

Acquisitions de services professionnels et de services techniques

2

Rapport annuel 2017
Vérificateur général de la Ville de Lévis



Ville de Lévis

Le 30 août 2018

Monsieur Gilles Lehouillier
Maire de la Ville de Lévis
2175, chemin du Fleuve
Lévis (Québec) G6W 7W9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets le rapport annuel 2017 du vérificateur général de la Ville de Lévis, pour dépôt au conseil municipal.

Veillez agréer, monsieur le Maire, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

Yves Denis, CPA auditeur, CA



Table des matières

Introduction	1
Vue d'ensemble	1
Règlementation applicable	1
Politiques et procédures internes	2
Rôles et responsabilités	3
Processus d'octroi des contrats et règles d'attribution.....	3
Objectif et portée de l'audit	5
Objectif de l'audit.....	5
Portée de l'audit	5
Consultations et modèles de bonnes pratiques	6
Résultats de l'audit.....	7
Conformité des politiques au cadre légal et réglementaire	7
Contrats de gré à gré (moins de 25 000 dollars).....	7
Autorisation et contrôle des dépenses	8
Processus d'évaluation des soumissions.....	8
Pénalités sur contrats	18
Regroupements d'achats	18
Examen des conflits d'intérêts potentiels	19
Conclusions de l'audit	19
Recommandations à la Ville de Lévis	20
Commentaires de la Direction générale	21
Annexe 1 – Objectif de l'audit et critères d'évaluation	22
Annexe 2 – Rôles et responsabilités à la Ville de Lévis	24

Introduction

- 1 Le chapitre 2 du *Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal 2015* présentait une stratégie d'audit concernant les acquisitions de biens et de services à la Ville. Le présent rapport y donne suite, en plus du rapport sur l'octroi des contrats de 100 000 dollars et plus, publié dans le *Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal 2016*.

Vue d'ensemble

- 2 Au cours des années 2015, 2016 et 2017, les dépenses annuelles moyennes de la Ville ont été de 28,5 millions de dollars pour acquérir des services de nature professionnelle ou technique. Que ce soit au moyen d'appels d'offres publics, d'appels d'offres sur invitation, de demandes de prix ou de contrats attribués de gré à gré, la Ville doit respecter un ensemble de lois et de règlements ainsi que diverses politiques et directives internes. Le respect de ces règles vise à assurer que ces services sont acquis de manière économique, dans le respect des valeurs d'intégrité, d'équité et de transparence.
- 3 Annuellement, environ 6 700 transactions sont comptabilisées à la Ville pour l'acquisition de tels services. Ces achats se répartissent sensiblement en parts égales entre les deux catégories de services.

Tableau 1 : Nombre et valeur des transactions de services professionnels et techniques (de 2015 à 2017)

Catégories de transactions		2015	2016	2017
Services professionnels	Nombre	3 374	3 529	4 127
	Valeur (M\$)	10 715	13 593	15 467
Services techniques	Nombre	2 991	3 273	2 947
	Valeur (M\$)	15 046	14 769	15 974
TOTAL	Nombre	6 365	6 802	7 074
	Valeur (M\$)	25 761	28 362	31 441

Source : Compilation du vérificateur général à partir des registres comptables de la Ville.

Règlementation applicable

- 4 Tout d'abord, la *Loi sur les cités et villes (LCV)* présente les différentes exigences concernant l'octroi de contrats, incluant celles des services professionnels et des services techniques. Elle précise les règles à suivre pour la sollicitation et

Chapitre 2

l'adjudication des contrats ainsi que l'information à fournir au conseil de la Ville et celle qui doit être rendue publique.

