4. Annexes

4.1. Échantillon des contrats examinés

Tableau A – Détail des contrats de notre échantillon

N° du contrat	Objet du contrat	Montant (taxes incluses)	Date d'approbation par le CA ^a	Type de contrat
2010				
1	Construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart	1 404 391 \$	2010-05-11	Exécution de travaux
2	Travaux d'agrandissement (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	571 373 \$	2010-10-28	Exécution de travaux
2011				
3	Fourniture et installation d'éléments de signalisation – phase 3	474 221 \$	2011-04-13	Fourniture de matériaux et exécution de travaux
4	Gérance de construction (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	263 303 \$	2011-04-27	Services professionnels
5	Réfection de la maçonnerie de la poudrière	396 459 \$	2011-04-27	Exécution de travaux
6	Travaux de démolition intérieure (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	439 978 \$	2011-06-09	Exécution de travaux
7	Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 197 746 \$	2011-10-12	Services professionnels et exécution de travaux
8	Aménagement paysager et civil (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 087 796 \$	2011-11-09	Exécution de travaux
9	Fourniture et installation de fenêtres et portes (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 065 199 \$	2011-11-09	Fourniture de matériaux et exécution de travaux
2012				
10	Travaux d'agrandissement – pavillon de la Jamaïque	168 638 \$	2012-03-29	Exécution de travaux

^a Conseil d'administration.

4.2. Sommaire des contrats examinés ayant bénéficié de crédits additionnels

**Tableau B – Contrats relatifs au projet de rénovation
et d'agrandissement du Hélène-de-Champlain**

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Date d'approbation par le CA ^a	Coût original du contrat adjudgé (taxes incluses)	Crédits additionnels consentis par le CA ^a (taxes incluses)	Total global (taxes incluses)
2	Travaux d'agrandissement	2010-10-28	571 373 \$		
		2010-12-02		151 230 \$	
		2011-06-09		451 854 \$	
	Total Écart		571 373 \$	603 084 \$ (106 % de plus)	1 174 457 \$
4	Gérance de construction	2011-04-27	263 303 \$		
		2011-11-09		341 775 \$	
	Total Écart		263 303 \$	341 775 \$ (130 % de plus)	605 078 \$
6	Travaux de démolition intérieure	2011-06-09	439 978 \$		
		2012-03-29		413 390 \$	
	Total Écart		439 978 \$	413 390 \$ (94 % de plus)	853 368 \$

^a Conseil d'administration.

Tableau C – Contrats relatifs à la réfection de la maçonnerie de la poudrière

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Date d'approbation par le CA ^a	Coût original du contrat adjudgé (taxes incluses)	Crédits additionnels consentis par le CA ^a (taxes incluses)	Total global (taxes incluses)
5	Réfection de la maçonnerie de la poudrière	2011-04-27	396 459 \$		
		2011-04-27		59 468 \$	
		(Note 1)		20 100 \$	
	Total Écart		396 459 \$	79 568 \$ (20 % de plus)	476 027 \$

^a Conseil d'administration.

Note 1 : Crédits additionnels de 5 % approuvés par le directeur général, conformément aux niveaux d'approbation des réquisitions de la politique d'approvisionnement de la SPJD qui stipule : « La direction générale est autorisée à effectuer des dépenses additionnelles imprévues n'excédant pas 10 % des contrats et mandats octroyés. Ces dépenses additionnelles ne doivent toutefois pas excéder 100 000 \$ par contrat ou par mandat octroyé¹². »

¹² Politique d'approvisionnement, Société du parc Jean-Drapeau, p. 6.

4.3. Écart entre le montant des contrats adjugés¹³ et les estimations des coûts présentées au sommaire décisionnel et aux procès-verbaux de la Société du parc Jean-Drapeau

Tableau D – Contrats dont l'écart entre le montant des contrats adjugés et l'estimation des coûts est inférieur à ± 10 %

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Montant du contrat adjugé (taxes incluses)	Estimation des coûts au sommaire décisionnel et au procès-verbal (taxes incluses)	Écart	
10	Travaux d'agrandissement – pavillon de la Jamaïque	168 638 \$	186 678 \$	(18 040 \$)	(9,7 %)
7	Conception et construction d'une nouvelle cour de services	9 197 746 \$	8 500 000 \$	697 746 \$	8,2 %

Tableau E – Contrats dont l'écart entre le montant des contrats adjugés et l'estimation des coûts est supérieur à ± 10 %

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Montant du contrat adjugé (taxes incluses)	Estimation des coûts au sommaire décisionnel et au procès-verbal (taxes incluses)	Écart	
2	Travaux d'agrandissement (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	571 373 \$	998 944 \$	(427 571 \$)	(42,8 %)
5	Réfection de la maçonnerie de la poudrière	396 459 \$	626 588 \$	(230 129 \$)	(36,7 %)
4	Gérance de construction (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	263 303 \$	227 850 \$	35 453 \$	15,6 %
6	Travaux de démolition intérieure (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	439 978 \$	368 000 \$	71 978 \$	19,6 %
8	Aménagement paysager et civil (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 087 796 \$	800 000 \$ ^a	287 796 \$	36,0 %
3	Fourniture et installation d'éléments de signalisation – phase 3	474 221 \$	273 420 \$	200 801 \$	73,4 %

^a Ce montant a pu être retracé à la suite d'une conciliation que nous avons effectuée puisqu'il était inclus à une estimation globale de 1 525 000 \$ présentée au procès-verbal de la SPJD du 9 novembre 2011 et attribuable à l'approbation par le conseil d'administration de la SPJD de l'adjudication d'un lot de cinq contrats dont le coût global des plus bas soumissionnaires était de 1 590 268 \$.

¹³ Ce coût correspond au montant original de la soumission retenue et ne tient pas compte des crédits supplémentaires octroyés.

**Tableau F – Contrats dont l'estimation des coûts n'est pas
spécifiquement indiquée au sommaire décisionnel et au procès-verbal**

N° du contrat selon l'annexe 4.1	Objet du contrat	Montant du contrat adjudgé (taxes incluses)	Estimation des coûts au sommaire décisionnel et au procès-verbal (taxes incluses)	Écart	
1	Construction d'un escalier vitré et d'un ascenseur à l'arsenal du fort de l'île Sainte-Hélène – Musée Stewart	1 404 391 \$	n. d.	n. d.	n. d.
9	Fourniture et installation de fenêtres et portes (Projet de rénovation et d'agrandissement de l'édifice du Hélène-de-Champlain)	1 065 199 \$	n. d.	n. d.	n. d.

N. d. : non disponible.