



Rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

Mandat d'audit à la Ville
de Rivière-du-Loup

Novembre 2019

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamh.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2019

ISBN 978-2-550-84167-8 (PDF)

Dépôt légal – 2019 Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Table des matières

1.	Mise en contexte.....	1
	Mandat.....	1
	Profil de la municipalité.....	1
	Contexte de l’audit.....	2
2.	Sommaire des résultats.....	3
3.	Gestion contractuelle.....	4
	3.1. Vision d’ensemble des besoins.....	6
	3.2. Élaboration des documents d’appel d’offres.....	7
	3.3. Analyse de la conformité des soumissions.....	8
	3.4. Analyse des écarts entre les estimations et les soumissions.....	10
	3.5. Division de contrats.....	11
	3.6. Modifications de contrats.....	13
	3.7. Application de la politique de gestion contractuelle.....	14
	3.8. Reddition de comptes exigée.....	16
	3.9. Exemple d’un contrat présentant de multiples lacunes.....	19
4.	Suivi des activités et de la performance de la Ville.....	20
	4.1. Suivi de l’état d’avancement du programme triennal d’immobilisation.....	20
	4.2. Suivi des projets.....	22
	4.3. Suivi de la performance de la Ville.....	23
	4.4. Aide aux organismes.....	25
	4.5. Mise en place de mécanismes de contrôle à propos de la directive relative aux frais de déplacement et du règlement sur la rémunération des élus.....	28
5.	Commentaires de la Ville.....	33
	Annexe 1 : Approche méthodologique.....	36
	Objectifs d’audit et critères d’évaluation.....	36
	Portée des travaux.....	37
	Validation juridique.....	37

1. Mise en contexte

Mandat

1. Le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, c. M-22.1).
2. Dans ce contexte, le 9 décembre 2016, M^{me} Magaly Lavoie et M. Edwidg Jolicoeur, CPA, CGA, ont été désignés pour réaliser un mandat de vérification (audit) concernant le processus utilisé par la Ville de Rivière-du-Loup pour l'attribution des contrats et tout autre aspect lié à l'administration municipale. M. Jolicoeur assume depuis de nouvelles fonctions de sorte que la continuité du mandat d'audit est assurée par M^{me} Lavoie. Elle est assistée particulièrement de MM. Guillaume Chabot et Pierre Lefebvre.
3. Ce rapport vise à présenter les constats établis au terme de l'audit et à formuler des recommandations concernant la Ville.

Profil de la municipalité

4. La ville de Rivière-du-Loup est située dans la région administrative du Bas-Saint-Laurent et fait partie de la MRC de Rivière-du-Loup. Elle compte 20 161 habitants, selon le décret de population de 2018. Le tableau A présente quelques statistiques concernant l'administration de la Ville.

Tableau A - Statistiques concernant l'administration de la Ville de Rivière-du-Loup

Description	Nombre ou montant
Nombre d'employés en équivalent temps complet 2017	159,4
Budget 2018	41,6 M\$
Richesse foncière uniformisée 2018	1 956 M\$
Taux général de taxation uniformisé 2017	1,4041 \$
Actifs 2017	159 M\$
Endettement total net à long terme 2017	37 M\$

Contexte de l'audit

5. Dans le cadre du projet de loi n° 122, déposé le 6 décembre 2016, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs¹, M. Gaétan Gamache², alors maire de la Ville de Rivière-du-Loup, commentait, le 8 décembre 2016, la hausse du plafond à 100 000 \$ pour l'obligation de procéder à un appel d'offres :

« C'est demandé depuis très longtemps pour être capable de travailler plus facilement, d'avoir un montant plus élevé. Parce qu'à 25 000 \$, ça nous amenait souvent à avoir à couper les projets en quatre petits dossiers. »

6. Sous toutes réserves, cette affirmation s'apparentait à du fractionnement de contrats qui pourrait contrevenir à la Loi sur les cités et villes (LCV) (RLRQ, c. C-19).
7. Notre mandat d'audit a donc pour premier objectif de nous assurer que la gestion contractuelle à la Ville de Rivière-du-Loup respecte le cadre normatif en vigueur (loi, règlements, politiques et procédures internes) et les saines pratiques de gestion en la matière.
8. Également, il est nécessaire de veiller au suivi de la performance de la Ville, lequel consiste à s'intéresser notamment aux résultats produits par l'organisation au bénéfice des citoyens, et ce, d'une façon optimale. La réalisation d'une meilleure performance passe, entre autres, par les suivis et la mise en place de mécanismes de contrôle. Notre second objectif vise donc à nous assurer que la Ville effectue un suivi de sa performance et que des contrôles pertinents sont adoptés et appliqués.

1. Cette loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 15 juin 2017. Sauf exception, elle est entrée en vigueur le 16 juin 2017.

2. M. Gaétan Gamache a été défait lors des élections municipales du 5 novembre 2017. M^{me} Sylvie Vignet est l'actuelle mairesse de la Ville.

2. Sommaire des résultats

9. Nos travaux d'audit révèlent du laxisme dans l'application du cadre normatif et des saines pratiques en matière de gestion contractuelle.
10. L'absence de vision d'ensemble des besoins a occasionné des situations de non-respect des seuils d'appel d'offres et six cas de division de contrats.
11. En ce qui concerne l'élaboration des documents d'appel d'offres, des erreurs ont été relevées dans 29 % des contrats audités, occasionnant un risque d'un point de vue légal pour la Ville.
12. Nos travaux mettent en lumière une non-adhésion de l'administration à la politique de gestion contractuelle adoptée par les élus, de sorte que les objectifs de l'organisation exprimés dans cette politique ne sont pas reflétés dans les pratiques d'approvisionnement.
13. Le suivi des activités de la Ville et les mécanismes de contrôle administratifs manquent de rigueur. Entre autres, il n'y a pas de vue d'ensemble de l'avancement du programme triennal d'immobilisation (PTI). Sur les 48 M\$ de projets prévus pour la période de trois ans audité, 76 % ne sont pas réalisés. Par ailleurs, il n'y a pas de suivi intégré des projets concernant leur portée, leur échéancier et leurs coûts.
14. Les travaux d'audit font également ressortir que la gestion de l'aide aux organismes à la Ville de Rivière-du-Loup est inadéquate quant au processus d'attribution, au suivi de l'aide et à la reddition de comptes. De plus, le total des aides versées aux organismes annuellement et, dans certains cas, le montant versé à chacun d'eux ont été impossibles à recenser.
15. Finalement, certaines dépenses remboursées au maire de l'époque auraient dû être assumées à même son allocation de dépenses.

3. Gestion contractuelle

16. Afin de répondre à ses besoins et à ceux de la population, la Ville de Rivière-du-Loup procède à l'acquisition de biens et de services auprès de fournisseurs. Ces acquisitions sont régies par plusieurs lois, règlements et politiques qui visent à favoriser la concurrence, de même que l'accessibilité, la transparence, l'équité et l'intégrité du processus d'attribution des contrats.
17. Le cadre normatif de la Ville en cette matière, en vigueur pour la période audité, réfère principalement :
- aux articles 573 et suivants de la LCV, lesquels constituent la pierre d'assise en matière d'adjudication des contrats municipaux;
 - à la Loi concernant la lutte contre la corruption (RLRQ, c. L-6.1) et à la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25);
 - à sa Politique de gestion contractuelle;
 - à son Règlement 1562 décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires;
 - à son Règlement 1708 concernant la délégation de certains pouvoirs au directeur général en matière d'adjudication des contrats.
18. À la Ville de Rivière-du-Loup, durant la période audité, les activités d'approvisionnement ont été gérées par chacune des unités administratives. Cette volonté de la Ville est d'ailleurs exprimée dans sa politique de gestion contractuelle, laquelle prévoit « la décentralisation fonctionnelle et flexible des opérations d'acquisition de biens et services ». D'autres objectifs sont poursuivis comme la promotion de l'achat local ainsi que « la recherche et le développement de moyens et de mesures permettant une utilisation optimale et économique des ressources ».
19. Les principales étapes du processus de gestion contractuelle se résument comme suit : lorsqu'un besoin est identifié dans une unité administrative et que la dépense prévue n'atteint pas le seuil pour lancer un appel d'offres, soit moins de 25 000 \$, un ou des prix sont demandés et un bon de commande est produit par le personnel du service. Les bons de commande sont autorisés par la personne titulaire d'une délégation du pouvoir de dépenser, généralement le directeur.
20. Dans les cas où la dépense prévue est égale ou supérieure à 25 000 \$, soit le seuil d'appel d'offres, les besoins des unités administratives sont définis dans la section technique des documents d'appel d'offres (DAO), laquelle est ensuite acheminée au Service du greffe et des affaires juridiques. Depuis 2016, à l'aide d'un logiciel spécialisé, le Service du greffe et des affaires juridiques rédige la section administrative des DAO³, effectue le montage et la révision, incluant le bordereau de soumission. Par la suite, il transmet les DAO aux fournisseurs invités ou les publie dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO), selon qu'il s'agit d'un appel d'offres sur invitation ou public⁴.

3 L'implantation du logiciel visait, entre autres, la standardisation de la rédaction des DAO.

4 Avant 2016, les DAO étaient rédigés à partir de modèles de devis. Chacun des services s'occupait de leur transmission aux fournisseurs invités et de leur publication dans le SEAO.

21. À la fin de la période prévue pour la réception des soumissions, le Service du greffe et des affaires juridiques procède à l'ouverture publique des soumissions. L'analyse de conformité technique est effectuée par l'unité administrative requérante tandis que la conformité administrative des soumissions est assurée par le Service du greffe et des affaires juridiques. Le responsable de l'appel d'offres prépare la recommandation dans un sommaire décisionnel pour l'octroi du contrat par le conseil. Avant l'inscription de la séance à l'ordre du jour, le sommaire décisionnel doit être autorisé par divers paliers de l'administration. Lorsque la résolution est adoptée, le Service des finances et de la trésorerie produit un bon de commande.
22. Les renseignements relatifs aux contrats sont publiés dans le SEAO et dans la liste que le maire doit déposer annuellement avec son rapport sur la situation financière. Le Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires adopté par la Ville de Rivière-du-Loup prévoit qu'un rapport sur l'utilisation du pouvoir d'autoriser des dépenses doit être déposé au conseil. Ce Règlement reprend ce qui est prévu dans la LCV à cet effet.
23. Pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016, la Ville de Rivière-du-Loup a octroyé 153 contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ ou ayant fait l'objet d'une mise en concurrence pour une valeur excédant 38 M\$, taxes incluses. Les contrats ont été classifiés selon les catégories et le mode d'adjudication choisi par la Ville de Rivière-du-Loup. Ainsi, 38 contrats ont été audités, comme le présente le tableau B.

