

Rapport du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Mandat d'audit à la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval

Décembre 2016

Direction générale des finances municipales
Service de la vérification (Québec)



Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

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

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2016

ISBN 978-2-550-77127-2 (PDF)

Dépôt légal – 2016 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 des projets.....	4
	Programme triennal d'immobilisations (PTI)	4
	Cadre de gestion.....	8
	Ententes avec les promoteurs.....	14
4.	Gestion contractuelle	17
	Évaluation des besoins	19
	Préparation et lancement des mises en concurrence	20
	Octroi et suivi des contrats	23
	Reddition de comptes exigée.....	25
5.	Gestion des dépenses effectuées par cartes de crédit	27
6.	Commentaires de la Ville	30
	Annexe 1 : Approche méthodologique.....	31
	Objectifs d'audit et critères d'évaluation	31
	Portée des travaux	33
	Validation juridique.....	33

1. Mise en contexte

Mandat

1. Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire 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 17 avril 2014, madame Joanne David, CPA, CA, du Service de la vérification (Québec), a été désignée pour réaliser un mandat de vérification (audit) à la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval concernant le processus relatif à l'attribution des contrats et tout autre aspect lié à l'administration municipale. À la suite du départ de madame David, le 8 janvier 2016, madame Magaly Lavoie et monsieur Edwidge Jolicœur, CPA, CGA, du Service de la vérification (Québec), ont été désignés pour assurer la continuité de ce mandat.
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 Sainte-Brigitte-de-Laval est située dans la région de la Capitale-Nationale et fait partie de la municipalité régionale de comté de La Jacques-Cartier et de la Communauté métropolitaine de Québec. Elle compte 7 171 habitants, selon le décret de population de 2016. Le tableau A présente quelques statistiques concernant l'administration de la Ville.

Tableau A Statistiques concernant l'administration de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval

Description	Nombre ou montant
Nombre d'employés en équivalent temps complet en 2015	67
Budget 2016	11 M\$
Richesse foncière uniformisée 2015	715 M\$
Taux général de taxation uniformisé 2015	1,1790 \$
Actifs 2014	57 M\$
Endettement total net à long terme 2014	28 M\$

Contexte de l'audit

5. Depuis les élections municipales du 3 novembre 2013, le conseil municipal de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval se compose de plusieurs nouveaux élus. Parallèlement, la Ville a évolué dans un contexte particulier. Six personnes ont occupé la fonction de directeur général depuis novembre 2013 et plusieurs situations ont été médiatisées ou judiciairisées.
6. Par ailleurs, à l'égard spécifiquement de la période cernée dans le cadre du mandat, la Ville a connu une augmentation notable de sa démographie, sa population étant passée de 4 920 habitants en 2012 à 6 638 en 2014, une hausse de 35 % en deux ans. Pour répondre à cette croissance, la Ville a dû composer avec de nouveaux et grandissants besoins. Dans ce contexte, la gestion des projets devient un enjeu.
7. Ainsi, notre premier objectif d'audit est de s'assurer que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval s'est dotée et applique un processus pour gérer ses projets d'investissements de façon efficiente et économique.
8. Considérant les projets d'investissements accompagnant cette augmentation démographique, il est d'autant plus important que le processus d'attribution des contrats favorise la saine concurrence, la transparence et l'économie, et ce, en conformité avec le cadre normatif applicable. Cette préoccupation fait l'objet de notre deuxième objectif, soit de s'assurer que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval gère le processus de gestion contractuelle conformément au cadre normatif et aux saines pratiques de gestion en cette matière.
9. Également, il est nécessaire de veiller à ce que les cartes de crédit de la Ville soient utilisées de façon appropriée en fixant et en maintenant de bonnes pratiques dans la gestion des dépenses engagées selon ce mode de paiement. En conséquence, notre dernier objectif est de s'assurer qu'en matière de dépenses effectuées par l'intermédiaire de cartes de crédit, des règles et des procédures appropriées ont été adoptées et qu'elles sont appliquées.
10. L'annexe 1 décrit l'approche méthodologique utilisée pour la réalisation de ce mandat d'audit et présente les critères d'évaluation sur lesquels s'appuient les travaux pour exprimer les conclusions.

2. Sommaire des résultats

11. Nos travaux font ressortir que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval n'a pas adopté de processus défini pour gérer de façon efficiente et économique ses projets d'investissements. Les investissements en immobilisations réalisés de 2012 à 2014 n'équivalent qu'à 32 % du montant prévu aux programmes triennaux d'immobilisations. La Ville manque également de rigueur dans la gestion de ses projets.
12. Quant à la gestion contractuelle, nos travaux d'audit révèlent des carences au regard du cadre normatif de la Ville et des saines pratiques de gestion en la matière. Dans 87 % des contrats audités, des erreurs ont été relevées dans les documents d'appel d'offres et dans 65 % de ces cas, plus d'une anomalie a été décelée.
13. Finalement, bien que la Ville se soit dotée de règles et de procédures en matière de gestion des dépenses effectuées par cartes de crédit, l'application des contrôles est déficiente. Dans 82 % des cas, le supérieur immédiat du titulaire de la carte n'a pas approuvé les dépenses.

3. Gestion des projets

14. La finalité de la gestion de projet est de réaliser des projets de qualité en respectant les contraintes de coûts, de portée et d'échéancier. L'exécution d'un projet, eu égard à sa nature, à sa portée ou à sa complexité, suit habituellement plusieurs phases, soit l'élaboration, la planification, la réalisation et la clôture.
15. Les projets exécutés font partie d'un ensemble de projets préalablement sélectionnés. Dans le milieu municipal, le Programme triennal d'immobilisations (PTI) présente l'ensemble des projets que compte réaliser la Ville pour la période visée.
16. Selon les informations obtenues, la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval a fait des investissements majeurs en immobilisations entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014. Au cours de cette période, elle a finalisé, réalisé ou entrepris 113 projets d'une valeur d'un peu plus de 37 M\$.
17. Nos travaux démontrent que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval n'a pas adopté de processus défini pour gérer de façon efficiente et économique ses projets d'investissements. Également, un manque de rigueur dans la gestion de ces projets a été relevé. Nos constats sont abordés dans la présentation de chacun des thèmes suivants : programme triennal d'immobilisations, cadre de gestion et entente avec les promoteurs.

Programme triennal d'immobilisations (PTI)

18. Un PTI doit s'intégrer au processus des prévisions budgétaires de la Ville et doit tenir compte de la capacité financière de cette dernière 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. Les projets devraient être compatibles avec la vision de la Ville, inscrite notamment dans le plan stratégique¹ et dans le plan d'urbanisme².
19. Bien qu'il soit de la responsabilité du conseil municipal de déterminer les grandes orientations, la Loi sur les cités et villes (LCV) prévoit qu'une des fonctions du directeur général est de préparer, entre autres, le PTI avec la collaboration des directeurs de services et des fonctionnaires de la municipalité, de le soumettre au conseil ou à une commission avec ses observations et ses recommandations.

1. Un plan stratégique est un outil avec lequel les élus matérialisent leur vision en déterminant des orientations. Il s'initie par la volonté des élus, lesquels prennent en compte les besoins exprimés par les citoyens. Il sert à la prise de décision et vise à guider les efforts humains et financiers au regard des résultats attendus.

2. Un plan d'urbanisme établit les lignes directrices de l'organisation spatiale et physique de la Ville, tout en présentant une vision d'ensemble de l'aménagement de son territoire.