- 5 Selon ces règles, le processus d'octroi de contrats diffère en fonction de la nature des contrats (services professionnels ou techniques) ainsi que des montants estimés de dépenses.
- 6 Le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels*, en lien avec cette loi, prévoit les règles applicables aux fins de l'adjudication de ces contrats par un organisme municipal.
- 7 La *Loi sur les contrats des organismes publics* s'applique par référence, concernant les dispositions relatives au Registre des entreprises admissibles (REA) et au Registre des entreprises non admissibles (RENA).
- 8 Certaines dispositions de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, sont entrées en vigueur le 16 juin 2017. Soulignons notamment le changement apporté au système d'évaluation des soumissions de services professionnels, qui permet une plus grande marge de manœuvre dans la pondération de la qualité et du prix dans les évaluations effectuées.

Politiques et procédures internes

- 9 Pour réaliser ses acquisitions en conformité avec les lois et les règlements, la Ville s'est dotée de deux politiques et d'un document de procédures d'approvisionnement.
- 10 Pour la période couverte par le présent audit, la *Politique d'approvisionnement* adoptée en 2004 fixe les règles de conduite en la matière.
- 11 Ses principaux objectifs sont de :
 - structurer les achats en les confiant à des personnes dûment mandatées tout en s'assurant d'offrir un support et un rôle-conseil à l'organisation;
 - confirmer les principes, responsabilités et procédures en matière d'approvisionnement, ce qui permet à la Ville d'acquérir des biens et des services aux meilleures conditions possible;
 - uniformiser le processus d'approvisionnement par l'instauration de mécanismes efficaces et souples favorisant les interventions normales et celles dites urgentes;
 - s'assurer d'un contrôle sur la nature, la qualité, la quantité, la livraison, les coûts en fonction des besoins des requérants et des budgets disponibles;
 - favoriser un usage rationnel des ressources matérielles et financières de la Ville;
 - à prix et à qualité équivalents, favoriser l'achat local lorsque c'est possible et lorsque le type de contrat dans lequel le résultat attendu dépend de la provenance du lieu d'établissement, et où celui-ci joue un rôle important.

- 12 Cette politique vise le maintien de relations d'affaires performantes et respectueuses entre la Ville et ses fournisseurs. Elle s'inscrit dans une perspective de développement durable et de respect de l'environnement.
- 13 Les procédures d'approvisionnement décrivent, quant à elles, les différentes étapes du processus à adopter lors de l'acquisition de biens ou de services. La nature du bien ou du service et la valeur financière sont deux critères qui définissent le cheminement à suivre. Exceptionnellement, l'urgence de la situation peut être un élément qui influence le processus.
- 14 La *Politique de gestion contractuelle*, adoptée en 2011, prévoit des mesures qui s'appliquent à tout contrat de la Ville pour prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de soumission ainsi que l'octroi du contrat qui en résulte.
- 15 Enfin, pour la période couverte par cet audit, le *Règlement intérieur du comité exécutif* et le *Règlement intérieur du conseil de la Ville* visent à préciser, entre autres, la délégation de pouvoir pour autoriser les dépenses et conclure des contrats, aux fonctionnaires de la Ville, au comité exécutif ainsi qu'au conseil de la Ville.