Tableau B – Sommaire des contrats répertoriés et audités de plus de 25 000 \$

Catégories	Gré à gré		Invitation		Public		Total	
	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités
Approvisionnement	3	1	33	11	21	3	57	15
Construction	-	-	3	2	30	7	33	9
Services professionnels	4	2	8	4	10	3	22	9
Services	13	-	13	1	15	4	41	5
Total	20	3	57	18	76	17	153	38

24. Parmi les 38 contrats ci-haut, 4 ne faisaient pas partie des 153 contrats identifiés au départ. Ils ont cependant été audités étant donné les risques potentiels. Il s'agit de deux contrats de service ainsi que d'un contrat d'approvisionnement octroyés à la suite d'un appel d'offres public en 2013 et d'un contrat d'approvisionnement octroyé à la suite d'un appel d'offres sur invitation en 2015. Ce dernier n'avait pas été relevé par la Ville au départ, mais l'a été lors de l'audit.
25. Par ailleurs, l'analyse des factures de 30 fournisseurs sélectionnés, pour la période couverte par l'audit, a été effectuée afin que soient ciblés les contrats ou les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir division de contrats ou non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. La sélection a été motivée par les sommes payées et par la nature des dépenses.
26. L'ensemble des travaux réalisés, tant en ce qui concerne les contrats que les fournisseurs retenus, révèle du laxisme à propos de l'application du cadre normatif et des saines pratiques en matière de gestion contractuelle.
27. Les montants cités dans cette section incluent les taxes.

3.1. Vision d'ensemble des besoins

28. Un processus d'acquisition performant repose, entre autres, sur une vision d'ensemble des besoins de l'organisation. Cette vision tient compte notamment des quantités, de la récurrence de l'achat, de sa durée et de l'ensemble des requérants potentiels pour un même besoin à l'intérieur de l'organisation. Elle permet à l'organisme municipal de mesurer l'étendue du besoin et de procéder par appel d'offres public ou sur invitation, le cas échéant, avant de conclure un contrat de gré à gré. Une bonne vision d'ensemble permet ultimement de déterminer si le bien ou le service à acquérir respectera le seuil d'appel d'offres visant l'obtention du meilleur prix.
29. Par ailleurs, une politique de gestion contractuelle favorable à la « décentralisation fonctionnelle et flexible des opérations d'acquisition » a été adoptée par la Ville. Bien que décentralisé, ce modèle de fonctionnement ne devrait pas limiter la mise en place de mécanismes pour obtenir une vision d'ensemble des besoins.
30. Nos travaux ont démontré une absence de vision d'ensemble des besoins de la Ville. Conséquemment, des situations de non-respect des seuils d'adjudication des contrats ou de division de contrats ont été constatées (voir la section 3.5 sur la division de contrats). De plus, cela ne permet pas d'envisager le regroupement des besoins dans le but d'octroyer les contrats avec un souci d'économie.
31. Selon les documents examinés, la Ville procède à l'acquisition de gré à gré de nombreux biens et services courants, lesquels sont prévisibles, concernent le même objet et répondent à des besoins récurrents. Ces contrats sont attribués de façon consécutive dans le temps. En ce qui concerne les 30 fournisseurs sélectionnés, de façon générale, les dépenses qu'ils occasionnent dépassent les seuils à partir desquels un appel d'offres est requis. Cela est d'autant plus préoccupant considérant qu'un représentant municipal a indiqué porter une attention particulière pour que chacune des commandes ne dépasse pas le seuil d'appel d'offres.
32. Les raisons invoquées pour justifier l'acquisition non regroupée des biens et des services sont les suivantes :
- c'est la façon de faire depuis des années;
 - certains fournisseurs sont plus efficaces ou toujours moins chers;
 - le processus d'appel d'offres est complexe et exigeant pour certains fournisseurs ou ils n'ont pas la capacité de soumissionner aux appels d'offres;
 - les intérêts de la Ville ne seraient pas bien servis.
33. Toutefois, la Ville n'a pas fourni les analyses et la documentation à l'appui de ses arguments.

34. Autre phénomène observé, certains contrats sont utilisés comme des chèques en blanc :

- Dans un cas, l'administration de la Ville affirme être incapable d'évaluer les coûts et ne faire aucune planification pour ses besoins de services d'actuariat. Un contrat a d'ailleurs été octroyé de gré à gré suivant la recommandation transmise par sommaire décisionnel, sans que la résolution fixe le montant de celui-ci. Finalement, plus de 139 000 \$ ont été dépensés. Pourtant, d'autres municipalités du Québec octroient des contrats d'actuariat pour une banque d'heures, permettant ainsi de baliser le montant maximal qu'une municipalité peut dépenser en lien avec le contrat octroyé afin d'obtenir un meilleur prix.
- Dans un autre cas, la Ville a octroyé deux contrats à la suite d'appels d'offres sur invitation pour la location de machinerie lourde, soit, pour 2015, un contrat d'un montant de 43 249 \$ et, pour 2016, un contrat de 41 235 \$. Les dépenses engagées, sur une base unitaire, ont été de 70 961 \$ en 2015 et de 61 163 \$ en 2016, représentant respectivement des dépassements de coûts de 64 % et de 48 %. Un représentant de la Ville a confirmé que les contrats sont utilisés tant que la Ville en a besoin, sans égard au montant autorisé par le conseil.

Recommandation

1

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup évalue ses besoins dans une perspective globale et qu'elle procède à la mise en concurrence appropriée, le cas échéant.

3.2. Élaboration des documents d'appel d'offres

35. L'élaboration d'un DAO est une étape cruciale. Celui-ci doit contenir toutes les modalités de l'engagement et les obligations que le soumissionnaire consent à assumer aux conditions qui y sont indiquées. L'acceptation de l'offre constitue un contrat. Le DAO doit donc être complet et ne pas comporter d'inexactitudes.
36. La LCV exige que les contrats soient octroyés sur une base unitaire ou forfaitaire. Un prix forfaitaire est un prix global invariable fixé d'avance alors qu'un prix unitaire est un prix global pour un élément particulier qui varie au total pour la quantité requise. Il faut user de prudence lorsqu'il s'agit de modifier ou d'altérer la nature forfaitaire du contrat, car les répercussions légales peuvent être importantes pour une municipalité, ne serait-ce que parce que le contrat doit être conforme aux modalités contenues dans le DAO et la soumission acceptée.
37. Nos travaux révèlent des erreurs, des ambiguïtés et des omissions dans les DAO. D'un point de vue légal, sur certains aspects de ses pratiques contractuelles, la Ville de Rivière-du-Loup est à risque.

38. À la Ville de Rivière-du-Loup, la base du contrat, forfaitaire ou unitaire, est précisée dans le devis administratif, dans le devis technique et dans les bordereaux de soumissions. La base déterminée dans le devis technique est celle qui prévaut lorsque vient le temps de payer les contractants. Nos travaux permettent de constater qu'il y a une ambiguïté quant à la base forfaitaire ou unitaire notamment dans les DAO (ils ont été publiés tels quels malgré leur révision), dans les explications fournies par les représentants de la Ville et dans les réponses données aux soumissionnaires potentiels. Ainsi, 16 % des contrats audités comportent une ambiguïté.
39. Également, dans au moins 26 % des cas audités, des clauses des devis vont à l'encontre de la politique de gestion contractuelle en ce qui concerne les équivalences. La politique prévoit qu'il faut offrir aux fournisseurs la possibilité de soumettre des équivalences aux biens recherchés. Or, les DAO précisent « qu'aucun bien, matériau, produit proposé par le soumissionnaire comme substitut ou équivalent à ceux spécifiés dans les DAO ne sont acceptés ou autorisés ».
40. Finalement, dans 29 % des contrats audités, des erreurs ont été relevées dans les DAO et, dans 18 % de ces cas, plus d'une anomalie a été décelée.

Recommandation

2

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup élabore et révise les DAO afin qu'ils soient exempts d'erreurs et d'omissions.

3.3. Analyse de la conformité des soumissions

41. L'étape de l'analyse de la conformité des soumissions reçues lors d'un appel d'offres doit être précédée d'une vérification de l'admissibilité des soumissionnaires.
42. Dans la foulée des actions pour renforcer la prévention et la lutte contre la corruption ainsi que l'interdiction du recours à des prête-noms en matière de contributions électorales, des vérifications doivent être effectuées auprès du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) et du Registre des personnes non admissibles aux contrats publics du Directeur général des élections (DGEQ)⁵. La vérification de l'admissibilité a pour but de s'assurer que les soumissionnaires ont la capacité de présenter une soumission dans le cadre d'un appel d'offres.

5. L'ancien registre des entreprises du Directeur général des élections du Québec a été aboli le 1^{er} avril 2015. Les entreprises qui y étaient inscrites ont été enregistrées au RENA pour la période d'admissibilité pour laquelle elles avaient été déclarées inadmissibles.