20. 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.
21. À partir des limites d'investissements fixées (telle la politique de gestion de la dette³) et des orientations de la Ville, les responsables des différents services soumettent des projets, par exemple, à l'aide d'une fiche qui devrait comprendre une description sommaire du projet et une démonstration que celui-ci répond à un besoin. Ce besoin doit être soutenu par des données factuelles, mesurables et vérifiables, en plus d'être cohérent avec le plan stratégique et avec les autres plans de la Ville. Une réflexion doit être faite sur les sources de financement probables afin que l'estimation préliminaire du coût total du projet envisagé soit couverte. Par la suite, en fonction des critères définis et connus, les projets doivent être sélectionnés et hiérarchisés par ordre de priorité. L'encadrement du processus menant à l'adoption du PTI permet de s'assurer que le conseil municipal a toutes les informations nécessaires pour choisir adéquatement les projets à y inclure.
22. À la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, l'élaboration du PTI 2013-2015 a été réalisée en 2012 par le directeur général de l'époque. Les autres gestionnaires n'étaient pas impliqués. Le PTI préparé a été soumis au conseil pour adoption.
23. Pour le PTI 2014-2016 et les suivants, le Service des finances coordonne les travaux et transmet à chacun des directeurs un modèle de fiche de projet ainsi qu'un échéancier d'élaboration du PTI. La fiche comprend notamment une description du projet, une cote de priorité qui recommande l'année dans laquelle celui-ci devrait être inscrit, une justification, une estimation et la durée des travaux. Des photos, des documents explicatifs et des pièces justificatives peuvent notamment être transmis avec les fiches. Le Service des finances fait un premier tri parmi les projets élaborés par les différents directeurs.
24. Par la suite, un comité du budget formé de quelques conseillers, de la mairesse et de la directrice du Service des finances élabore une version préliminaire du PTI à partir des projets retenus. Cette version est présentée à l'ensemble des élus lors d'une plénière. Le PTI est ensuite adopté par résolution lors d'une séance extraordinaire du conseil en même temps que le budget.

3. La Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval a adopté une telle politique le 11 mai 2015.

25. D'entrée de jeu, à la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, il existe un écart important entre les travaux annoncés et les investissements en immobilisations effectivement réalisés. Les sommes inscrites à la première année des PTI 2012-2014, 2013-2015 et 2014-2016 totalisent 29,3 M\$, tandis que 9,5 M\$ sont investis en immobilisations pour cette période, ce qui équivaut à un taux de réalisation de 32 %. Le tableau B illustre la situation.

Tableau B Investissements en immobilisations prévus et réalisés pour la période 2012 à 2014

PTI		Réalisation			
Période	Montant (\$)	Projets prévus au PTI (\$)	Projets non prévus au PTI (\$)	Autres investissements ¹ (\$)	Total des investissements en immobilisations (\$)
2012-2014	8 245 000	707 272	617 451	2 781 183	4 105 906
2013-2015	11 730 000	1 202 290	969 053	844 853	3 016 196
2014-2016	9 305 000	351 286	1 265 569	718 759	2 335 614
Total	29 280 000	2 260 848	2 852 073	4 344 795	9 457 716

Note 1 : Projets plus difficiles à rapprocher, il peut s'agir de parachèvement de projets commencés non réinscrits au PTI ou de projets décrits en termes plus génériques comme « Réfection de voirie – diverses rues pavées ».

26. Pour la période couverte par nos travaux, nous avons constaté qu'aucun plan stratégique n'était en vigueur à la Ville. Ce n'est que le 13 juillet 2015, au terme d'une réflexion amorcée en 2014, que le conseil, lors de la séance ordinaire, a adopté la mission, la vision et les valeurs de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval.
27. Bien que les différentes étapes menant à l'adoption du PTI soient généralement connues des directeurs, la Ville n'a pas de procédure officielle assurant un encadrement systémique et évitant par le fait même que l'élaboration du PTI soit tributaire des individus en place. Mentionnons que les directeurs ont une interprétation différente de ce que constitue un projet en immobilisations, soit ce qui est à la base du PTI. Pour certains, il s'agit d'une dépense de plus de 1 000 \$, ce qui correspond, à tort, au seuil de capitalisation de la Politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisations. Pour d'autres, c'est tout ce que la Ville ne fait pas en régie ou encore, il suffit que ce soit une immobilisation, peu importe le montant.
28. Quant aux projets présentés au Service des finances, ils ne sont pas toujours appuyés par une analyse des besoins soutenue par des données empiriques, quantifiables et fiables ou par des données techniques. De plus, des données préalables importantes à l'élaboration des projets ne sont pas disponibles, telles que l'état des actifs, leur durée de vie utile et leur valeur de remplacement.

29. Qui plus est, des projets ont été ajoutés sans que ceux-ci soient documentés. Par exemple, pour le PTI 2015-2017, trois projets y figurent sans qu'aucune fiche n'ait été soumise et que l'estimation soit étayée : étude de faisabilité – désenclavement : 25 000 \$; aménagement d'un parc pour adolescents : 50 000 \$; étude rénovation à l'église – salle multifonctionnelle : 25 000 \$.
30. De surcroît, aucun critère de sélection n'est défini afin que l'évaluation de la qualité et de la pertinence des projets présentés soit facilitée, pas plus que des critères permettant d'établir des priorités quant à leur ordre de réalisation. Par conséquent, cela ne contribue pas à ce que les projets soumis soient alignés sur les orientations et les contraintes de la Ville. Les directeurs doivent s'en remettre au Service des finances pour juger des projets à déposer au comité du budget.
31. Par ailleurs, le comité du budget de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval est un comité informel. Son existence, sa composition, son mode de fonctionnement et ses pouvoirs n'ont jamais fait l'objet d'une résolution ou d'un règlement du conseil, procédure pourtant requise par la LCV.
32. En matière d'information, le Service des finances comptabilise les coûts par projet à des fins comptables. Toutefois, aucune vue d'ensemble de l'avancement du PTI n'est disponible (projets réalisés et coût correspondant, état d'avancement des projets en cours et sommes consacrées à leur réalisation et à leur parachèvement, projets annulés ou reportés ou ajoutés et motifs pour justifier ces décisions). Il s'agit d'une information de gestion importante, notamment pour l'élaboration des prochains PTI.

33. **Recommandations**

1 Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval se dote d'une procédure officielle pour l'élaboration du PTI comprenant, entre autres :

- pour chaque projet, la référence aux différentes orientations de la Ville;
- la définition de critères de sélection des projets et de critères de hiérarchisation quant à la réalisation de ceux-ci;
- la documentation, notamment sur les besoins à la base de chaque projet, appuyés par des données empiriques, quantifiables et fiables ou par des données techniques.

2 Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval suive l'état d'avancement du PTI et documente les écarts.

Cadre de gestion

34. Afin d'assurer une gestion rigoureuse des projets, l'élaboration d'un cadre de gestion, soit la définition d'une structure et des processus à suivre, est préconisée afin que la Ville évite les projets mal contrôlés, les retards et les dépassements de coûts. Ce cadre comprend, pour chaque phase du projet (notamment la planification, l'exécution et la clôture), la définition des rôles et des responsabilités, les étapes à réaliser et les exigences qui en découlent, les autorisations et les documents nécessaires, et ce, en fonction du type de projet (par exemple : acquisition, construction, réalisation en régie ou à l'externe ou par des promoteurs) et de son coût.
35. Outre la Direction générale, le Service des travaux publics, le directeur de projets, le Service des finances ainsi que le Service de l'aménagement du territoire sont impliqués dans la gestion des projets. À noter que les grands projets de la Ville (projets de 500 000 \$ et plus, y compris les projets de développement résidentiel) sont confiés à l'externe, tant pour les plans et devis que pour la surveillance et la réalisation des travaux.
36. À la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, nous n'avons retracé aucun cadre de gestion des projets approuvé par la haute direction.
37. Les rôles et les responsabilités des directeurs ne sont pas définis à l'égard de la gestion des projets. Chacun a une vision propre de ses responsabilités et de celles des autres. Lors de nos entrevues, aucun des directeurs ne pouvait nous dire qui était le responsable des projets retenus dans le cadre de notre audit et qui en a autorisé le démarrage. Cette autorisation est donnée de manière informelle. De plus, pour les projets réalisés en collégialité, c'est-à-dire impliquant plusieurs directions, rien n'est prévu pour que le principal responsable soit déterminé.

38. Nous avons sélectionné 5 projets représentant 22 M\$, soit 60 % de la valeur des 113 projets inventoriés afin de nous attarder particulièrement à leur planification, à leur suivi et à la reddition de comptes qui y est rattachée. Le tableau C présente les projets analysés.