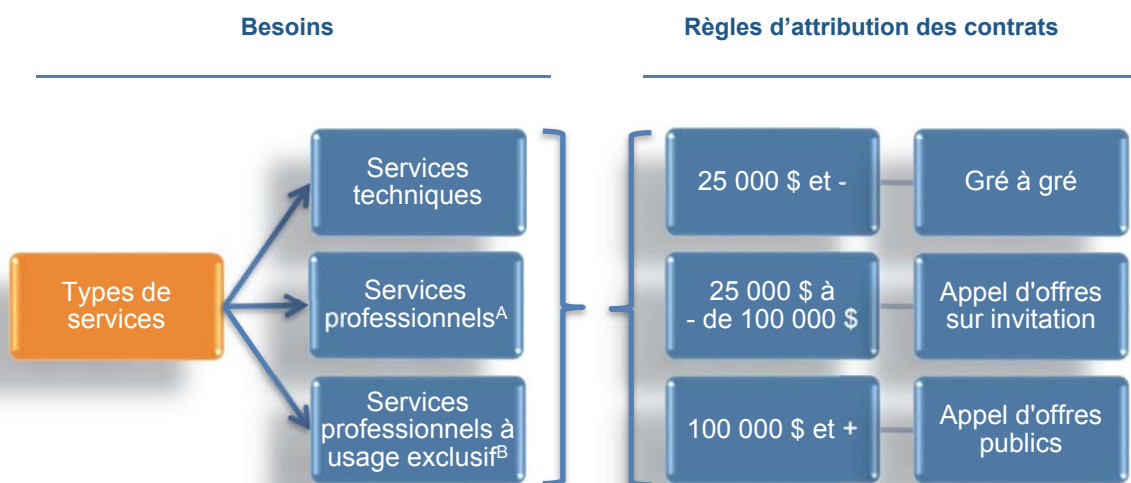
Rôles et responsabilités

- 16 La gestion des acquisitions de services professionnels et de services techniques implique plusieurs intervenants de la Ville dont, notamment, le conseil de la Ville, le comité exécutif, le directeur de l'approvisionnement et les fonctionnaires. L'annexe 2 présente les rôles et les responsabilités détaillés.

Processus d'octroi des contrats et règles d'attribution

- 17 Le processus d'octroi des contrats varie selon leur nature et leur valeur : services professionnels ou services techniques, montant estimé des dépenses et, exceptionnellement, urgence de la situation.

Figure 1 : Processus d'octroi des contrats de services professionnels et de services techniques



A) Les services professionnels comprennent les services professionnels autres que les services à usage exclusif.

B) Les services professionnels à usage exclusif sont : ingénieur, architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé, avocat, notaire, médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, vétérinaire. Pour les services d'avocat, lorsque l'estimé de ces services est de plus de 100 000 \$, la municipalité doit au minimum procéder à un appel d'offres sur invitation auprès de trois fournisseurs.

18 Les processus illustrés sont ceux qui étaient en vigueur entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017.

Règles d'attribution des contrats

19 Le tableau 2 présente, selon les procédures adoptées par la Ville pour l'attribution de contrats, la méthode de recherche prescrite en fonction du montant envisagé de la dépense.

Tableau 2 : Méthodes de recherche selon les seuils de dépenses

Dépenses	Méthode de recherche	
	Nombre de fournisseurs à solliciter	Types de recherche
De 0 à 1 000 \$	1	Demande de prix verbale (par téléphone)
De 1 001 \$ à 10 000 \$	2	Demandes de prix verbales ou écrites**
De 10 001 \$ à 24 999 \$	2	Demandes de prix écrites**
De 25 000 \$ à 99 999 \$	2	Appel d'offres sur invitation écrite
100 000 \$ et plus	Illimité	Appel d'offres public

** Les demandes de prix écrites incluent les moyens de télécommunications électroniques

Système informatique utilisé dans la gestion des acquisitions

- 20 Le système d'information de gestion municipale utilisé par la Ville est DYNA+. Un des modules du système sert à la gestion des contrats. Il permet de colliger de l'information sur les soumissions, les contrats et les modifications qui leur sont apportées.
- 21 Le module « traitement » de ce système permet, quant à lui, d'inscrire les demandes de biens et de services et les bons de commande, ainsi que de procéder à la réception des commandes.

Objectif et portée de l'audit

Objectif de l'audit

- 22 L'audit vise à s'assurer que la Ville a mis en place les moyens pour acquérir ses services professionnels et techniques au meilleur coût et selon ses besoins, en conformité avec les lois, règlements, politiques et procédures en vigueur. L'annexe 1 présente l'objectif de l'audit et les critères d'évaluation.