43. Or, pour les contrats audités, il n'y a pas de documentation appuyant les vérifications au RENA et au registre du DGEQ. Le Service du greffe et des affaires juridiques prend connaissance des alertes des nouvelles inscriptions au RENA et procède de mémoire, sans consulter les registres, lorsque vient le temps de statuer sur l'admissibilité des fournisseurs.
44. L'analyse de conformité revêt toute son importance puisqu'elle sert à déterminer si les soumissionnaires respectent les exigences contenues dans les DAO, tant sur le plan administratif que technique. Il s'agit d'une des conditions *sine qua non* pour l'obtention d'un contrat. Les analyses de conformité devraient être réalisées avant l'octroi de chaque contrat et documentées dans les dossiers.
45. La démonstration de l'analyse de la conformité administrative des soumissions reçues n'est pas retracée dans 36 % des cas.
46. Quant à l'analyse de conformité technique, nos travaux révèlent que celle-ci n'est pas toujours réalisée. À cet effet, 11 analyses de conformité technique ont été trouvées parmi les 28 contrats audités nécessitant une telle analyse. Il s'agit, entre autres, de cas où la Ville demande au soumissionnaire, au moyen du bordereau de soumission, de s'assurer de la conformité technique de la soumission.
47. En plus des vérifications non systématiques et des démonstrations incomplètes ou non retracées des analyses de conformité des soumissions, le conseil a reçu une recommandation d'octroyer un contrat malgré la non-conformité d'une soumission.
48. En 2015, la Ville a procédé à l'achat d'une chargeuse sur roues. Bien que la politique de gestion contractuelle de la Ville précise que les DAO doivent éviter l'achat de biens précis et reconnaître la possibilité au fournisseur de soumettre des équivalences aux biens recherchés, le DAO stipulait que seuls deux modèles sans équivalence étaient acceptés.
49. Dans un échange de courriels ayant eu lieu avant le dépôt des soumissions avec un soumissionnaire potentiel concernant des points de non-conformité techniques, le représentant de la Ville lui indique ce qu'il doit inscrire dans sa soumission pour éviter les déficiences majeures et le rejet de sa soumission.
50. La Ville a reçu deux soumissions pour cet appel d'offres. L'une d'elles, celle non retenue, est conforme en tout point aux exigences techniques minimales de la Ville, tandis que celle retenue comporte des points de non-conformité techniques qualifiés de majeurs par la Ville. Le cocontractant est celui ayant obtenu des instructions du représentant de la Ville.
51. Il a été recommandé au conseil, à l'aide d'un sommaire décisionnel, d'accepter la soumission sans avoir été informé qu'elle présentait plusieurs irrégularités techniques qualifiées de majeures par la Ville.

52. La Ville a publié un addenda dans lequel elle a modifié des spécifications techniques. Cependant, l'équipement acheté ne répondait pas aux spécifications de l'addenda publié et cette soumission demeurait non conforme en raison de l'absence de signature de l'addenda. Selon le Service du greffe et des affaires juridiques de la Ville, cela constituait une irrégularité administrative majeure.

Recommandation

3

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup s'assure de l'admissibilité des fournisseurs, qu'elle procède à l'analyse de conformité administrative et technique des soumissions et qu'elle documente le tout adéquatement.

3.4. Analyse des écarts entre les estimations et les soumissions

53. Des mécanismes devraient permettre d'apprécier l'écart entre l'estimation et le plus bas soumissionnaire, en plus de fournir les explications probantes pour rassurer le conseil au moment de l'octroi d'un contrat. Advenant qu'un écart important demeure inexpliqué ou inacceptable, la situation devrait être documentée et divulguée au conseil pour faciliter la prise de décision.
54. L'analyse des écarts importants devient souhaitable lorsque le montant estimatif et le montant du contrat accordé présentent une différence de plus de 25 000 \$ et de plus de 10 %.
55. Cependant, encore faut-il des estimations. L'estimation des coûts est une facette importante puisqu'elle oriente la Ville dans le choix du mode d'adjudication requis ou à privilégier. La précision de l'estimation permettra de mieux juger les offres reçues et les écarts de prix à la suite d'une mise en concurrence. La Ville pourrait, par exemple, prendre la décision de rejeter toutes les soumissions reçues dans le cas où celles-ci s'éloigneraient trop de l'estimation. La documentation appropriée, notamment les feuilles de travail et les pièces justificatives, est nécessaire afin d'appuyer la prise de décision. En optant pour cette bonne pratique pour l'ensemble des contrats, la Ville peut faire un meilleur suivi et adapter les prochains DAO afin de maximiser la concurrence.
56. Selon la LCV, le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus doit, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et avant la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation établie par la municipalité.
57. À la Ville de Rivière-du-Loup, on n'accorde pas aux estimations, à l'analyse des écarts et à leur documentation toute l'importance qu'on devrait leur consacrer.
58. Sur les 38 contrats audités, 5 n'ont pas fait l'objet d'une estimation, dont 2 comportaient une dépense de plus de 100 000 \$.

59. Parmi les contrats audités, l'estimation de quatre contrats octroyés par appel d'offres public n'est pas documentée. Pour dix contrats, l'estimation n'était pas détaillée, contrairement à ce que prévoit la politique de gestion contractuelle de la Ville, rendant d'autant plus difficile la détermination des écarts et leur analyse.
60. Nos travaux font ressortir des écarts atteignant 49 % entre les estimations produites par la Ville et le plus bas soumissionnaire. De plus, lorsque de tels écarts sont constatés, bien que la Ville soit en mesure de les expliquer de mémoire, ils ne sont pas documentés dans 83 % des cas.

Recommandations

4

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup s'assure que les estimations sont réalisées et documentées.

5

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup améliore la fiabilité des estimations et justifie les écarts avec les soumissions en fonction des seuils établis et communiqués.

3.5. Division de contrats

61. En vertu de la LCV, une municipalité ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration. La Ville a d'ailleurs réitéré cette interdiction dans sa politique de gestion contractuelle en y ajoutant que « lorsque la division du contrat est justifiée par des motifs de saine administration, ces motifs doivent être consignés dans la recommandation du gestionnaire soumis à l'approbation du conseil municipal en vue de l'octroi du contrat ou au formulaire d'octroi du contrat par le gestionnaire autorisé ».
62. En d'autres mots, la division consiste à fractionner volontairement des contrats de manière à les soustraire à la procédure qui leur aurait été normalement applicable.
63. Le tableau C fait état des six situations de division de contrats concernant neuf fournisseurs parmi ceux sélectionnés.

Tableau C – Situations de division de contrats identifiées

Situation	Description	Année	Montant (\$)
1	Achat de modules de jeu dans la même période pour un parc au montant de 8 893 \$ et d'un module de 23 347 \$ pour un autre parc (les factures datent du 22 décembre 2015).	2015	32 240
2	Facture de frais de service 911 de 25 297 \$ annulée puis divisée en deux factures. Dans la documentation recueillie, il y a une note demandant au fournisseur de séparer en deux factures.	2015	25 297
3	Facture de frais de service 911 de 27 546 \$. Dans un échange de courriels, un représentant de la Ville demande au fournisseur de produire deux factures afin que la facture initiale soit de moins de 25 000 \$.	2016	27 546
4	Achat de bornes d'incendie pour 19 902 \$, le 24 octobre 2014, et achat d'une borne d'incendie en urgence le même jour pour 6 427 \$.	2014	26 329
5	Le suivi budgétaire du Service des travaux publics prévoit des dépenses de 135 000 \$ en articles de tuyauterie. Le budget détaillé de la Ville prévoit, pour ces mêmes dépenses, un montant de 135 250 \$. Pourtant, la Ville a procédé à ses achats de tuyauterie de gré à gré chez plusieurs fournisseurs.	2016	Fournisseur A : 13 921
	Le suivi budgétaire du Service des travaux publics prévoit des dépenses de 135 000 \$ en articles de tuyauterie. Le budget détaillé de la Ville prévoit, pour ces mêmes dépenses, un montant de 135 250 \$. Pourtant, la Ville a procédé à ses achats de tuyauterie de gré à gré chez plusieurs fournisseurs.	2016	Fournisseur B : 36 628
	Le suivi budgétaire du Service des travaux publics prévoit des dépenses de 135 000 \$ en articles de tuyauterie. Le budget détaillé de la Ville prévoit, pour ces mêmes dépenses, un montant de 135 250 \$. Pourtant, la Ville a procédé à ses achats de tuyauterie de gré à gré chez plusieurs fournisseurs.	2016	Fournisseur C : 10 418
	Achat total d'articles de tuyauterie pour les trois fournisseurs audités	2016	60 967
6	Le budget détaillé de la Ville prévoit des dépenses de 80 191 \$ en informatique. La Ville procède à ces achats chez plusieurs fournisseurs de gré à gré ou en utilisant des demandes de prix.	2015	Fournisseur A : 45 596
	Le budget détaillé de la Ville prévoit des dépenses de 80 191 \$ en informatique. La Ville procède à ces achats chez plusieurs fournisseurs de gré à gré ou en utilisant des demandes de prix.	2015	Fournisseur B : 40 906
	Le budget détaillé de la Ville prévoit des dépenses de 80 191 \$ en informatique. La Ville procède à ces achats chez plusieurs fournisseurs de gré à gré ou en utilisant des demandes de prix.	2015	Fournisseur C : 1 837
	Achats totaux d'articles informatiques concernant les trois fournisseurs audités	2015	88 339

64. Les cas de division de contrats mentionnés ci-dessus ne sont pas justifiés par des motifs de saine administration. Ils sont le résultat d'une action délibérée, effectuée afin de soustraire les contrats à la procédure applicable. Ils n'ont pu être justifiés, tant par la documentation consultée que par les représentants de la Ville.

Recommandation

6

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup mette en place des mesures concrètes afin d'avoir recours à la division de contrats en plusieurs contrats en semblable matière uniquement lorsque cette division est justifiée par des motifs de saine administration et qu'elle conserve la documentation appropriée.

3.6. Modifications de contrats

65. La LCV prévoit qu'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. Les bonnes pratiques suggèrent que la modification à un contrat soit documentée. Cette documentation devrait répondre à des préoccupations quant au changement de la nature du contrat ou de sa valeur, et déterminer si les changements envisagés étaient prévisibles.
66. La politique de gestion contractuelle de la Ville encadre le processus de modification de contrats et prévoit qu'elle n'est permise qu'à la suite d'une résolution l'autorisant par le conseil municipal. Ainsi, toute modification doit être exceptionnelle, documentée et présentée par écrit au directeur général. Toute modification de contrats entraînant une dépense inférieure à 10 % de la valeur d'un contrat et jusqu'à un maximum de 25 000 \$, toutes taxes incluses, peut être autorisée par le directeur général pour autant qu'elle fasse l'objet d'une reddition de comptes. Selon sa politique de gestion contractuelle, la Ville doit également s'assurer que la modification est conforme à la jurisprudence.
67. Nos travaux font ressortir que la Ville ne respecte pas la LCV en ce qui a trait à la modification des contrats et n'applique pas adéquatement les exigences contenues dans sa politique de gestion contractuelle lorsque la modification d'un contrat est rendue nécessaire.
68. Bien que les modifications doivent être exceptionnelles, 21 contrats en présentaient parmi les 38 audités. Parmi ces 21 situations, 11, soit 52 %, n'étaient pas accompagnées des pièces justificatives pertinentes. Mentionnons que parmi les situations relevées, 30 % comportaient des modifications significatives, représentant plus de 10 % de la valeur du contrat et plus de 25 000 \$. De plus, la Ville affirme que les modifications aux contrats sont effectuées avant d'être autorisées par le conseil.
69. Dans un appel d'offres pour des services professionnels en architecture pour la reconstruction des locaux de l'Hôtel de Ville après un sinistre, des frais de 5 875 \$ inclus dans une modification totale de 31 500 \$ ne sont pas en lien avec le contrat. La Ville n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi le contrat a été utilisé à d'autres fins.
70. Dans une situation mettant en cause la Ville et une firme de services professionnels pour la mise à niveau des équipements de ventilation et de chauffage d'un bâtiment, des extras sont facturés pour des services professionnels supplémentaires. Dans un échange de courriels entre la firme et un représentant de la Ville, celui-ci demande de séparer les factures afin de ne pas atteindre la valeur de 10 % de modification, évitant ainsi l'obligation d'obtenir d'une résolution du conseil.