Tableau C Liste des projets sélectionnés dans le cadre de l'audit

Projets sélectionnés pour l'audit	Valeur au 31 décembre 2014	Source de la valeur du projet	État
Construction de l'intersection des rues des Monardes et des Saphirs	2 857 670 \$	Tableau comparatif des différentes estimations de ce projet	En cours
Puits SBL 5 ⁴	1 967 838 \$	Investissements comptabilisés	Terminé
Parc Les Fleurs du golf	544 983 \$	Investissements comptabilisés	Terminé
Parc des Saphirs – Nouveau chalet des sports	3 400 000 \$	Estimation au règlement d'emprunt	En cours
Élargissement de l'avenue Sainte-Brigitte	13 394 217 \$	Investissements comptabilisés	Terminé
Total :	22 164 708 \$		

Source : Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval

Planification

39. La planification des projets au moment de la conception du PTI étant plus sommaire, les variables de chacun d'eux doivent être approfondies après que leur démarrage ait été autorisé, et ce, afin que leur succès soit assuré et que les objectifs poursuivis soient atteints. Les variables consistent en :

- L'appréciation de la pertinence du projet afin que le besoin exprimé soit comblé dans le respect des limites d'investissements fixées;
- La portée du projet;
- L'estimation du coût total et la stratégie de financement;
- L'échéancier;
- L'analyse des risques du projet.

Force est de constater qu'à la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, cette étape comporte des faiblesses.

40. Dès le démarrage, la portée et la pertinence des projets en fonction des besoins exprimés ne sont pas revues.

4. Le puits SBL 5 a été construit dans le cadre notamment des développements résidentiels Domaine Sainte-Brigitte sur le golf, Domaine de la rivière aux Pins et le développement Kildare, devenu Domaine de la petite Europe.

41. Ainsi, le projet de l'intersection des Monardes, pour lequel l'analyse initiale des besoins n'est pas documentée, se réalise dans un contexte complètement différent de celui qui avait été prévu. Cette intersection devait se faire dans l'optique de la construction éventuelle d'une école et d'une garderie à proximité. En raison de la topographie accidentée du terrain et des coûts importants des travaux d'aménagement (remblai, murs de soutènement, etc.), ces infrastructures se sont établies dans un autre secteur de la ville. Maintenant, l'intersection est construite afin que l'eau soit apportée au chalet des sports et que des terrains soient vendus pour d'éventuelles constructions.
42. De plus, dans la réalisation de ce projet, il était prévu que des arbres soient abattus et que les matériaux de remblai et de déblai soient utilisés sur place. Cependant, en raison de la volonté que la couverture forestière de la ville soit protégée, les travaux ont été arrêtés de manière impromptue, ce qui a occasionné des coûts supplémentaires que la Ville n'est pas en mesure de chiffrer, car ceux-ci sont incorporés, sans distinction, à un extra de plus de 300 000 \$.
43. Quant au projet du chalet des sports, des coûts supplémentaires de près de 148 000 \$ ont été payés aux professionnels en date du 16 mai 2016, en raison de modifications répétées du concept. Ces modifications ont de plus entraîné le retrait partiel d'une subvention du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS). Comme une partie des nouveaux aménagements ne correspond plus à leur vocation initiale, le MELS a donc diminué de 266 000 \$ le montant admissible à l'aide financière, soit une somme équivalant aux coûts de ces aménagements.
44. Par ailleurs, l'estimation des coûts manque de précision. Pour les travaux de construction, les estimations ayant servi à planifier les appels d'offres accusent des écarts significatifs avec le montant des soumissions. Ainsi, pour les projets examinés et terminés, les écarts se situent entre -23 % et 42 %. Pour le projet de construction du puits SBL 5, l'estimation était surévaluée de 1 153 985 \$, soit 42 %, alors que celle pour l'élargissement de l'avenue Sainte-Brigitte était sous-évaluée de 2 563 277 \$, soit -23 %. Le manque de précision des estimations affecte également la stratégie de financement qui y est rattachée.
45. Enfin, nos travaux démontrent que, pour tous les projets audités, il n'y a aucune identification des enjeux, des risques ou des autres éléments critiques du projet qui pourraient en modifier le coût, la portée ou l'échéancier. Par exemple, le projet d'aménagement du chalet des sports au parc des Saphirs doit être réalisé dans un délai déterminé pour qu'il puisse faire l'objet d'une subvention gouvernementale. Un retard dans ce projet représente un risque financier qu'il est opportun de suivre et de documenter et dont il faut rendre compte aux autorités. Aucun document n'a été retracé à cet effet.

46. *Recommandation*

3

Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval adopte un encadrement approprié pour gérer ses projets d'investissements. Particulièrement, celui-ci devrait prévoir :

- La définition des rôles et des responsabilités des cadres de la Ville à chacune des phases de la gestion des projets;
- La réévaluation de la pertinence, des coûts et du contenu des projets au moment de leur démarrage;
- L'identification, le suivi et la documentation des éléments qui risquent de modifier le coût, la portée ou l'échéancier.

Suivi et reddition de comptes des projets

47. Le suivi des projets prend minimalement en compte les variables interdépendantes d'un projet, soit l'échéancier, les coûts et la portée. Ces variables révèlent la performance obtenue lors de la gestion d'un projet. Un tel suivi permet de gérer adéquatement les répercussions des retards et des dépassements de coûts ainsi que l'intégralité des biens livrables.
48. Également, les rapports sommaires d'avancement réalisés régulièrement font partie intégrante des bonnes pratiques de gestion des projets. Ils font état de la situation du projet en fonction du respect de l'échéancier, des coûts et de la portée, et abordent les modifications importantes, les difficultés constatées et les pistes de solutions envisagées. Ils permettent d'informer en temps opportun les parties prenantes, notamment les élus, afin que les décisions appropriées soient prises.
49. Nos travaux font ressortir un manque d'encadrement et de contrôle en ce qui concerne le suivi et la reddition de comptes des projets. Précisons que l'accès à la documentation des projets se révèle difficile. Les documents sont éparés.
50. Bien que le Service des finances de la Ville effectue un suivi des projets à des fins de comptabilisation des immobilisations et pour s'assurer de la suffisance du financement, le suivi régulier des projets en ce qui a trait à l'échéancier, aux coûts et à la portée est informel et n'est pas documenté. Même pour les grands projets confiés à l'externe, rien n'indique qu'un responsable de la Ville a pris soin de poser les questions pertinentes et d'obtenir les réponses appropriées en temps opportun pour évaluer la performance du projet. Par ailleurs, certains directeurs utilisent des tableaux Excel qu'eux seuls connaissent, ce qui n'est pas sans conséquence sur la qualité de l'information de gestion, sur sa disponibilité et sur sa pertinence. De plus, la reddition de comptes n'est effectuée que pour certains cas problématiques et sous diverses formes.

51. Plus spécifiquement, l'utilisation d'un calendrier de projet, qui tient compte des dépendances et des contraintes, permet à chaque intervenant (Ville, entrepreneur, partenaires financiers, promoteurs) de planifier son intervention. L'analyse des projets retenus a mis en lumière des lacunes évidentes dans l'utilisation de cet outil et quatre des cinq projets audités se sont réalisés au-delà des périodes prévues. À titre d'exemple :
- Dans l'offre de la firme d'ingénieurs responsable de la supervision de la construction du puits SBL 5, le dernier échéancier de réalisation s'établit du 26 janvier 2011 au 7 octobre 2011, date de l'acceptation des travaux. Cet échéancier n'a cependant pas été mis à jour de nouveau. Dans les faits, l'acceptation des travaux sur les conduites a eu lieu en novembre 2011 et celle du bâtiment de pompage, en juin 2013. La cause des retards n'est pas documentée et aucune pénalité n'a été appliquée, bien que le contrat en prévoyait. Si les retards avaient été documentés, la Ville aurait été en mesure de justifier les raisons pour lesquelles le projet ne s'est pas terminé dans les délais impartis et pour lesquelles aucune pénalité n'a été imposée.
 - Il en est de même pour le projet de construction de l'intersection des Monardes. Le devis d'appel d'offres de construction de juillet 2013 mentionnait que les travaux devaient commencer en octobre 2013 et durer 105 jours ouvrables. Dans les faits, la première pelletée de terre s'est faite le 5 octobre 2015 et l'échéancier initial n'a été révisé que le 16 novembre 2015.
52. Les modifications ou les directives de changements apportées au contrat initial constituent l'une des principales causes d'écarts de coûts et de portée. En plus des exigences de la LCV à ce sujet, la Politique de gestion contractuelle de la Ville vient également les encadrer. Depuis janvier 2013, la modification d'un contrat revient au responsable du projet, lequel doit présenter une demande écrite en indiquant les motifs la justifiant et la soumettre au directeur général et trésorier, qui l'autorise. Pour leur part, les modifications dont la valeur est de plus de 15 000 \$, taxes incluses, ne sont permises qu'à la suite d'une résolution du conseil.
53. Malgré les règles prescrites par la Politique de gestion contractuelle, les modifications ne sont pas dûment justifiées et approuvées par la Ville avant l'exécution des travaux.
- Pour le parc Les Fleurs du golf, il y a eu onze modifications. Lorsque nous avons demandé des explications à leur sujet, on nous a répondu de mémoire et, parfois, on n'a trouvé aucune explication.
 - Pour la construction du puits SBL 5, des modifications, représentant 61 % de la valeur des modifications totales, ne sont pas approuvées, tandis que celles ayant été signées ne sont pas datées.
 - Pour le bâtiment de services du parc des Saphirs, le conseil a accepté une modification de 147 963 \$ sur un contrat de 239 500 \$, représentant plus de 60 % de la valeur du contrat initial, après que les services aient été rendus.