Portée de l'audit

- 23 L'audit porte sur toutes les acquisitions de services professionnels et de services techniques réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017 : contrats de gré à gré et demandes de prix, appels d'offres sur invitation ou appels d'offres publics de différentes valeurs. Le processus de suivi des contrats en est exclu, sauf pour démontrer les conséquences des faiblesses rencontrées, le cas échéant. Certaines occurrences peuvent mener à analyser des contrats antérieurs à 2015. Les travaux détaillés se sont déroulés de mars à juin 2018.
- 24 Nos travaux visaient à dresser un portrait global des pratiques en usage à la Ville pour acquérir des services professionnels et techniques. Nous n'avons pas cherché à évaluer les mécanismes et les procédures mis en place par chacune des unités administratives. Nous avons procédé à un échantillonnage aléatoire couvrant l'ensemble des unités administratives et des transactions sans égard à leur valeur financière.
- 25 L'audit ne vise en aucun cas à remettre en question les besoins qui ont donné lieu à ces contrats, ni les décisions du conseil de la Ville en matière de délégation des pouvoirs d'autoriser des dépenses.
- 26 L'échantillon présenté au tableau 3 est constitué de 59 transactions sélectionnées aléatoirement parmi l'ensemble des transactions sur la période 2015-2017. Cet échantillon couvre un ensemble non dirigé de transactions diversifiées, à travers le plus grand nombre d'unités administratives de la Ville. Cette sélection aléatoire ne visait

pas à extrapoler les résultats obtenus à l'ensemble de la population, ni par direction ou par service.

Tableau 3 : Répartition de l'échantillon

Mode d'acquisition	
Appel d'offres public (AOP)	17
Appel d'offres sur invitation (AOI)	1
Ententes contractuelles	2
Gré à gré	39
Catégorie de services	
Professionnels	41
Techniques	18
Répartition administrative	
Nombre de directions couvertes par l'échantillon	14
Nombre total de directions	20

- 27 Aux fins de l'audit, a été exclu de sa portée le paiement de droits, de tarifs ou d'autres dépenses semblables découlant notamment de l'application d'une loi, d'un règlement ou d'une convention de travail. Il en est de même lorsqu'une dépense était visée par une exception prévue aux articles 573.2 et 573.3 de la LCV. Pour ces exceptions, les municipalités peuvent conclure des contrats de gré à gré sans utiliser le processus normal d'appel d'offres; ces éléments ont fait l'objet d'un audit détaillé en 2016.

Consultations et modèles de bonnes pratiques

- 28 Au cours de cet audit, nous avons procédé à plusieurs consultations externes pour nous assurer d'une bonne compréhension des enjeux et identifier les meilleures façons de faire. Ces consultations ont été faites auprès de personnes du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, du Secrétariat du Conseil du trésor, du Centre de services partagés du Québec ainsi que d'un panel d'experts formé de trois spécialistes indépendants qui œuvrent présentement ou qui ont œuvré dans le domaine sous examen.
- 29 Nous avons aussi analysé plusieurs modèles crédibles de bonnes pratiques, dont les documents suivants, pour procéder à notre évaluation :
- *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*, Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), document non daté;
 - *Lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics – Rapport sur l'implémentation de la Recommandation de l'OCDE* (OCDE), 2016;

- *Gestion contractuelle municipale, Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000\$,* ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2017;
- *Constitution et fonctionnement d'un comité de sélection,* Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), janvier 2012;
- *Guide pratique du secrétaire de comités de sélection,* (SCT), octobre 2017;
- *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC),* novembre 2015;
- Divers rapports d'audit publiés récemment sur le sujet.

Résultats de l'audit

Conformité des politiques au cadre légal et réglementaire

- 30 À la lumière des travaux réalisés sur l'harmonisation des politiques, des directives et des procédures de la Ville avec les lois et règlements actuellement en vigueur, y compris les changements récents apportés par la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, nous pouvons conclure que les politiques et procédures de la Ville sont conformes aux lois et règlements en vigueur.