Le courriel se lisait comme suit :

« J'ai besoin que l'ajustement des honoraires de 4 070 \$ soit réparti comme suit : tu factures 2 857 \$ dans le projet 460 sur ton décompte courant et le reste comme tu l'as fait avec une demande de signature de ma part. C'est pour des raisons comptables et pour ne pas se faire coller par le MAMROT ».

71. Étant donné que les modifications sont soumises après coup au conseil, le Service du greffe et des affaires juridiques ne fait pas l'examen de la jurisprudence avant que la modification ne soit réalisée, comme prévu dans la politique de gestion contractuelle.

Recommandation

7

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup obtienne les autorisations préalables adéquates du conseil municipal en ce qui concerne les modifications de contrats et conserve la documentation pertinente.

3.7. Application de la Politique de gestion contractuelle

72. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les municipalités ont l'obligation d'adopter une politique de gestion contractuelle. L'adoption de la politique de gestion contractuelle ne suffit pas, encore faut-il qu'elle soit respectée. Afin de s'en assurer, la Ville doit mettre en place des mesures de contrôle et de suivi de son application.
73. À la Ville de Rivière-du-Loup, le directeur général est responsable de l'application de la Politique de gestion contractuelle.
74. Nos travaux mettent en lumière une non-adhésion de l'administration à la Politique de gestion contractuelle adoptée par les élus, de telle sorte que les objectifs de l'organisation exprimés dans celle-ci ne sont pas reflétés dans les pratiques d'approvisionnement. Ainsi, les règles fixées tant par la Ville que par la LCV sont reléguées au second plan.
75. Il est essentiel que toutes les personnes impliquées dans le processus de gestion et d'octroi des contrats municipaux connaissent la LCV, la Politique de gestion contractuelle, les directives, les instructions de travail propres à chacun des services et la délégation de pouvoir. Elles doivent être vigilantes dans l'application du cadre normatif et faire bon usage des saines pratiques de gestion contractuelle en respectant la Loi.
76. La Politique de gestion contractuelle de la Ville prévoit de la formation pour les dirigeants, les gestionnaires et les employés. Elle s'engage à offrir de la formation visant à perfectionner, à accroître et à maintenir leurs connaissances au sujet des « règles d'adjudication légale des contrats » et « de toute matière pertinente à la saine gestion contractuelle municipale ». Une procédure d'attestation de prise de connaissance de la politique sert de point de départ à l'encadrement du processus contractuel.

77. Nos travaux font ressortir qu'au cours de la période auditée, aucune formation n'a eu lieu à la Ville de Rivière-du-Loup relativement à l'application de la Politique de gestion contractuelle. Selon les renseignements obtenus, une seule formation a été offerte lors de son adoption en 2010.
78. Par ailleurs, il est important que la Ville dispose de moyens visant à s'assurer de l'application de la Politique de gestion contractuelle afin de procéder aux acquisitions en conformité avec son cadre normatif en vigueur. À cet effet, aucun processus de contrôle n'a été mis en œuvre et aucune vérification n'a été réalisée, ce qui rend inapplicables les sanctions prévues⁶.
79. En plus des éléments mentionnés précédemment, la Politique de gestion contractuelle exige un minimum de deux demandes de prix pour les contrats de 1 000 \$ à 25 000 \$. Pourtant, dans un contrat d'environ 22 000 \$ pour des services professionnels octroyé de gré à gré, il a été recommandé aux élus de passer outre à la Politique de gestion contractuelle, c'est-à-dire de ne pas avoir recours à une seconde soumission. Malgré ce manquement, un sommaire décisionnel a été autorisé par les divers paliers de l'administration municipale.
80. Un formulaire de demande de prix doit être joint à un bon de commande informatisé afin de procéder à la mise en concurrence. Même si, de l'avis des intervenants rencontrés, cette procédure est respectée, nos travaux démontrent en fait que dans 85 % des situations auditées, ce n'est pas le cas.
81. Étant donné l'importance des bons de commande, notamment dans le processus d'approvisionnement, nous nous sommes intéressés à ceux-ci. La création des bons de commande dans le système informatique permet de s'assurer de la disponibilité des crédits budgétaires avant d'effectuer un achat. Elle permet aussi de s'assurer que les achats sont autorisés par une personne détenant une délégation du pouvoir de dépenser. Nous avons audité 144 bons de commande et relevé des déficiences quant à leur utilisation :
- 26 % des bons de commande sont créés après la date de la facture ou de la première facture, lorsqu'il y en a plusieurs;
 - 40 % des bons de commande en lien avec une résolution du conseil sont créés après la date de la facture ou de la première facture, lorsqu'il y en a plusieurs. Les représentants de la Ville avaient affirmé que dès l'adoption des résolutions, les bons de commande étaient créés;

6. En vertu de la LCV, peut être tenu personnellement responsable envers la municipalité de toute perte ou préjudice subi par elle et déclaré inhabile à exercer pendant deux ans la fonction de membre du conseil de toute municipalité, celle de membre de tout organisme municipal au sens de l'article 307 de la Loi sur les élections et les référendums ou celle de fonctionnaire ou employé qui, sciemment, ne respecte pas l'interdiction prévue au paragraphe 3.1 de l'article 573 ou qui, sciemment, par son vote ou autrement, autorise ou effectue l'adjudication ou la passation d'un contrat sans respecter les règles ou les mesures, selon le cas, prévues à la loi ou à la Politique. La Politique de gestion contractuelle de la Ville prévoit des sanctions pour irrespect en fonction de la gravité de la contravention commise, notamment la suspension d'un employé sans salaire et, ultimement, le renvoi.

- Les achats sont autorisés après la date de la facture ou de la première facture dans 71 % des bons de commande audités;
- Le total des sommes facturées dépasse ou est en deçà du montant inscrit au bon de commande. Des écarts ont été constatés dans 24 % des bons de commande audités, variant de -140 381 \$ à 87 848 \$.

82. Parmi les contrats audités, nous avons relevé des situations dans lesquelles la Ville a délégué une partie du processus d'acquisition, soit les demandes de prix, à des tiers. Cette pratique apparaît discutable, car en l'absence de mesures de suivi de l'application de la politique de gestion contractuelle et de formation, il n'est pas possible pour la Ville de s'assurer que les tiers agissent en conformité avec le cadre normatif en vigueur et que l'intérêt des citoyens est toujours bien servi.

Recommandations

- 8 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup mette en place des mesures permettant de s'assurer du respect de la Politique de gestion contractuelle⁷.
- 9 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup s'assure de l'utilisation adéquate des bons de commande.

3.8. Reddition de comptes exigée

83. La LCV et le Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires exigent que le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenser l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil.
84. À la Ville de Rivière-du-Loup, aucun rapport sur la délégation du pouvoir de dépenser n'est fait au conseil. Les intervenants rencontrés ont répondu ne pas savoir de quoi il s'agissait.
85. Depuis le 1^{er} avril 2011, la LCV exige que toute municipalité publique mensuellement et tienne à jour, dans le SEAO, une liste des contrats qu'elle conclut et comportant une dépense d'au moins 25 000 \$. La municipalité doit également maintenir en permanence sur son site Web un hyperlien permettant d'y accéder. Cette liste doit contenir le nom de chaque soumissionnaire, le montant de chacune des soumissions, l'identification de toute soumission plus basse que celle retenue et jugée non conforme et le montant de la dépense effectivement engagée. Pour les contrats de plus de 100 000 \$, la liste doit contenir, entre autres, le prix du contrat, tel qu'il a été préalablement estimé par la municipalité.

7. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la politique de gestion contractuelle est réputée être un règlement sur la gestion contractuelle si la Ville n'a pas adopté de règlement en cette matière à cette date. La Ville a adopté son règlement sur la gestion contractuelle le 10 décembre 2018.

86. Nos travaux font ressortir que l'information publiée dans le SEAO comporte des erreurs dans 60 % des contrats audités.
87. Selon la LCV⁸, telle qu'elle était lors de la période auditée, le maire doit, au moins quatre semaines avant le dépôt du budget annuel, faire rapport de la situation financière de la municipalité et déposer deux listes : une première liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ que la municipalité a conclus depuis la dernière séance du conseil au cours de laquelle le maire a fait rapport de la situation financière; une seconde liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus au cours de cette période avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$.
88. Pour concevoir la liste de tous les contrats de 25 000 \$ et plus, la Ville indique qu'elle procède à l'aide des résolutions. En ce qui concerne la production de la liste des contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus au cours de cette période avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$, la Ville interroge le système informatique concernant les transactions avec les fournisseurs. Dans les deux cas, la divulgation est incomplète.

8. L'article 474.1 a été abrogé par l'adoption du PL 122. Le nouvel article prévoit que toute municipalité publie et tient à jour, sur Internet, une liste des contrats qu'elle conclut et qui comporte une dépense d'au moins 25 000 \$. La municipalité publie également, sur son site Internet au plus tard le 31 janvier de chaque année, la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ passés au cours du dernier exercice financier complet précédent avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$.

Recommandations

- 10 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup produise un rapport sur la délégation du pouvoir de dépenser, conformément à l'article 477.2 de la LCV.
- 11 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup s'assure de l'intégralité et de l'exactitude des informations publiées dans le SEAO, conformément aux exigences de la Loi.
- 12 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup publie et tienne à jour, sur son site Internet, une liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$.
- 13 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup publie, au plus tard le 31 janvier de chaque année, la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ passés au cours du dernier exercice financier complet précédent avec un même cocontractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$. La liste doit indiquer, pour chaque contrat, le nom de chaque cocontractant, le montant de la contrepartie et l'objet du contrat.