54. Des mécanismes de modifications de contrat sont également précisés dans le document d'appel d'offres et lors des réunions de démarrage des chantiers. Toutefois, ces mécanismes ne sont pas toujours harmonisés. Entre autres, le document d'appel d'offres pour le puits SBL 5 prévoit que, si la modification a pour effet d'augmenter le prix, elle doit être justifiée par écrit par le responsable de l'appel d'offres qui soumet la modification au conseil pour approbation. Pour le parc Les Fleurs du golf, lors de la réunion de démarrage, il a été déterminé que les modifications sont émises par le maître d'œuvre et envoyées à la Ville pour approbation du conseil avant le paiement des décomptes progressifs.
55. Pour les travaux de construction, les écarts de quantité et de prix entre les soumissions et les coûts facturés ne sont pas examinés afin qu'il soit expliqué, par exemple, s'ils découlent en partie ou en totalité d'un changement des coûts unitaires, d'une modification des quantités ou encore du retrait ou de l'ajout de travaux. La Ville se prive d'information importante pour gérer efficacement les projets actuels et futurs. Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas de procédure établie pour clore le projet, notamment la réalisation d'un bilan, afin que des apprentissages soient tirés de la réalisation de ses projets.
56. Par ailleurs, pour réaliser ses projets, la Ville doit s'assurer de la disponibilité des ressources financières. Pour les projets financés par règlement d'emprunt, elle doit déterminer le meilleur moment pour procéder au financement de son règlement d'emprunt pour remplacer le financement temporaire généralement utilisé pendant la réalisation du projet.
57. Or, le projet de l'intersection des Monardes avait déjà fait l'objet d'un financement à hauteur de 2 600 000 \$ (sur un règlement d'emprunt de 3 663 000 \$) en date du 22 octobre 2013, alors que la première pelletée de terre a été faite le 5 octobre 2015. Ainsi, les citoyens ont commencé à rembourser, par leurs taxes, le coût de l'infrastructure avant même le début des travaux.

58. **Recommandations**

- 4 Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval fasse un suivi structuré et régulier des projets en termes de coûts, de portée et d'échéancier afin de prendre des décisions appropriées.
- 5 Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval applique les dispositions prévues et harmonisées pour l'autorisation des modifications des travaux.
- 6 Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval effectue une reddition de comptes systématique des projets d'investissements.

Ententes avec les promoteurs

59. De 2008 à 2012, le conseil municipal de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval a autorisé la signature d'ententes avec des promoteurs pour qu'ils réalisent conjointement six projets de développement résidentiel : Domaine Sainte-Brigitte sur le golf, La Montagne des Eaux claires, développement de la Mésange, Domaine Bellevue, Domaine de la rivière aux Pins et le développement Kildare, lequel est devenu le Domaine de la petite Europe. Ces ententes prévoient la construction de plus de 1 000 unités d'habitation. Une entente avec un promoteur porte sur la réalisation de travaux reliés aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts reliés à ces travaux.
60. Les projets de développement résidentiel se déroulent de la même façon que les autres projets d'immobilisations et impliquent les mêmes intervenants de la Ville. Le cadre normatif à partir duquel la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval gère ces projets de développement résidentiel se compose principalement des éléments suivants :
- Schéma d'aménagement de la MRC de La Jacques-Cartier 02-2004, modifié par le règlement 02-2015;
 - Plan d'urbanisme adopté en 2004 et ses amendements;
 - Règlement 491-05 sur les ententes relatives à l'exécution de travaux municipaux par des promoteurs⁵;
 - Règlement 455-04 relatif au zonage et ses modifications;
 - Règlement 441-02 relatif au programme d'aide au développement local;
 - Règlement 456-04 relatif aux lotissements et ses modifications.
61. La durée du projet de développement résidentiel, les autres types de travaux impliqués et la contribution de chacune des parties ont notamment guidé notre sélection des projets à auditer. Nous avons examiné le Domaine Sainte-Brigitte sur le golf, phases 3 et 4, le Domaine de la rivière aux Pins et le Domaine de la petite Europe. Selon les ententes s'y rapportant, ces développements résidentiels représentent 53 % des unités d'habitation à construire et 72 % des contributions financières des promoteurs.
62. Dans un premier temps, nous n'avons pas retracé de politique ou de guide à l'intention des promoteurs en complément du cadre normatif de la Ville, lesquels auraient facilité la gestion transparente et équitable du choix des développements résidentiels. Ainsi, il n'y a pas de procédure qui expose les étapes que tout promoteur doit suivre pour l'étude de son projet ainsi que pour son acceptation, ni de critères d'analyse servant à apprécier les projets. Cela constitue un risque que la Ville s'éloigne des orientations qu'elle s'est données, notamment dans son plan d'urbanisme.

5. Ce règlement comporte les éléments minimums requis par la Loi.

63. Entre autres, à la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, ce plan prévoit plusieurs moyens de mise en œuvre concernant l'une des grandes orientations qui est de structurer un développement urbain de qualité et multifonctionnel. Les moyens préconisés sont, notamment :
- « Privilégier les développements concentrés qui se réalisent en continuité avec les secteurs bâtis et les infrastructures déjà existantes plutôt que les développements ponctuels et dispersés »;
 - « Prioriser les nouveaux développements qui ne nécessitent pas ou peu d'investissement public »;
 - « Combler les terrains vacants dans le périmètre urbain en fonction des principes d'harmonisation des usages, des types d'habitation et des styles architecturaux et d'intégration du domaine bâti ».
64. Pourtant, le lien entre ces prémisses et les projets autorisés est difficile à établir et la Ville ne l'a pas documenté.
65. Nos travaux font également ressortir une gestion déficiente des ententes signées avec les promoteurs.
66. Des clauses importantes sont soit manquantes, soit erronées. De plus, certains aspects pertinents ne sont pas couverts afin que les particularités de la Ville soient prises en compte. Mentionnons les exemples suivants :
- Dans le cas du reboisement, des coûts supplémentaires de 75 000 \$ ont été engagés par la Ville parce que cet élément n'avait pas été spécifié dans l'entente;
 - Une autre entente ne prévoyait pas le surdimensionnement des infrastructures qui s'est révélé nécessaire et dont la valeur est estimée à 400 000 \$;
 - Dans une entente, la clause sur les bénéficiaires hors site⁶ est indiquée comme étant « non applicable ». Cependant, lors de nos travaux, un responsable de la Ville en a identifié. Par conséquent, ces bénéficiaires n'ont pas contribué au paiement de ces travaux;
 - Dans ses ententes, la Ville n'a pas défini les conflits d'intérêts, ses attentes en matière de divulgation, ni les mécanismes pour les gérer.

6. Toute personne propriétaire d'un terrain susceptible de bénéficier des travaux réalisés par un promoteur ou par la municipalité, en fonction d'une entente, et dont le terrain est situé à l'extérieur du périmètre décrit dans celle-ci.