Contrats de gré à gré (moins de 25 000 dollars)

- 31 Lors de l'acquisition de services professionnels ou techniques dont le montant est compris entre 1 000 et 25 000 dollars, les procédures d'approvisionnement de la Ville prévoient qu'une demande de prix soit adressée à au moins deux fournisseurs (voir le tableau 2). Cette façon de faire vise l'acquisition de services à moindre coût et offre l'opportunité à un plus grand nombre de fournisseurs d'approvisionner la Ville.
- 32 Les travaux d'audit ont permis de constater que, dans les directions visitées, ces procédures n'ont pas été appliquées dans 44 % des dossiers d'acquisition compris entre 1 000 et 25 000 dollars. D'une direction à l'autre, cette exigence est appliquée avec plus ou moins de constance.
- 33 La reconnaissance des compétences envers un fournisseur particulier constitue le principal motif invoqué pour ne pas respecter les procédures d'approvisionnement (demandes de prix). Toutefois, lorsque les demandes de prix ne sont pas effectuées tel que prévu, il peut être difficile pour la Ville de juger du caractère raisonnable du prix offert.
- 34 Lorsque nous avons questionné les responsables sur ces écarts, ils nous ont mentionné qu'ils n'avaient pas toute la connaissance des règles pour pouvoir les appliquer complètement. Certains d'entre eux sont employés par la Ville depuis peu de temps et

n'ont pas bénéficié d'un apprentissage suffisant à cet égard. De plus, une confusion nous a été communiquée au sujet de l'interprétation des règles de demandes de prix entre 1 000 dollars, selon les procédures d'approvisionnement, et le seuil de 2 000 dollars lié à la publication des contrats.

Autorisation et contrôle des dépenses

- 35 Le plan de délégation du pouvoir de dépenser fixe les limites financières autorisées en fonction des responsabilités assignées à chaque employé. À la Ville de Lévis, cette limitation du pouvoir de dépenser porte sur l'autorisation d'engager une dépense au moyen de l'approbation d'un bon de commande ou d'une demande de biens et services.
- 36 Parmi les factures auditées, l'autorisation d'engager une dépense par une personne ayant l'autorité requise a été respectée par les différents services de la Ville, sauf dans quatre cas échantillonnés. En effet, quatre contrats de services professionnels, dont la valeur varie de 10 000 à 25 000 dollars, ont été attribués par une personne n'ayant pas l'autorité de le faire; les commandes ont été approuvées après que les services ont été réellement rendus.
- 37 Cette pratique entraîne une autre lacune du point de vue de la séparation des tâches. La séparation des tâches a pour objectif de réduire les risques de fraudes et d'erreurs en assurant qu'au moins deux personnes différentes sont impliquées dans le processus d'acquisition. Or, dans cinq dossiers audités, la même personne était responsable de tout le processus d'acquisition : approuver les contrats ou les bons de commande auprès des fournisseurs, confirmer la réception des services rendus et approuver les factures autorisant le paiement. Lorsque nous avons interrogé les responsables de la Ville à ce sujet, ils nous ont répondu que des autorisations verbales ont toujours été obtenues des personnes possédant le niveau requis de délégation de pouvoir. Cette pratique va à l'encontre des principes de saine administration. Notons par ailleurs que la Ville vient tout juste d'amorcer un projet visant à améliorer ce processus.
- 38 L'audit a aussi permis de constater que la Ville ne dispose d'aucune procédure pour encadrer la réception des services reçus. En effet, dans l'état actuel des choses, la confirmation que des travaux ont été réellement effectués se fait verbalement ou par courriel sans exigences particulières quant à la description des travaux réalisés. Au cours de l'audit, la Ville nous a mentionné qu'une telle procédure est présentement en élaboration aux fins du déploiement du nouveau système d'information financière.

Processus d'évaluation des soumissions

- 39 Lors de précédents audits (Octroi de contrats de 100 000 dollars et plus, UPE Desjardins), nous avons remarqué certains cas liés à des risques de favoritisme envers des fournisseurs. Considérant la probabilité que ces éléments soient exceptionnels, nous avons reporté l'examen de ces considérations dans le présent audit.