3.9. Exemple d'un contrat présentant de multiples lacunes

89. Afin d'illustrer les différents constats de la section 3 du rapport, voici un exemple de contrat qui englobe plusieurs points mentionnés dans cette section. La Ville a procédé à l'octroi de ce contrat pour l'entretien du réseau d'éclairage public et l'entretien électrique des bâtiments en 2013. Celui-ci présente de multiples lacunes quant à son adjudication et à son exécution :

- Le Service du greffe et des affaires juridiques n'a pas été impliqué dans ce contrat. Le devis administratif et le devis technique ont été préparés par le responsable du contrat. Selon le devis administratif et le formulaire de soumission, le contrat est à prix forfaitaire. Or, selon le devis technique, il s'agit d'un contrat unitaire.
- Dans un échange de courriels qui a eu lieu à la suite de l'ouverture des soumissions, un soumissionnaire indique au représentant de la Ville qu'il y a une erreur sur le bordereau concernant le report des sous-totaux. De plus, dans le SEAO, il est inscrit que la soumission est pour trois ans, alors que le bordereau indique des quantités annuelles pour un contrat de quatre ans. Finalement, le représentant de la Ville confirme que « le formulaire de soumission indique un prix forfaitaire annuel ».
- Une des clauses du devis administratif se rapporte à un contrat de construction, alors qu'il s'agit d'un contrat de service d'entretien électrique. De plus, le DAO ne fournit aucune information sur les bâtiments et le réseau électrique de la Ville.
- L'ouverture des soumissions doit se faire en présence de deux témoins. Dans ce cas-ci, elles ont été ouvertes en présence d'un seul.
- Le montant de la soumission publiée dans le SEAO est le même que le montant du contrat octroyé par résolution et la valeur de la dépense finale est absente. De plus, seul le prix du plus bas soumissionnaire a été publié, alors que le prix de tous les soumissionnaires aurait dû l'être.
- Un bon de commande est ouvert pour chaque année du contrat et l'ensemble des dépenses, en lien avec celui-ci, devrait y être inscrit. Dans les faits, on retrouve 129 bons de commande en 2014, 73 bons de commande en 2015 et 37 bons de commande en 2016 pour ce contrat.
- Ce contrat a été utilisé à d'autres fins, notamment pour l'avancement de projets ou la réparation d'autres équipements, alors que ces éléments ne sont pas prévus aux DAO. Dans les faits, 45 % des sommes versées au fournisseur le sont pour des besoins qui ne sont pas inclus dans le contrat.
- Bien que le contrat ait pris fin en octobre 2017, son exécution s'est poursuivie sans interruption jusqu'à l'octroi d'un nouveau contrat par appel d'offres public en mars 2018. Cette situation s'était également produite pour le contrat prenant fin en 2013.

4. Suivi des activités et de la performance de la Ville

90. Dans le cadre de sa gestion, la Ville de Rivière-du-Loup s'est dotée, entre autres, de règlements, de politiques et de PTI. Elle a géré 194 projets d'une valeur de 22 M\$ pour la période de 2014 à 2016. Les sommes inscrites à la première année des PTI 2014-2016, 2015-2017 et 2016-2018 totalisent près de 48 M\$.
91. En plus de livrer différents services aux contribuables, la Ville fournit de l'aide à divers organismes, soit une moyenne annuelle de 2,3 M\$ de 2014 à 2016, selon les rapports financiers. Elle engage également des frais administratifs pour la gestion municipale qui s'élèvent à 4,8 M\$ en moyenne pour les années 2014 à 2016. Ce montant comprend notamment la rémunération des élus, leurs allocations et le remboursement des dépenses.
92. Considérant l'importance de ces sommes et leur incidence sur les citoyens, le second objectif du mandat d'audit est de s'assurer que le suivi des activités et de la performance de la Ville est fait de façon optimale et que des mécanismes de contrôle administratifs pertinents sont adoptés et appliqués.

4.1. Suivi de l'état d'avancement du Programme triennal d'immobilisations

93. Le PTI présente l'ensemble des projets que compte réaliser une municipalité pour une période visée. C'est un outil de planification indispensable à une saine administration. Il doit s'intégrer au processus des prévisions budgétaires de la municipalité et prendre en compte les orientations en matière de développement municipal ainsi que la capacité financière et humaine à réaliser les projets, puisque ces investissements influenceront les dépenses de fonctionnement futures, le service de la dette et la qualité des services municipaux offerts.
94. Bien qu'il soit de la responsabilité du conseil municipal de déterminer les grandes orientations, la LCV prévoit que le directeur général doit notamment préparer le PTI de la municipalité avec la collaboration des directeurs de services et autres fonctionnaires ou employés de la municipalité et le soumettre au conseil, au comité exécutif ou à une commission selon le cas.
95. Selon la LCV, le conseil municipal doit annuellement adopter, par résolution, le PTI. Celui-ci doit être divisé en phases annuelles et doit détailler, pour la période qui lui est correspondante, l'objet, le montant et le mode de financement des investissements prévus en immobilisations et dont la période de financement excède douze mois.

96. À la Ville de Rivière-du-Loup, des fiches de projets sont déposées au Service des finances et de la trésorerie et à la Direction générale. Cette dernière tient des séances de travail avec le comité de planification administratif. Par la suite, le PTI est analysé et révisé par la Commission des finances et du personnel, puis adopté par résolution lors d'une séance extraordinaire du conseil, en même temps que le budget.
97. D'entrée de jeu, mentionnons qu'il existe un écart important entre les travaux annoncés et les investissements en immobilisations effectivement réalisés à la Ville de Rivière-du-Loup. Les sommes inscrites à la première année des PTI 2014, 2015 et 2016 totalisent près de 48 M\$. Le total des sommes engagées pour les fins d'immobilisations, au cours de la période, est d'un peu plus de 22 M\$, dont 11,4 M\$ de projets prévus au PTI. Les autres sommes sont engagées pour des projets non prévus au PTI et pour des parachèvements. Le tableau D illustre la situation.

Tableau D - Investissements en immobilisations prévus et réalisés pour la période 2014 à 2016

PTI		Réalisation							
Période	Montant total de la première année du PTI (\$)	Projets prévus au PTI (\$)	Pourcentage des coûts réels engagés (%)	Projets non prévus au PTI (\$)	Pourcentage consacré à la réalisation de projets non prévus au PTI (%)	Parachèvement de projets (\$)	Pourcentage consacré au parachèvement de projets non prévu au PTI (%)	Total des investissements en immobilisations (\$)	Pourcentage des sommes engagées en immobilisations (%)
2014-2016	13 971 435 \$	7 122 918 \$	50,9 %	1 195 334 \$	8,5 %	828 426 \$	5,9 %	9 146 679 \$	65,5 %
2015-2017	15 482 743 \$	2 964 355 \$	19,1 %	327 184 \$	21 %	3 055 737 \$	19,7 %	6 347 276 \$	41 %
2016-2018	18 218 179 \$	1 324 973 \$	7,2 %	1 437 391 \$	7,9 %	3 936 270 \$	21,6 %	6 698 634 \$	36,8 %
Total	47 672 357 \$	11 412 247 \$	23,9 %	2 959 909 \$	6,2 %	7 820 433 \$	16,4 %	22 192 589 \$	46,5 %

98. Les représentants de la Ville expliquent l'écart entre les travaux d'immobilisations annoncés et ceux réalisés par un manque de temps, de ressources humaines ou de financement. Ainsi, il arrive que des projets inscrits ne se réalisent que si la Ville obtient une subvention. Le personnel assure être en mesure de donner, de mémoire, les informations requises pour chaque projet. Cependant, au moment de nos travaux, il n'a pas été possible d'obtenir une vue d'ensemble de l'avancement du PTI.
99. La vue d'ensemble du PTI devrait permettre de connaître les projets réalisés et les coûts correspondants, l'état d'avancement des projets en cours et les sommes consacrées à leur réalisation et à leur parachèvement, les projets annulés, reportés ou ajoutés et les motifs pour justifier ces décisions. Il s'agit d'informations de gestion importantes, notamment pour l'élaboration des prochains PTI. De plus, les écarts devraient être documentés adéquatement afin d'assurer un suivi efficace.

100. De l'avis des intervenants rencontrés, lorsque les élus posent des questions au sujet du PTI, les réponses sont fournies de manière informelle. Selon eux, « la Ville de Rivière-du-Loup est une petite ville, tout se sait ».

Recommandation

14

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup suive l'état d'avancement du PTI et documente adéquatement les écarts.

4.2. Suivi des projets

101. Le suivi des projets d'investissement permet notamment à une municipalité de s'assurer que la réalisation de ceux-ci est conforme aux objectifs, aux plans et devis, aux budgets alloués, aux modalités des contrats et au calendrier de réalisation, soit les trois variables interdépendantes d'un projet : la portée, les coûts et l'échéancier. Le suivi de projet implique naturellement que les changements soient justifiés, communiqués au conseil municipal et approuvés par celui-ci avant d'être effectués.
102. Nos travaux font ressortir qu'il n'y pas de suivi intégré des projets concernant leur portée, leurs coûts et leur échéancier. Différents outils de suivi ont été élaborés et utilisés par chacun des services concernés par la gestion de projets. Cela n'est pas sans conséquence sur la qualité de l'information de gestion, sur sa disponibilité et sur sa pertinence.
103. Le suivi de la portée du projet permet d'assurer que tout ce qui est requis par le projet est effectué et uniquement ce qui est requis. En conséquence, la portée comprend les modifications de projets.
104. À la Ville de Rivière-du-Loup, seuls les projets d'ampleur⁹ font l'objet d'un suivi quant à leur portée par le biais des réunions de chantier. Dans l'éventualité où une modification survient, le conseil municipal est informé des modifications majeures et de leur justification par un sommaire décisionnel. Les modifications sont documentées par des ordres de changements et sont engagées avant l'approbation du conseil (voir la section 3.6). Lorsqu'un projet se déroule normalement, aucune information ne transite vers les élus à moins qu'ils aient des questionnements.
105. Bien que le Service des finances et de la trésorerie effectue la comptabilisation des immobilisations, le suivi régulier des coûts des projets est inégal d'un service à un autre et les façons de faire diffèrent : addition des factures, suivi des bons de commande et compilation des montants et des quantités dans un fichier à l'aide des décomptes progressifs.

9. Un projet d'ampleur est défini par sa valeur monétaire significative, sa complexité importante ou le fait qu'il s'inscrit hors des activités courantes de la Ville.