67. Nous avons constaté un manque de suivi des ententes conclues avec les promoteurs. La Ville ne sait pas qui fait quoi en cette matière. Les ententes prévoient que la Ville doit approuver la firme d'ingénieurs mandatée par le promoteur pour les plans et devis et autoriser ou mandater les ingénieurs responsables de la supervision. Cependant, aucune procédure n'a été retracée. Ainsi, un des services de la Ville pense que cette responsabilité revient à un autre service, mais ce dernier, n'étant pas informé, ne le fait pas. Par conséquent, il est difficile de savoir ce qui a été suivi et par qui.

68. **Recommandations**

- 7** Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval élabore et diffuse un outil à l'intention des promoteurs, pour faciliter la gestion des choix des développements résidentiels.
- 8** Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval s'assure de l'exhaustivité et de l'exactitude des clauses des ententes avec les promoteurs.
- 9** Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval suive les clauses prévues aux ententes et documente ce suivi.

4. Gestion contractuelle

69. Afin de répondre à ses besoins et à ceux de la population, la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval procède à l'acquisition de biens et de services auprès des 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.

70. Le cadre normatif de la Ville en cette matière réfère principalement :

- aux articles 573 et suivants de la LCV, qui constituent la pierre d'assise en matière d'adjudication des contrats municipaux;
- au Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels;
- à la Loi concernant la lutte contre la corruption et à la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics;
- à sa Politique de gestion contractuelle⁷;
- à sa Politique d'acquisition et de location de biens et services;
- à son Règlement déléguant le pouvoir d'autoriser des dépenses et de signer des contrats⁸.

71. À la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, le processus d'appel d'offres est géré par la coordonnatrice aux approvisionnements. Entre autres, cette dernière rédige les documents en fonction des besoins exprimés, diffuse les addendas à la suite de questionnements des fournisseurs potentiels, procède à l'ouverture des soumissions, vérifie la conformité administrative des soumissions reçues et prépare la recommandation pour l'octroi du contrat pour le conseil municipal. En amont de ce processus, les services notamment de la sécurité publique, des travaux publics, des loisirs, des sports, de la culture et vie communautaire définissent leurs besoins en ce qui a trait aux biens ou aux services requis. Finalement, la directrice du Service des finances et trésorière de même que la greffière s'acquittent de la révision des documents d'appel d'offres.

7. Depuis son adoption, la Politique de gestion contractuelle initiale a été remplacée successivement par les règlements suivants : 678-13 du 21 janvier 2013, 697-13 du 13 mai 2013, 709-13 du 26 septembre 2013 et le 714-13 du 9 décembre 2013.

8. Durant la période d'audit, le règlement 591-09, en vigueur depuis le 13 juillet 2009, a été abrogé successivement par les règlements suivants : le règlement 674-13 du 21 janvier 2012, le règlement 696-13 du 13 mai 2013 et le règlement 705-13 du 8 juillet 2013.

72. La Ville nous a fourni une liste de 109 contrats octroyés pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 30 avril 2014. Après certaines considérations⁹, 33 contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ ont été classifiés selon la catégorie (approvisionnement, construction, services professionnels et services) et le mode d'adjudication choisi par la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval. Dans certains cas, une mise en concurrence a été réalisée en deçà des seuils prescrits par la LCV. Ainsi, 23 contrats ont été audités, tel que le présente le tableau D.

Tableau D Sommaire des contrats identifiés et audités de plus de 25 000 \$

Catégories	Gré à gré		Invitation		Public		Total	
	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités
Approvisionnement	-	-	8	5	4	3	12	8
Construction	-	-			8	5	8	5
Services professionnels	2	1	1	1	6	4	9	6
Services ¹⁰	-	-	2	2	2	2	4	4
Total	2	1	11	8	20	14	33	23

73. Par ailleurs, l'analyse des 55 contrats de moins de 25 000 \$ et de l'historique des fournisseurs, pour la période examinée, a été effectuée afin que soient ciblés les contrats ou les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir potentiellement division de contrats ou non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. Ainsi, dix situations ont été auditées (la sélection de ces contrats ou de ces fournisseurs a été motivée par le total des sommes payées aux contractants ou aux fournisseurs et par la nature des dépenses). Dans tous ces cas, les seuils d'adjudication ont été respectés et aucun indice de division de contrats n'a été décelé. Par conséquent, les constats formulés dans les sections suivantes concernent les 23 contrats de plus de 25 000 \$ sélectionnés.
74. Nos travaux d'audit relèvent des carences dans la gestion contractuelle de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval au regard de son cadre normatif et des saines pratiques de gestion en la matière.

9. Aux fins de l'audit, 2 contrats en dehors de la période visée ont été ajoutés, 10 ont été enlevés en raison du fait qu'ils ont été conclus par l'intermédiaire d'un regroupement. De plus, 14 contrats ont été considérés comme un seul puisqu'il s'agissait d'une approche par lots. Des 88 contrats restants, 55 comportent une dépense de moins de 25 000 \$. Ainsi, 33 contrats ont été pris en compte.

10. À titre d'exemple, la catégorie de contrats de services renferme ceux reliés à la location d'une niveleuse, au nettoyage des fosses septiques, au débroussaillage des fossés, au déneigement des rues privées et à la tonte de la pelouse.

Évaluation des besoins

75. L'évaluation des besoins constitue un exercice primordial pour que les caractéristiques et les exigences associées aux besoins à combler soient identifiées judicieusement. Habituellement, le demandeur du bien ou du service est le plus apte à définir et à cerner ses besoins. Dans certains cas, des exigences spécifiques pourront être nécessaires afin qu'un besoin bien particulier soit comblé.
76. L'estimation est une autre 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 des offres reçues 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. L'analyse des écarts aidera également la Ville à mieux apprendre à connaître le marché.
77. Une documentation appropriée appuiera la prise de décision. Ainsi, les feuilles de travail ou les pièces justificatives sont conservées pour qu'elles appuient les bases de calculs. En adoptant cette bonne pratique pour l'ensemble des contrats, la Ville peut faire un meilleur suivi, apprendre et adapter les prochains documents d'appel d'offres en conséquence afin de maximiser la mise en concurrence.
78. De plus, selon l'article 477.4 de 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.
79. À la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval, on n'accorde pas aux estimations toute l'importance qu'on devrait leur accorder. Ainsi, pour 39 % des cas, soit 9 des 23 contrats examinés, il n'y a pas eu d'estimation préalable du bien ou du service à acquérir¹¹. Dans 50 % (7/14) des situations où il y a eu une estimation, les éléments la composant ne sont pas détaillés.
80. À notre avis, la justification des écarts devient souhaitable lorsque le montant estimatif connu et le montant du contrat accordé présentent une différence de plus de 15 000 \$ et de plus de 10 %¹². Dans tous les cas où ces conditions sont satisfaites (neuf cas), la Ville n'a pas justifié ces écarts. Pourtant, lors de deux appels d'offres publics pour des travaux de construction, les estimations affichent pour l'un une sous-évaluation de près de 190 000 \$ par rapport au contrat, soit 22 %, et, pour l'autre, une sous-évaluation de près de 90 000 \$, soit 62 % par rapport au contrat.

11. Dans les cas où la Ville devait satisfaire à l'article 477.4 de la LCV (10/23), 10 % des contrats (1/10) n'ont pas fait l'objet d'une estimation préalable.

12. Le montant de 15 000 \$ est inspiré d'un paramètre de la Politique de gestion contractuelle de la Ville et la proportion de 10 % est un barème fréquemment utilisé dans l'administration publique.