- 40 La législation en matière d'acquisition de biens et services vise à encadrer ce processus pour assurer le respect des valeurs d'intégrité, d'équité et de transparence.
- 41 Selon l'OCDE, « une plus vive concurrence pourra être obtenue si suffisamment de fournisseurs crédibles sont à même de répondre à l'appel à la concurrence et sont incités à se livrer concurrence pour le marché considéré.¹ »
- 42 En matière d'adjudication d'un contrat, la *Loi sur les cités et villes* prévoit les modes d'adjudication suivants: prix le plus bas ou utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres (évaluation qualité/prix). Pour l'acquisition de services professionnels, de 2015 à 2017, soit la période couverte par le présent audit, la Ville devait utiliser le système de pondération et d'évaluation des offres précisé à l'article 573.1.0.1.1 de la *Loi sur les cités et villes*.
- 43 Cette méthode consiste à procéder d'abord à une évaluation de la qualité des soumissions, en fonction de critères prédéterminés et publiés, et par la suite, à établir le pointage final des soumissions qui ont obtenu un pointage intérimaire de 70 % et plus, selon une formule prescrite.
- 44 Ce processus comporte trois éléments névralgiques qui influencent le respect des objectifs poursuivis : l'établissement des exigences, la composition des comités d'évaluation ainsi que l'évaluation des soumissions comme telle.
- 45 La revue des bonnes pratiques au sujet de ces trois éléments névralgiques nous enseigne, notamment, les caractéristiques suivantes :
- Les spécifications doivent être conçues de façon à ne favoriser personne et à être claires, complètes et non discriminatoires;
 - Les critères utilisés devront être décrits et pondérés correctement à l'avance afin d'éviter les contestations que pourrait susciter l'attribution du marché. Lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre, ces critères peuvent récompenser l'innovation et la réduction des coûts, tout en favorisant un prix concurrentiel;
 - Les quantités et le moment de la passation des marchés doivent être imprévisibles;
 - Aucun traitement préférentiel ne peut être donné en faveur d'une certaine catégorie de fournisseurs, y compris une entreprise en place, soit celle qui fournit actuellement les services et dont le contrat arrive à expiration;
 - Les personnes intervenant dans la procédure d'appel d'offres (par exemple, au stade de la préparation, du devis, etc.) doivent être sensibilisées à l'impératif de stricte confidentialité;
 - Les membres des comités de sélection doivent être compétents, impartiaux et libres de tout conflit d'intérêts réel ou apparent;

1 Extrait de OCDE, Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics, déjà cité.

- Aucun lien de subordination ne doit exister entre les membres d'un comité de sélection;
- Pour le bon déroulement de l'évaluation, le secrétaire du comité doit s'assurer qu'aucun membre ne domine la discussion ou n'influence indûment les autres membres;
- Tous les documents entourant le processus de sélection doivent être conservés.

Exigences quant au niveau de qualité souhaitée

- 46 Que ce soit pour un nouveau projet ou lors du renouvellement d'un appel d'offres pour des services courants, les exigences quant au niveau de qualité recherchée doivent être suffisamment précises et prendre en compte la capacité du marché à y répondre. Selon l'OCDE, « *tous les critères de sélection influent sur l'intensité et l'efficacité de la concurrence au cours de la procédure de passation du marché. La décision concernant les critères de sélection n'est pas seulement importante pour le projet considéré; elle l'est aussi au regard de la nécessité de pouvoir disposer d'un gisement de soumissionnaires crédibles potentiels dont l'intérêt restera à l'avenir de soumissionner pour des projets futurs. Il est donc essentiel de veiller à ce que les critères qualitatifs de sélection et d'attribution soient choisis de façon à ne pas dissuader inutilement les soumissionnaires crédibles, notamment lorsqu'il s'agit de petites et moyennes entreprises.*² » Cette étape constitue donc une pierre angulaire significative du processus d'évaluation.
- 47 Nous avons constaté que le système d'évaluation des fournisseurs peut présenter une faiblesse en ce qui concerne la détermination des besoins pour le même type de services. Toutes les consultations que nous avons menées nous amènent à considérer que cette difficulté constitue une cause importante pour expliquer les problèmes qui émergent par la suite. Outre les exemples mentionnés dans la présente section, les difficultés rencontrées dans la suite du processus sont éloquentes à ce sujet.
- 48 D'abord, les devis ne sont pas toujours assez clairs. Voici certaines de nos observations :
- Le nombre d'heures de disponibilité requise de la part du responsable de projet n'est pas explicitement mentionné;
 - L'importance accordée à l'équipe de relève et au transfert de connaissance n'est pas clairement énoncée;
 - Un niveau d'exigences difficile à cerner peut entraîner le refus de certains fournisseurs de soumissionner.
- 49 De plus, nous avons été mis au fait de certaines difficultés liées à la décision d'émettre un addenda lorsque surviennent des questions des fournisseurs visant à clarifier les devis. Dans un cas, nous avons constaté que des questions adressées à la Ville par un