106. Concernant le suivi de l'échéancier, différents outils sont utilisés d'un service à l'autre : une feuille de route et un calendrier des projets via l'application de messagerie (Outlook), en plus des réunions de chantier qui permettent de discuter de l'échéancier.
107. Mentionnons qu'au moment de l'audit, le Service des travaux publics affirmait effectuer un suivi pour ses projets à l'aide d'un fichier Excel. Cependant, ce fichier n'est pas mis à jour.

Recommandation

15

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup mette en place un suivi structuré et régulier des projets en matière de coûts, de portée et d'échéancier.

4.3. Suivi de la performance de la Ville

108. L'École nationale d'administration publique (ENAP) mentionne que l'étalonnage est un outil de gestion permettant de se comparer.
109. Chaque municipalité est unique et oriente son développement et les services municipaux offerts à la population, notamment en fonction de ses besoins et des particularités du territoire. Considérant cela, il peut s'avérer difficile de trouver des municipalités semblables pour soutenir une comparaison valable. Toutefois, il demeure souhaitable de réaliser un étalonnage pour mesurer diverses performances et suivre son évolution sur une période de temps donnée.
110. À ce propos, dix-sept villes ont été sélectionnées par les représentants de la Ville de Rivière-du-Loup pour procéder aux comparaisons en fonction des critères suivants : les villes ont une population entre 10 000 et 24 999 habitants, elles sont situées en dehors des zones métropolitaines de Montréal et de Québec et elles sont membres du caucus des cités régionales¹⁰ de l'Union des municipalités du Québec. D'autres cités régionales, plus peuplées, comme Rimouski, Saint-Georges, Thetford Mines, Magog, ainsi que des villes de centralité¹¹ comparables à la Ville de Rivière-du-Loup en matière de population ont également été choisies, telles que Sainte-Marie, Montmagny, Bécancour et Gaspé.

10. Une ville qui offre une densité d'infrastructures et de services plus de dix fois supérieure à celle de sa périphérie.

11. Une municipalité urbaine comprise dans le territoire rural du Québec qui a un caractère fort de centralité.

111. La Ville de Rivière-du-Loup a procédé à un étalonnage pour l'année 2014 avec les données des dix-sept villes sélectionnées. Dans cette analyse, certains postes de dépenses sont comparés, tels que l'administration générale, la sécurité publique, le transport et l'hygiène du milieu, aux dépenses totales de la Ville. Ce type de calcul permet de voir quel pourcentage des dépenses est attribué à chaque poste, mais ne permet pas à lui seul de mesurer la performance de la Ville par rapport à ses pairs¹². Selon les entrevues réalisées, aucune suite n'a été donnée à cet étalonnage puisque celui-ci n'a pas été jugé approprié, notamment en ce qui concerne le choix des villes comparables puisque certaines d'entre elles n'étaient pas des cités régionales.
112. Selon les déclarations des représentants de la Ville, certains postes budgétaires sont suivis selon les besoins de la Ville ou des services. Par exemple, les salaires sont suivis par le Service des finances et de la trésorerie et le Service des ressources humaines.
113. Afin de mesurer sa performance en comparaison avec les dix-sept villes sélectionnées, la Ville pourrait, par exemple, utiliser les postes de dépenses retenus pour l'étalonnage réalisé en 2014, soit l'administration générale, la sécurité publique, le transport et l'hygiène du milieu, et les mettre en relation avec la richesse foncière uniformisée ou le nombre d'habitants.

Recommandation

16

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup procède à l'étalonnage et au suivi de la performance de la Ville.

12. Par exemple, une municipalité de 20 000 habitants, dont le budget est de 38 M\$, qui consacrerait 10 % de ses dépenses pour l'administration générale, dépenserait 3,8 M\$ pour ce poste budgétaire. Dans le cas d'une municipalité de taille similaire dont le budget est de 55 M\$, 10 % de son budget représenterait 5,5 M\$ pour ses dépenses d'administration générale. Le pourcentage ne permet donc pas de les comparer entre elles.

4.4. Aide aux organismes

114. Afin de soutenir des organismes dans leur participation à l'amélioration du milieu de vie des citoyens, la Ville de Rivière-du-Loup leur verse 2,3 M\$ en moyenne annuellement, pour les années 2014 à 2016, selon les rapports financiers.
115. L'octroi de l'aide municipale à des organismes est balisé notamment par la Loi sur l'interdiction des subventions municipales¹³, la Loi sur les compétences municipales¹⁴ et la LCV.
116. Les meilleures pratiques en matière de gestion des programmes d'aide aux organismes suggèrent la mise en place de processus et de contrôles qui permettent de s'assurer que les sommes octroyées répondent à des critères propres à chaque programme ainsi qu'une reddition de comptes adéquate, établie en fonction de l'importance des montants versés afin d'assurer que les sommes octroyées ont été utilisées aux fins prévues et atteignent l'objectif envisagé. Les meilleures pratiques préconisent que l'aide versée aux différents organismes soit documentée.
117. Afin d'encadrer ses interventions en matière d'aide aux organismes, la Ville de Rivière-du-Loup a adopté, depuis 2005, différentes politiques de soutien et de reconnaissance axées sur l'amélioration du mieux-être des citoyens et le développement du milieu, notamment dans les domaines sociocommunautaire, culturel et sportif. Il s'agit de la Politique de reconnaissance et de soutien aux organismes sociocommunautaires, de la Politique concernant l'acquisition d'équipements sportifs et de la Politique culturelle de la Ville¹⁵.
118. Pour obtenir une aide financière de la Ville, les organismes doivent formuler une demande. Les demandes sont transmises aux comités et commissions composés d'élus, du personnel de la Ville et de personnes représentant le milieu. Ces instances sont chargées notamment d'analyser et de déterminer l'aide à accorder en fonction des critères prévus à l'intérieur du cadre d'attribution ou des formulaires de demande. Une recommandation est par la suite acheminée au conseil municipal dans un sommaire décisionnel, puis l'aide est octroyée par résolution. La mise en œuvre des différents programmes d'aide aux organismes est assurée par le Service des loisirs, culture et communautaire.
119. Selon la Politique de reconnaissance et de soutien aux organismes sociocommunautaires, les aides financières récurrentes accordées sont généralement scellées dans un protocole.

13. RLRQ, c. I-15.

14. RLRQ., c. C-47.

15. Nos travaux ne portent pas sur les aides versées dans le cadre de l'entente avec le ministère de la Culture et des Communications.

120. À la Ville de Rivière-du-Loup, les exigences en matière de reddition de comptes prennent différentes formes. Le processus est basé sur la confiance et la bonne foi des organismes, lesquels ont l'obligation de fournir des pièces justificatives sur demande. Certains organismes doivent produire un rapport financier ou fournir un rapport sur les résultats accomplis au terme d'un projet. Pour l'octroi d'aide pour l'achat d'équipements sportifs, les factures ou encore les demandes de prix servent de reddition de comptes. La présence d'un élu ou d'un employé municipal sur le conseil de l'organisme est également considérée comme une reddition de comptes.
121. Nos travaux font ressortir que la gestion de l'aide aux organismes est inadéquate.
122. Nos travaux ont porté sur toute aide accordée par la Ville, qu'elle soit constituée de sommes d'argent ou encore de services ou de prêts d'équipements. Un échantillon de 20 organismes, ayant obtenu 69 aides, a été sélectionné sur une base discrétionnaire en fonction de critères tels que le risque, la nature de l'aide, la valeur des montants accordés et les secteurs dans lesquels œuvrent les organismes subventionnés. Pour la période couverte par nos travaux, soit 2014, 2015 et 2016, les organismes sélectionnés ont reçu au total 1 281 190,48 \$.
123. Bien que des renseignements soient transmis au conseil lors de la préparation du budget annuel, l'information transmise est incomplète. Des aides sous forme de services, de prêts d'équipements et de main-d'œuvre ne sont pas comptabilisées par la Ville. Malgré des demandes répétées auprès des dirigeants et l'analyse des documents municipaux, il n'a pas été possible de recenser le total annuel des aides aux organismes. Par ailleurs, dans certains cas, le montant versé à chacun d'eux n'était pas connu.
124. De l'avis des intervenants rencontrés, la valeur de l'aide financière est déterminée en fonction soit des frais d'exploitation supportés par l'organisme ou selon des données antérieures indexées. Pourtant, dans l'échantillon audité, la justification et les calculs du montant d'aide ne sont pas toujours présents dans les dossiers.
125. Nos travaux font ressortir que la conclusion de protocoles est une pratique variable à la Ville de Rivière-du-Loup, tant pour les aides récurrentes que pour celles qui ne le sont pas. Par exemple, la Ville verse annuellement en moyenne près de 8 500 \$ à un organisme qui a pour mission l'accompagnement des jeunes. Aucun protocole d'entente n'a été retracé au moment de nos travaux. Dans le cas d'une aide récurrente de 1 000 \$ par année, pour le fonctionnement d'un organisme de divertissement et de loisirs, un protocole est signé, de même que pour de l'aide non monétaire pour le traitement de la paie. Par ailleurs, dans un dossier pour l'octroi d'une aide financière ponctuelle pour la tenue d'un championnat de hockey, un montant de 54 393 \$ est accordé sans qu'il fasse l'objet d'un protocole.

126. L'absence de protocole limite le suivi que la Ville pourrait faire des sommes versées, puisqu'aucune contrepartie ou reddition de comptes n'est ainsi prévue. Notons que, même lorsqu'il y a un protocole, le suivi des sommes versées n'est pas toujours effectué.

127. Nos travaux font également ressortir que le processus d'analyse et d'attribution des aides aux organismes n'est pas documenté dans 48 situations sur 69 aides auditées.

Recommandations

17 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup s'assure que la documentation pertinente accompagne les dossiers d'aide aux organismes.

18 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup tienne compte de toutes les formes d'aide afin de déterminer le total des aides versées aux organismes annuellement et la valeur des aides versées à chacun d'eux.

19 Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup s'assure qu'une reddition de comptes pertinente est effectuée dans les dossiers d'aide aux organismes.