Préparation et lancement des mises en concurrence

81. Depuis le 13 mai 2013, en vertu de la Politique de gestion contractuelle de la Ville, le conseil municipal doit autoriser, par résolution, le lancement d'un appel d'offres visant à octroyer un contrat de plus de 25 000 \$. Or, dans 11 % (2/18) des cas où la situation l'exigeait, l'autorisation préalable du conseil n'a pas été obtenue.
82. Également, le directeur général doit nommer un comité de sélection pour l'analyse des offres de services professionnels avant l'annonce de l'appel d'offres. Toutefois, dans 50 % des cas (2/4) où cela était requis, cette exigence n'a pas été respectée. Nous avons aussi observé qu'il n'y a pas eu de rotation des membres du comité de sélection pour l'évaluation de services professionnels du même type. Par ailleurs, il y a une situation particulière où l'un des membres choisis pour siéger au comité a travaillé à seize reprises avec le même interlocuteur de la firme ayant obtenu le contrat. Compte tenu de cette relation d'affaires fréquente, il aurait été opportun que ce membre ne soit pas nommé à ce comité.
83. L'élaboration d'un document d'appel d'offres 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 pour une ville. Il doit donc être complet et ne pas comporter d'inexactitudes.
84. Dans 87 % des contrats audités, des erreurs ont été relevées dans les documents d'appel d'offres et, dans 65 % de ces cas, plus d'une anomalie a été décelée.
85. Pour un contrat de construction, les anomalies suivantes ont été soulevées et ont nécessité un addenda :
 - La clause de validité des soumissions incluse dans la section « Avis aux soumissionnaires » stipule que la période de validité de la soumission est de 90 jours à compter de la date limite de la présentation des soumissions, tandis que dans la section sur les clauses particulières, cette période de validité est de 120 jours.
 - Toujours dans l'avis aux soumissionnaires, le délai de garantie des ouvrages est de 12 mois après la réception partielle, alors que dans les clauses administratives particulières, la Ville exige 24 mois.
 - Le document d'appel d'offres comporte une clause d'assurance professionnelle pour erreurs et omissions, alors qu'il s'agit d'un contrat de construction, et non de services professionnels.
 - Le nom inscrit à titre de maître d'œuvre n'a rien à voir avec le dossier en question.
86. Pour deux appels d'offres sur invitation, il est demandé que les prix soient soumis d'une part par courriel ou par télécopieur et, d'autre part, dans une enveloppe cachetée et scellée.

87. La Ville a utilisé six fois sur huit un appel d'offres sur invitation simplifié qui se révèle incomplet. Des clauses minimales de protection pour la Ville n'ont pas été prévues, entre autres :
- Les éléments qui entraînent le rejet systématique de la soumission;
 - La détermination de ce qui est inclus dans le prix, par exemple, les frais de permis, licences et autres taxes imposées par les diverses autorités;
 - Les modalités en cas de modification ou d'addition au contrat;
 - Les dispositions de terminaison du contrat en cas de résiliation.
88. À quatre reprises, le document d'appel d'offres public nomme deux personnes avec lesquelles communiquer (un responsable de l'appel d'offres et une personne pour l'examen des lieux), alors que la Politique de gestion contractuelle prévoit la nomination d'un seul responsable pour fournir les informations administratives et techniques concernant la procédure d'appel d'offres en cours aux soumissionnaires potentiels. Par surcroît, dans trois de ces cas, la personne désignée pour l'examen des lieux est également membre du comité de sélection, et ce, malgré qu'il soit écrit que les soumissionnaires ne doivent pas entrer en communication avec les membres du comité de sélection ou tenter de le faire dans le but de les influencer ou d'en tirer des informations privilégiées, sous peine du rejet de leur soumission. Cela ne contribue pas à atteindre l'objectif poursuivi d'éviter l'influence d'autrui auprès des intervenants concernés par l'adjudication du contrat.
89. Dans le cadre des saines pratiques en matière de gestion contractuelle, il est préconisé que les spécifications d'un produit soient suffisamment génériques pour permettre à plusieurs soumissionnaires de s'y conformer. De plus, si une marque ou un modèle précis sont identifiés, ils ne servent qu'à des fins de référence et le document d'appel d'offres inclut la possibilité de proposer des équivalences. Toutefois, dans certains cas, il peut être justifié d'exiger certaines spécifications précises. De façon générale, une ville peut exiger, dans un appel d'offres, un produit d'une marque spécifique s'il correspond à ses besoins, s'il existe plus d'un fournisseur potentiel et, évidemment, si la ville agit de bonne foi et sans favoritisme. Il est souhaitable qu'une documentation écrite de la légitimité de ce choix soit conservée. La Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval a exigé des marques à trois occasions, et ce, sans mentionner d'équivalence. Mentionnons que la concurrence a joué, malgré le fait que, dans un cas, l'exigence d'une marque spécifique ait été débattue. Le 9 décembre 2013, la Ville a modifié sa Politique de gestion contractuelle pour encadrer les équivalences et les substitutions.

90. L'essence même d'un appel d'offres vise l'obtention d'un prix pour des biens et des services à acquérir ou pour des travaux à réaliser. Les lois municipales obligent à octroyer les contrats sur une base unitaire ou forfaitaire¹³. Les répercussions de ces deux modes de facturation diffèrent grandement. En ce qui concerne la Ville, une ambiguïté est observée à ce sujet. Ainsi, dans 18 % (4/22) des contrats audités, le document d'appel d'offres mentionne une base forfaitaire, tandis que, dans les faits, la Ville a payé sur une base unitaire (principalement pour des travaux d'asphaltage). Dans une autre situation, le document d'appel d'offres comporte des articles contradictoires : l'un indique un montant forfaitaire, tandis qu'un autre mentionne que les quantités sont approximatives. Finalement, le fournisseur a été payé sur une base forfaitaire.
91. Concernant les bordereaux de soumissions, nos travaux font ressortir qu'ils présentent des difficultés de compréhension dans 27 % des cas (6/22) et qu'ils ne reflètent pas les besoins dans 36 % des cas (8/22). À titre d'exemple, mentionnons :
- Dans un appel d'offres sur invitation pour un service professionnel, il a fallu un addenda et émettre un nouveau bordereau afin de clarifier les quantités souhaitées et de préciser que le mandat serait traité à l'utilisation et non comme un forfait.
 - Dans un appel d'offres public pour des services professionnels, le bordereau contient des renseignements pouvant porter à confusion sur la base de prix souhaitée par la Ville. Certaines quantités étaient indiquées comme étant approximatives malgré le fait que la Ville souhaitait obtenir un prix forfaitaire.
 - Pour l'approvisionnement de matériaux granulaires, les quantités estimées ne sont pas indiquées au bordereau, ce qui ne permet pas de calculer le prix du contrat. De plus, cela n'assure pas d'obtenir un prix concurrentiel en fonction de la quantité estimée.
 - Dans un autre cas, le bordereau n'indique pas clairement qu'il s'agit d'un mandat réparti en deux lots. En outre, après l'évaluation de la qualité des offres, le comité de sélection a procédé à l'ouverture des offres de prix et le deuxième lot a été écarté, car il a été jugé trop dispendieux. Le comité de sélection aurait dû soumettre une recommandation au conseil pour chacun des lots à des fins de décision.
92. La Ville a fait bon usage du regroupement de ses besoins pour des génératrices dans un seul et même appel d'offres. Cependant, il aurait été approprié qu'elle rédige le document d'appel d'offres en utilisant l'approche par lot. Chacun des lots aurait fait l'objet d'un contrat distinct lors du processus d'adjudication, s'il y a lieu. Ainsi, la Ville se serait assurée de maximiser la compétitivité et son pouvoir d'achat.

13. 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 en fonction de la quantité requise.

Octroi et suivi des contrats

93. L'analyse de conformité revêt toute son importance puisqu'elle sert à déterminer si les soumissionnaires respectent les exigences contenues dans les documents d'appel d'offres tant sur le plan administratif que technique. Il s'agit d'une des conditions *sine qua non* pour l'obtention d'un contrat.
94. La démonstration de l'analyse de la conformité administrative ou technique des soumissions reçues n'est pas retracée ou est incomplète dans 82 % (18/22) des contrats examinés. Voici quelques exemples :
- Dans un appel d'offres sur invitation pour l'obtention d'un service, une seule grille d'analyse de conformité a été remplie pour les deux soumissionnaires ayant répondu. Par conséquent, il est difficile de cerner une conclusion sur la conformité par soumissionnaire. De plus, l'élément de la grille concernant la remise de l'annexe A – Déclaration du soumissionnaire, signée et assermentée, n'a pas été inscrit. Pourtant, c'est sur ce point que le plus bas soumissionnaire a été déclaré non conforme.
 - Dans un appel d'offres sur invitation pour l'obtention d'un service, aucune démonstration de l'analyse de conformité n'a été retracée, malgré le fait que la résolution indique que les deux soumissionnaires sont conformes.
 - Pour un appel d'offres sur invitation pour l'obtention de services professionnels, il n'y a aucune trace de l'analyse de conformité. De plus, cette analyse aurait dû démontrer qu'un des soumissionnaires était non conforme, notamment parce que le prix était mentionné dans ses renseignements qualitatifs, ce qui n'est pas permis par la LCV¹⁴. Par conséquent, les membres du comité de sélection n'auraient pas dû évaluer cette soumission.
 - Pour un appel d'offres public d'approvisionnement, l'analyse de conformité est incomplète. Rien n'indique si certaines exigences ont été respectées, notamment la garantie de soumission et d'exécution et la vérification au Registre des personnes non admissibles aux contrats publics du Directeur général des élections du Québec (DGEQ)¹⁵. Aucune grille de contrôle n'a été remplie pour les aspects administratifs. De plus, il y a deux documents concernant la conformité technique, dont un manuscrit où il y a deux soumissionnaires conformes, et l'autre, plus formel, où il n'y en a qu'un.