4.5. Mise en place de mécanismes de contrôle à propos de la directive relative aux frais de déplacement et du règlement sur la rémunération des élus

Les frais de déplacement

128. Le remboursement des dépenses aux élus est encadré par la Loi sur le traitement des élus municipaux (LTEM). Cette loi prévoit notamment que les membres du conseil peuvent être remboursés du montant réel de la dépense effectuée pour le compte de la municipalité si l'acte dont découle cette dépense a été préalablement autorisé par le conseil, sauf dans le cas du maire qui n'est pas tenu d'obtenir cette autorisation. La Loi précise également que les dépenses doivent être engagées lorsque le membre du conseil représente la municipalité ou qu'il participe à tout congrès, colloque ou autre évènement tenu afin de fournir de l'information ou de la formation utile pour l'exercice de ses fonctions. Pour qu'une dépense soit remboursée, elle doit avoir été engagée pour une fin municipale, c'est-à-dire dans le cadre des pouvoirs de la municipalité.
129. Afin de définir les frais admissibles et d'uniformiser les modes de remboursement, une directive municipale sur les frais de déplacement est entrée en vigueur le 23 octobre 2000. Cette directive a été révisée en 2004, 2005 et 2012 et s'applique aux élus, aux cadres, au personnel de soutien non syndiqué ainsi qu'à tous les autres employés municipaux. Il est question notamment de l'allocation de kilométrage, des frais d'hébergement et de repas.
130. Les personnes rencontrées lors des diverses entrevues réalisées sur le sujet mentionnent ne pas savoir ce qui détermine qu'une dépense est remboursable et ce qui doit faire partie de l'allocation de dépenses. Selon l'une d'elles, la Loi est imprécise et c'est « une notion élastique ». Selon une autre, il n'y a aucune balise, « on ne refuse rien aux élus ». Il y a une position historique selon laquelle, au budget, il y a une enveloppe prévue et les élus l'utilisent. Finalement, une personne croit que des dépenses devraient être payées à même l'allocation de dépenses et ne pas faire l'objet d'un rapport de dépenses.
131. Les rapports de dépenses des élus ont été examinés dans le but de vérifier si celles-ci avaient été remboursées conformément au cadre normatif en vigueur. Pour cette analyse, 21 des 30 rapports de dépenses présentés par le maire, pour la période de janvier 2014 à décembre 2016¹⁶, ont été retenus. Certaines dépenses remboursées au maire de l'époque auraient dû être assumées par l'allocation de dépenses au lieu de faire l'objet d'un remboursement, dont des frais de déplacement pour aller au salon funéraire, pour assister au lancement d'un livre, pour assister au 25^e anniversaire d'un jardin communautaire ou pour aller à un festival historique. De plus, des repas ont été remboursés au maire pour siéger à un comité pour l'organisation d'une collecte de fonds et pour assister au conseil d'administration d'un organisme d'activités nautiques.

16. Pour les années 2014 à 2016, 88 % des dépenses remboursées aux élus, soit 14 090,46 \$, l'ont été au maire.

132. Le tiers¹⁷ des rapports de dépenses du directeur général ont aussi été examinés. Tous ces rapports ont été approuvés par la trésorière de la Ville, laquelle n'est pas sa supérieure immédiate. Cela va à l'encontre des bonnes pratiques en la matière.

La rémunération des élus

133. Au Québec, les élus sont rémunérés sur la base de la LTEM. Avant le 1^{er} janvier 2018, le conseil d'une municipalité pouvait, par règlement, fixer la rémunération de son maire et de ses membres.

134. La Ville de Rivière-du-Loup a adopté le Règlement concernant la rémunération, l'allocation et le remboursement des dépenses des élus municipaux ainsi qu'une directive relative aux frais de déplacement.

135. Notre audit visait à nous assurer que la Ville a mis en place des mécanismes de contrôle administratifs pertinents et qu'ils sont appliqués en ce qui concerne la rémunération des élus.

136. Le règlement fixe la rémunération de base du maire et prévoit que celle des conseillers est égale aux deux tiers de 25 % de la rémunération globale de celui-ci. Le règlement définit le terme rémunération de base, mais pas celui de rémunération globale.

137. Lors des entrevues réalisées avec les personnes responsables de l'application du règlement en question, personne n'a été en mesure de dire ce qu'est la « rémunération globale du maire ». Ils s'entendaient pour dire que c'était peut-être la rémunération de base du maire. Cependant, le calcul effectué pour la rémunération des conseillers, selon le chiffrier fourni par la Ville, s'appuie sur le salaire de base et sur l'allocation de dépenses du maire à ce titre.

138. Le discours du maire sur la situation financière de la Ville en 2015 fait état de la rémunération et des allocations de dépenses du maire. En 2015¹⁸, le maire recevait une rémunération de base, des rémunérations additionnelles relativement à sa représentation à la MRC et à titre de membre de certains comités de la MRC ainsi que des allocations de dépenses.

17. Le directeur général a présenté 24 rapports de dépenses totalisant 13 154,28 \$ pour la période couverte par nos travaux, soit de 2014 à 2016.

18. Toutes les données utilisées pour la sous-section sur la rémunération des élus sont celles de 2015.

**Tableau F - Rémunérations et allocations de dépenses du maire
de la Ville de Rivière-du-Loup en 2015**

Description	Montant
Rémunération de base à titre de maire	63 063,75 \$
Rémunération additionnelle – représentation à la MRC	1 860,39 \$
Rémunération additionnelle – membre de divers comités de la MRC	2 188,74 \$
Allocation de dépenses à titre de maire	15 976,00 \$
Allocation de dépenses – représentation à la MRC	930,20 \$
Allocation de dépenses – membre de divers comités de la MRC	1 094,35 \$
Total de la rémunération de base	63 063,75 \$
Total de la rémunération additionnelle	4 049,13
Total des allocations de dépenses	18 000,55 \$

139. Le règlement adopté par la Ville fixe l'allocation de dépenses au maximum prévu par la LTEM. Pour 2015, ce maximum est de 15 976 \$. Or, en 2015, les allocations de dépenses du maire totalisent 18 000,55 \$.
140. Étant donné que le terme rémunération globale n'est pas défini, cinq hypothèses¹⁹ de calcul de la rémunération des conseillers ont été faites. Chacune d'elles présente un risque que la rémunération des conseillers soit erronée.
141. Hypothèse 1 : la rémunération globale du maire comprend sa rémunération de base et son allocation de dépenses. C'est l'hypothèse retenue par la Ville pour déterminer la rémunération des conseillers.

Description	Montant
Rémunération de base à titre de maire	63 063,75 \$
Allocation de dépenses à titre de maire	15 976,00 \$
Rémunération globale tel qu'appliqué par la Ville	79 039,75 \$
Rémunération versée aux conseillers en 2015 (⅔ de 25 % de la « rémunération globale » du maire)	13 173,29 \$

142. La LTEM distingue la rémunération et l'allocation de dépenses. En vertu des dispositions en vigueur pendant la période visée par l'audit, la rémunération peut comprendre outre celle de base, une rémunération additionnelle pour des postes particuliers prévus par la Loi. L'allocation de dépenses est un dédommagement pour les dépenses encourues par l'élu dans le cadre de ses fonctions. La LTEM prévoit que l'allocation de dépenses est versée en plus de la rémunération. Puisque la Loi distingue rémunération et allocation et que le règlement de la Ville ne définit pas ce qu'est la rémunération globale du maire, il est possible que le calcul effectué soit inexact.

19. Les hypothèses présentées dans ce rapport ne sont pas les seules hypothèses possibles. D'autres hypothèses peuvent exister.

143. Hypothèse 2 : la rémunération globale du maire correspond à sa rémunération de base.

Description	Montant
Rémunération de base à titre de maire	63 063,75 \$
Rémunération des conseillers ($\frac{2}{3}$ de 25 % de la « rémunération globale » du maire)	10 510,63 \$
Rémunération versée aux conseillers en 2015	13 173,29 \$

144. Cette hypothèse représente ce que les personnes rencontrées croyaient être la rémunération globale du maire.

145. Hypothèse 3 : la rémunération globale du maire comprend sa rémunération de base et ses rémunérations additionnelles.

Description	Montant
Rémunération de base à titre de maire	63 063,75 \$
Rémunération additionnelle du maire	4 049,13 \$
Rémunération globale selon cette hypothèse	67 112,88 \$
Rémunération des conseillers ($\frac{2}{3}$ de 25 % de la « rémunération globale » du maire)	11 185,48 \$
Rémunération versée aux conseillers en 2015	13 173,29 \$

146. Hypothèse 4 : la rémunération globale du maire comprend sa rémunération de base et ses rémunérations additionnelles ainsi que l'excédent des allocations de dépenses²⁰ pour 2015.

Description	Montant
Rémunération de base à titre de maire	63 063,75 \$
Rémunération additionnelle du maire	4 049,13 \$
Excédent de l'allocation de dépenses	2 024,55 \$
Rémunération globale selon cette hypothèse	69 137,43 \$
Rémunération des conseillers ($\frac{2}{3}$ de 25 % de la « rémunération globale » du maire)	11 522,91 \$
Rémunération versée aux conseillers en 2015	13 173,29 \$

20. Selon le règlement de la Ville, lorsque le total des allocations de dépenses que le membre du conseil aurait le droit de recevoir excède le maximum prévu à la LTEM, l'excédent lui est versé à titre de rémunération plutôt que d'allocation de dépenses.

147. Le règlement adopté par la Ville prévoit que lorsque le total des allocations de dépenses que le membre du conseil aurait le droit de recevoir excède le maximum prévu à la LTEM (15 976 \$), l'excédent lui est versé à titre de rémunération plutôt que d'allocation de dépenses. L'excédent du maximum prévu pour les allocations de dépenses n'est pas pris en compte dans le calcul effectué pour déterminer la rémunération des conseillers, selon le chiffrer fourni par la Ville.
148. Hypothèse 5 : la rémunération globale du maire comprend sa rémunération de base et ses rémunérations additionnelles, son allocation de dépenses ainsi que l'excédent des allocations de dépenses pour 2015.

Description	Montant
Rémunération de base à titre de maire	63 063,75 \$
Rémunération additionnelle du maire	4 049,13 \$
Allocation de dépenses	15 976,00 \$
Excédent de l'allocation de dépenses	2 024,55 \$
Rémunération globale selon cette hypothèse	85 113,43 \$
Rémunération des conseillers ($\frac{2}{3}$ de 25 % de la « rémunération globale » du maire)	14 185,57 \$
Rémunération versée aux conseillers en 2015	13 173,29 \$

149. L'absence de définition de la rémunération globale dans le règlement de la Ville pourrait conduire à une application inadéquate du règlement et ne permet pas d'assurer que la rémunération versée aux conseillers est appropriée. Les risques d'erreurs sont présents depuis plusieurs années et ils pourraient se perpétuer dans le temps.
150. De plus, puisque la détermination de la rémunération des conseillers est incertaine, il est possible que l'allocation de dépenses des conseillers²¹ soit erronée.