14. Il faut évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix.

15. Le Registre des personnes non admissibles aux contrats publics du Directeur général des élections du Québec a été aboli le 1^{er} avril 2015. Les entreprises qui étaient inscrites à ce registre l'ont alors été au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) pour la période d'inadmissibilité pour laquelle elles avaient été déclarées inadmissibles.

- Dans un autre appel d'offres public d'approvisionnement, une grille a été remplie par soumissionnaire pour l'étude de la conformité administrative, mais rien n'a été retracé pour l'étude de la conformité technique. Cette étude devait être faite pour deux des trois soumissionnaires, puisqu'un a été écarté parce que sa déclaration n'était pas assermentée. Fait particulier, dans la même journée, un directeur confirme par courriel la conformité d'un seul soumissionnaire, alors que la recommandation officielle indique que les deux sont conformes. Qui plus est, la résolution de la Ville indique que les trois soumissionnaires sont conformes.
 - Dans un autre appel d'offres public visant l'acquisition d'un camion, une grille concernant la conformité administrative a été remplie pour l'unique soumissionnaire, mais rien n'a été retracé pour l'étude de la conformité technique. La soumission a tout de même été déclarée conforme malgré le fait que le soumissionnaire ait mentionné que le bien qu'il a proposé n'est pas celui demandé, car sa réalisation était impossible. Le conseil municipal n'a pas été informé de cette situation au moment où il a autorisé l'octroi du contrat. Par surcroît, le véhicule ne satisfaisait pas les exigences du Règlement sur les normes de charges et de dimensions, qui a comme objectifs d'assurer la sécurité des usagers de la route et de protéger les infrastructures routières. Pourtant, le document d'appel d'offres exigeait le numéro d'autorisation que doit détenir l'installateur qui effectue le montage des équipements de déneigement sur un camion porteur. De ce fait, l'installateur assure à son client que le camion est conforme aux réglementations en vigueur et qu'il est sécuritaire pour son utilisation avec l'ajout des équipements qu'il a effectué. À l'automne 2015, les mécaniciens de la Ville ont procédé à des modifications afin que les normes en vigueur soient respectées, que des bris mécaniques importants soient évités et que les risques de dérapage soient limités.
95. Dans la foulée des actions pour renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et 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 au Registre des personnes non admissibles aux contrats publics du DGEQ¹⁶. Or, dans 52 % des cas (12/23), il n'y a pas eu de vérification au RENA et dans près de 70 % des cas (16/23), le registre du DGEQ n'a pas été consulté.
96. Pour ce qui est de l'octroi des contrats, mentionnons qu'ils ont été approuvés dans 100 % des cas par résolution du conseil municipal. Toutefois, la Politique de gestion contractuelle de la Ville oblige, depuis janvier 2013, le responsable de l'information aux soumissionnaires « d'attester au conseil municipal qu'il a effectué une vérification de la conformité du processus d'appel d'offres tout au long de son déroulement et que la libre concurrence a été préservée tout au long du processus. » Pourtant, pour les dix-neuf contrats pour lesquels cela s'imposait, cette attestation n'est ni faite, ni produite au conseil.

16. Idem note 15.

97. Pour les contrats échantillonnés, nous avons constaté leur conformité à la LCV sur les aspects suivants, lorsqu'ils sont applicables :

- Le délai de réception des soumissions;
- Les inscriptions des accords de libéralisation;
- La publication des appels d'offres dans un journal;
- La publication des appels d'offres dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO);
- Le respect des seuils d'adjudication des contrats;
- Le recours au système d'évaluation et de pondération des offres.

98. Finalement, la Ville doit s'assurer, dans le cadre des modifications de contrat, que celles-ci soient pertinentes et autorisées en temps opportun. Les principaux constats observés ont été regroupés dans la section sur la gestion de projets.

Reddition de comptes exigée

99. Depuis le 1^{er} avril 2011, la LCV exige que toute municipalité publie mensuellement et tienne à jour, dans le SEAO, une liste des contrats qu'elle conclut et qui comportent 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 et l'identification de toute soumission plus basse que celle retenue et qui est jugée non conforme. 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.

100. Les informations fournies par la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval en lien avec ces exigences comportent des irrégularités :

- Trois contrats sont manquants;
- L'estimation n'est pas publiée dans 90 % des cas où cela était requis (9/10);
- Le prix soumis comporte des erreurs dans 23 % des cas (5/22);
- Le prix du contrat n'est pas correctement présenté dans 45 % des situations analysées (10/22);
- La dépense effectivement faite n'est pas indiquée dans 95 % des contrats audités (18/19).

101. En vertu de l'article 474.1 de la LCV, le maire doit, au moins quatre semaines avant le dépôt du budget, faire son rapport annuel sur la situation financière de la municipalité et déposer notamment une 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 de la municipalité.
102. Cette divulgation n'est pas complète : trois contrats sont manquants. De plus, certains montants sont erronés. La Ville indique généralement les déboursés annuels qui découlent des contrats au lieu de mentionner la valeur des contrats conclus.

103. **Recommandations**

10

Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval améliore la fiabilité des estimations et justifie les écarts avec les soumissions en fonction de seuils établis et communiqués.

11

Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval élabore et révise les documents d'appel d'offres afin qu'ils soient exacts, complets, précis, compréhensibles et qu'ils favorisent la concurrence en vue de maximiser son pouvoir d'achat pour répondre aux besoins identifiés, et ce, en conformité avec le cadre normatif et les saines pratiques en matière de gestion contractuelle.

12

Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval s'assure de procéder à l'analyse de conformité administrative ou technique des soumissions et qu'elle la documente adéquatement.

13

Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval s'assure de l'intégralité et de l'exactitude des informations publiées dans le SEAO, conformément aux exigences de la Loi.

5. Gestion des dépenses effectuées par cartes de crédit

104. Dans le cadre de leurs fonctions, les élus et les directeurs de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval engagent diverses dépenses telles que celles reliées à des frais de repas, à de la formation, à l'achat de fournitures et de petits équipements. Pour ce faire, ils ont la possibilité de détenir une carte de crédit affaires émise au nom de la Ville. Pour la période audité, outre la mairesse¹⁷, six des neuf directeurs détiennent une carte de crédit affaires : le directeur général, la directrice générale adjointe, le directeur du Service des travaux publics, le directeur du Service de la sécurité publique puis la directrice du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire.
105. Dans ce contexte, il est important de garantir une conduite appropriée en fixant et en maintenant de bonnes pratiques quant à l'utilisation des cartes de crédit.
106. Aux fins de nos travaux d'audit, huit relevés et les pièces justificatives s'y rapportant, soit au total 65 transactions effectuées pendant la période couverte par l'audit par quatre directeurs détenteurs d'une carte de crédit affaires, ont été analysés. Également, les relevés des années 2013 et 2014 ont été examinés et des questions supplémentaires ont été posées sur certaines transactions afin que leur conformité aux politiques et aux règlements en vigueur soit assurée.
107. Avant l'adoption, le 11 mai 2015, de la Politique de remboursement des frais et des dépenses, ce type de débours était remboursé selon les contrats de travail des divers groupes d'employés. Étant donné que seuls les cadres hiérarchiques ont la possibilité d'avoir une carte de crédit affaires¹⁸, nous nous sommes référés à leur contrat de travail.
108. Parallèlement, la LCV permet au conseil municipal de déléguer, par règlement, à tout fonctionnaire ou employé de la Ville le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en son nom. Elle prévoit également qu'un rapport mensuel doit être transmis au conseil. Ce rapport doit indiquer toutes les dépenses effectuées, et ce, pour chaque personne bénéficiant d'une délégation d'autorisation de dépenser. Le conseil municipal de la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval a adopté un tel règlement le 8 juillet 2013. Il précise que le pouvoir d'autoriser des dépenses n'a d'effet que si les crédits budgétaires sont disponibles, que les employés informent le Service des finances, entre autres, du montant et de la nature des dépenses afin que ce dernier puisse à son tour relayer l'information au conseil municipal. En outre, il spécifie que les pièces justificatives doivent être approuvées par ceux qui bénéficient d'une délégation d'autorisation de dépenser.

17. Parmi les élus, seule la mairesse peut détenir une carte de crédit au nom de la Ville.

18. Cela exclut les cartes de crédit spécifiquement émises pour l'achat d'essence pour la flotte de véhicules de la Ville.

109. Ainsi, le Service des finances demande aux détenteurs d'une carte de crédit émise au nom de la Ville de vérifier leurs relevés mensuels, de ratifier les dépenses, de joindre les pièces justificatives et de lui acheminer le tout. Mensuellement, ce service procède à leur paiement, comme le prévoit le Règlement déléguant le pouvoir d'autoriser des dépenses et de signer des contrats. Mentionnons que le contrat de travail des cadres hiérarchiques prévoit que la Ville s'engage à rembourser à l'employé toutes les dépenses raisonnables qu'il doit engager dans l'accomplissement de ses fonctions moyennant la présentation de pièces justificatives et conformément aux politiques en vigueur.
110. Nos travaux révèlent que, bien que la Ville se soit dotée de règles et de procédures, l'application des contrôles est déficiente. Parmi les lacunes relevées, mentionnons :
- Dans 82 % des cas, le supérieur immédiat n'a pas approuvé les dépenses, ce qui va à l'encontre des bonnes pratiques en la matière.
 - Le montant de certains achats effectués par cartes de crédit dépasse la limite autorisée par le règlement de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser à au moins deux reprises (20 % et 8 %) en ce qui concerne un directeur. Selon lui, il aurait eu l'autorisation verbale du directeur général, mais cette information n'a cependant pas pu être corroborée.
 - Dans 57 % des cas, les titulaires n'ont pas signé les pièces justificatives, ni le relevé accompagnant celles-ci, alors que les pièces justificatives sont manquantes pour 9 % des dépenses effectuées.
 - Plus du quart des transactions ont été effectuées par une personne autre que le titulaire de la carte de crédit. Outre le caractère discutable de cette pratique, cette personne ne bénéficiait pas d'une délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser.
 - Les dépenses effectuées par cartes de crédit ne font pas l'objet d'une validation de la part du Service des finances. Celui-ci tient pour acquis que les dépenses sont faites conformément à la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser. Or, nous nous serions attendus à ce que le Service des finances s'assure du caractère raisonnable du montant, de la nature et de la justification de ces dépenses.
111. Finalement, contrairement à ce qui est prévu dans la LCV et dans le règlement, la vérification de la disponibilité des crédits budgétaires n'est pas toujours faite avant que les achats soient réalisés et aucun rapport n'est présenté au conseil afin que l'on rende compte des dépenses effectuées en vertu de la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses.

112. *Recommandation*

14

Nous recommandons que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval s'assure que les contrôles requis, afin de faire respecter les règles et les procédures édictées pour les dépenses effectuées par cartes de crédit, soient dûment appliqués, notamment :

- Le respect de la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses et des disponibilités budgétaires;
- La présence des pièces justificatives et la signature du titulaire de la carte;
- L'approbation du supérieur immédiat;
- La revue du caractère raisonnable des dépenses effectuées;
- La production du rapport mensuel destiné au conseil municipal en lien avec la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses.

6. Commentaires de la Ville

« 1. À la page 4, vous abordez le sujet du plan stratégique et du plan d'urbanisme. À cet effet, la Ville a adopté ses Missions, visions, valeurs en juillet 2015. Le plan stratégique et les objectifs qui les accompagnent sont élaborés et sont déjà en application. Ce plan stratégique sera éventuellement adopté. L'élaboration d'un plan d'urbanisme a quant à lui débuté en 2015. Toutefois, compte tenu de l'adoption d'un Règlement de Contrôle Intérimaire (RCI) par la Communauté Métropolitaine de Québec (CMQ) en décembre 2015 qui viendra modifier de façon substantielle notre développement, nous avons pris la décision de reporter la démarche afin de bien évaluer les impacts de ce règlement et ajuster notre plan d'urbanisme en conséquence.

2. Au point 33, vous recommandez que la Ville suive l'état d'avancement du PTI et documente les écarts. Cette recommandation est déjà en application. À cet effet, le suivi du PTI a été présenté aux membres du conseil municipal lors d'un plénier tenu le 25 avril 2016, et est mis à jour et présenté au conseil à chacun des pléniers. Vous recommandez également pour chaque projet la référence aux différentes orientations de la Ville. Cette recommandation est en application depuis la préparation du budget 2017.

3. Au point 87, vous indiquez quatre clauses minimales de protection pour la Ville qui n'ont pas été prévues à l'occasion de six appels d'offres sur huit. Nous tenons à préciser que depuis 2015, tous les appels d'offres incluent les clauses de protection indiquées au point 87.

4. Nous tenons à souligner que depuis 2015, notre organisation a entrepris plusieurs actions visant une amélioration constante de nos processus opérationnels. Ce rapport d'audit permettra de poursuivre notre démarche afin de doter notre Ville de processus et de pratiques visant la saine gestion administrative. Car bien au-delà des sujets abordés dans le présent rapport d'audit, d'autres actions sont en préparation afin de doter Sainte-Brigitte-de-Laval de pratiques administratives performantes. Vos recommandations seront donc intégrées dans le cadre de ce processus. »

Annexe 1 : Approche méthodologique

La responsabilité du Service de la vérification (Québec) consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous recueillerons les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation sera basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances.

Ces critères se fondent principalement sur la Loi sur les cités et villes, les principes reconnus de saine gestion et le Guide du Corpus des connaissances en management de projet. 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 Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval s'est dotée et applique un processus pour gérer ses projets d'investissements de façon efficiente et économique.

Critères d'évaluation

- La proposition et la sélection des projets d'envergure à réaliser découlent d'un processus administratif rigoureux.
- Un cadre de gestion des projets approprié est défini.
- Dans le cas des projets réalisés conjointement avec des promoteurs, des protocoles d'entente sont élaborés et couvrent les aspects pertinents.
- Les projets d'investissements font l'objet d'un suivi sérieux et documenté.

Objectif 2

S'assurer que la Ville de Sainte-Brigitte-de-Laval gère le processus de gestion contractuelle conformément au cadre normatif et aux saines pratiques de gestion en cette matière.

Critères d'évaluation

- Pour chaque contrat, une évaluation adéquate et rigoureuse du besoin est effectuée.
- Le choix du mode d'adjudication et son application sont effectués selon le cadre normatif.
- Avant l'octroi des contrats, les écarts importants entre le montant estimé et la valeur des soumissions sont expliqués et approuvés par les autorités compétentes.
- L'octroi des contrats est approuvé par les autorités compétentes.
- 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 3

S'assurer qu'en matière de dépenses effectuées par l'intermédiaire de cartes de crédit, des règles et des procédures appropriées ont été adoptées et qu'elles sont appliquées.

Critères d'évaluation

- Les règles et les procédures en vigueur sont cohérentes avec les pratiques de saine gestion en la matière et approuvées par l'autorité compétente.
- Des contrôles ont été mis en place pour assurer l'application des règles.
- Les dépenses sont engagées et payées suivant les règles et procédures en vigueur ou, à défaut, selon les principes de saine gestion des fonds publics.

Portée des travaux

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 2013 au 30 avril 2014. Toutefois, certaines de nos observations peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Validation juridique

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.

Les conclusions du présent rapport sont le résultat d'analyses effectuées par le Service de la vérification (Québec) ainsi que de l'interprétation juridique formulée par la Direction des affaires juridiques.

Équipe d'audit

Edwidg Jolicœur
Magaly Lavoie

(Original signé)

Québec, décembre 2016

www.mamot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales
et Occupation
du territoire**

Québec 