Recommandation

20

Nous recommandons que la Ville de Rivière-du-Loup se conforme à la LTEM ainsi qu'au règlement municipal et à la directive en ce qui concerne la rémunération des élus municipaux, les allocations de dépenses et le remboursement des dépenses.

21. L'allocation de dépenses des conseillers correspond à la moitié de leur rémunération.

5. Commentaires de la Ville

« La Ville de Rivière-du-Loup prend acte du contenu du rapport d'audit et des recommandations déposés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation pour la période 2014-2016.

À cet effet, la Ville, ayant toujours visé de hauts standards de qualité, s'engage à :

- investir les ressources nécessaires dans l'amélioration de ses processus de gestion et d'attribution de contrats;
- mettre en place, dans une perspective d'amélioration continue, les correctifs et améliorations nécessaires à l'adhésion de l'ensemble du personnel de la Ville quant au respect des règles en vigueur et des meilleures pratiques.

De plus, nous tenons à préciser que, depuis 2016, plusieurs processus ont été modifiés, sont en voie de l'être ou seront modifiés dans les meilleurs délais possibles, de manière à être standardisés afin de faire écho aux meilleures pratiques dans le domaine concernant certains éléments soulevés au rapport, notamment les points qui suivent.

3.1. Vision d'ensemble des besoins

Au cours des dernières années, nous avons tenté de corriger en partie cette lacune en mettant en place un formulaire d'analyse et de définition des besoins, et ce, plus particulièrement depuis janvier 2019, au moment de l'adoption du Règlement de gestion contractuelle. Ce formulaire doit être rempli pour les achats supérieurs à 10 000 \$ faits par la Ville et déposé auprès du Service finances et trésorerie et du Service du greffe et des affaires juridiques, pour être ensuite conservé au dossier.

À ce chapitre, nous sommes prêts à analyser la possibilité d'intégrer un service des approvisionnements à la structure administrative actuelle après avoir cependant réalisé une étude coûts-bénéfices afin d'en assurer la rentabilité.

Le formulaire d'analyse et de définitions des besoins nous permet maintenant d'encadrer la notion de prix unitaire, comparativement à la notion de montant forfaitaire, dans les documents d'appel d'offres et lors de l'octroi des contrats.

3.2. Élaboration de documents d'appel d'offres (DAO)

Une grande partie des lacunes constatées ont été corrigées depuis que la confection de tous les DAO a été confiée au Service du greffe et des affaires juridiques et qu'un logiciel d'aide à la confection des DAO a été mis en place au début de l'année 2016.

De plus, une clause d'équivalence apparaît maintenant de façon systématique dans tous les DAO.

3.3. Analyse de la conformité des soumissions

La conformité administrative du contenu des soumissions déposées et la vérification de l'admissibilité à soumissionner du plus bas soumissionnaire sont maintenant systématiquement vérifiées par le Service du greffe et des affaires juridiques depuis mars 2018 auprès du RENA. Le tout est documenté à l'aide d'un formulaire, auquel sont ajoutées des captures d'écran des vérifications effectuées dans le dossier d'appel d'offres. Dans le cas des appels d'offres qualité-prix, ces vérifications sont faites pour l'ensemble des soumissionnaires afin de déterminer si celles-ci doivent être soumises au comité de sélection.

L'analyse de la conformité technique est faite par le service responsable de l'achat. Dans un avenir rapproché, cette analyse technique devra être documentée sur un formulaire et devra être transmise systématiquement au Service du greffe et des affaires juridiques pour être jointe au dossier d'appel d'offres et au sommaire décisionnel transmis au conseil municipal avec le formulaire d'analyse administrative.

Finalement, toutes les demandes d'explication ou de renseignements sur le contenu des DAO doivent maintenant faire l'objet d'un addenda émis par le Service du greffe et des affaires juridiques.

3.4. Analyse des écarts entre les estimations et les soumissions

L'estimation du coût des contrats est faite par le service concerné et transmise au Service du greffe et des affaires juridiques pour les contrats dont le coût est estimé à un montant supérieur au seuil fixé par le ministre.

Un formulaire a été créé en 2018 pour justifier les écarts entre le coût estimé au PTI et l'ouverture des soumissions, et est conservé par le service concerné ainsi qu'à la direction générale de la Ville.

3.5. Division des contrats

Le Règlement de gestion contractuelle adopté en janvier 2019 prévoit spécifiquement des règles à cet effet et une définition de ce qui peut constituer des « motifs de saine administration » pouvant justifier, dans certains cas, une division des contrats conformément à la loi.

Une formation sur le contenu et l'application des règles en matière d'attribution ou d'adjudication de contrats d'une demi-journée a été donnée à quatre reprises en début d'année à l'ensemble du personnel, incluant une portion réservée à la question de la division des contrats.

Finalement, afin de mettre en concurrence les fournisseurs, des demandes de prix verbales ou écrites sont maintenant systématiquement effectuées par les ressources concernées.

3.8. Reddition de compte exigée

Nous déposons mensuellement la liste des comptes et salaires en s'assurant que celle-ci contient tous les éléments requis en vertu de la Loi sur les cités et villes.

Concernant la publication des contrats de plus de 25 000 \$ et des contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ et totalisant plus de 25 000 \$ avec un fournisseur, nous travaillons dorénavant avec les données extraites de notre système informatique, ce qui élimine les manipulations humaines pouvant occasionner des erreurs ou des omissions.

4.1. Suivi de l'état d'avancement du Programme triennal d'immobilisations (PTI)

Un formulaire est maintenant utilisé afin de documenter les écarts entre les soumissions ouvertes et les montants inscrits au PTI.

Un tableau des principaux chantiers du PTI est maintenant disponible et intégré par le Service finances et trésorerie, le Service technique et de l'environnement, ainsi que le Service loisirs, culture et communautaire, qui sont les principaux générateurs du programme. On y trouve des comptes rendus des comités pléniérs et de la Commission des finances, ainsi qu'un résumé écrit des questions soulevées.

4.4. Aide aux organismes

Nous travaillons déjà à améliorer ce volet qui s'explique par la longue tradition de partenariat et de soutien à un milieu qui s'est pris en charge depuis plusieurs années.

4.5. Mise en place des mécanismes de contrôle à propos de la Directive relative aux frais de déplacement et du Règlement sur la rémunération des élus

Le salaire du maire est ajusté à la MRC (comme l'allocation de dépenses maximale est versée par la Ville, le maire ne reçoit aucune allocation non imposable de la MRC).

Conclusion

De façon générale, plusieurs éléments sont déjà corrigés. Toutefois, d'autres éléments nous ont permis de comprendre qu'il faut faire preuve d'encore plus de rigueur, notamment en veillant à colliger davantage d'informations et à mieux documenter chacune des décisions.

Cependant, les analyses plus pointues relativement à la décentralisation décisionnelle et budgétaire nous permettent de croire qu'à défaut d'intégrer un service des approvisionnements, cette formule permet d'atteindre le meilleur rapport qualité-prix et l'agilité organisationnelle nécessaire à l'optimisation de la prestation de services, tant en termes d'efficacité que d'efficience. »

Annexe 1 : Approche méthodologique

151. La responsabilité de la Direction générale des finances municipales consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

152. Ces critères se fondent principalement sur la LCV et les dispositions réglementaires qui en découlent ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Les travaux d'audit s'inspirent des normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

Objectifs d'audit et critères d'évaluation

Objectif 1

S'assurer que la gestion contractuelle respecte le cadre normatif et les saines pratiques de gestion. Les principaux éléments à examiner sont énumérés dans les critères d'évaluation ci-dessous.

Critères d'évaluation

- Le choix du mode d'adjudication est effectué selon le cadre normatif.
- Les analyses d'admissibilité des fournisseurs et de conformité des soumissions sont réalisées et sont documentées.
- La Ville adopte et applique des mesures afin de prévenir la division des contrats. Elle n'y a recours que pour des motifs de saine administration et les justifications pertinentes accompagnent la démarche, le cas échéant.
- La pertinence des modifications apportées aux contrats est démontrée et celles-ci sont approuvées en temps opportun par les autorités compétentes.
- La reddition de comptes exigée par le cadre normatif est complète et fournie en temps opportun.

Objectif 2

S'assurer que les autorités veillent au suivi des activités et de la performance de la Ville et que des mécanismes de contrôle administratifs pertinents sont adoptés et appliqués. Les principaux éléments à examiner sont énumérés dans les critères d'évaluation ci-dessous.

Critères d'évaluation

- La Ville effectue un suivi à propos :
 - ✓ de l'état d'avancement du programme triennal d'immobilisations et en documente les écarts;
 - ✓ de la réalisation de chacun de ses projets quant aux coûts, à la portée et à l'échéancier. Ce suivi est structuré et régulier;
 - ✓ des frais administratifs en procédant à un étalonnage approprié. S'il y a lieu, elle recherche et effectue les ajustements nécessaires.

La Ville a mis en place des mécanismes de contrôle administratifs pertinents et applique ces mécanismes à propos :

- ✓ de l'aide accordée aux organismes;
- ✓ de la directive relative aux frais de déplacement et du règlement sur la rémunération des élus.

Portée des travaux

153. Pour mener à bien ces travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès des gestionnaires et des employés. Nous avons analysé les documents nécessaires pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport aux objectifs d'audit. Celui-ci a porté principalement sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016. Toutefois, certaines de nos observations peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Validation juridique

154. Tous les faits présentés ont été recueillis et analysés par les personnes mandatées à cette fin ainsi que par celles qui les ont assistées. Cependant, lorsque la situation exigeait une interprétation juridique, une opinion a été demandée à la Direction des affaires juridiques du Ministère.

155. Les conclusions du présent rapport sont le résultat d'analyses effectuées par la Direction générale des finances municipales ainsi que de l'interprétation juridique formulée par la Direction des affaires juridiques.

Équipe d'audit

Magaly Lavoie

Guillaume Chabot

Pierre Lefebvre

(original signé)

A collaboré à la réalisation de ce mandat :

Moussa Konaté

Québec, novembre 2019



*Affaires municipales
et Habitation*

Québec