2 Ibid.

fournisseur n'ont pas donné lieu à un addenda, alors que l'information aurait dû être communiquée à tous. En se basant sur ses façons de faire habituelles, la Ville a décidé de ne répondre qu'au seul fournisseur qui questionne. Dans ce cas, nous avons détecté un risque significatif que cette décision ait pu favoriser le fournisseur ayant posé des questions et qui se trouve à avoir accès à de l'information et à des précisions supplémentaires de façon inéquitable.

- 50 Dans le contexte où les intérêts des parties sont souvent divergents (unité responsable, direction de l'approvisionnement, fournisseurs, gouvernance de la Ville), la Direction de l'approvisionnement a récemment entrepris une analyse visant à raffermir sa base décisionnelle quant à l'émission d'un addenda. Ce projet tiendra compte des enjeux importants suivants : la nécessité de produire des devis de qualité, les effets potentiels des décisions sur le respect des échéanciers et le comportement des différents marchés concernés.

Composition des comités de sélection

- 51 En 2015, le pouvoir de nomination des membres de comités de sélection était exercé par le comité exécutif de la Ville. Depuis juillet 2016, cette responsabilité a été déléguée au directeur de l'approvisionnement. Afin que soient respectées les exigences minimales prévues à la LCV, au moins trois personnes composent les comités de sélection à la Ville de Lévis, auxquelles s'ajoute un secrétaire responsable de veiller au respect du processus d'évaluation des soumissions et de documenter le dossier.
- 52 Les pratiques applicables à la Ville quant à la composition du comité portent sur trois éléments : l'absence de lien hiérarchique ou de subordination entre les membres, le fait qu'au moins un des membres possède une connaissance approfondie du secteur d'activité qui fera l'objet de l'évaluation, et la présence d'un membre externe à l'unité responsable de l'appel d'offres. Les responsables de la Ville ont mentionné que cette dernière exigence est difficilement applicable dans les faits (capacité, disponibilité, intérêt, coûts).
- 53 Ces pratiques pourraient être revues pour que soit mieux garantie l'objectivité des évaluations effectuées. Tout d'abord, les exigences ne définissent pas le lien fonctionnel qui s'applique entre le personnel technique et le personnel professionnel d'un même service; les règles de subordination sont définies uniquement par rapport au pouvoir hiérarchique du gestionnaire. Ensuite, elles ne précisent pas dans quelle mesure le personnel de la Ville ayant des relations contractuelles avec les fournisseurs peut être membre du comité, lorsque les mêmes fournisseurs soumissionnent pour l'obtention de nouveaux contrats. Finalement, la présence d'un membre issu d'une autre unité administrative que celle qui requiert les services ou d'une personne externe de la Ville constitue une pratique recommandée tant par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire que par le SCT. La Ville devrait envisager de renforcer l'application de cette pratique, y compris l'utilisation, dans une mesure jugée appropriée, de membres totalement indépendants de la Ville lorsqu'émerge le risque qu'une évaluation soit biaisée.

- 54 Dans certains cas, le comité de sélection est composé de deux professionnels et d'un technicien œuvrant dans le même service et ayant tous des relations contractuelles régulières avec des fournisseurs qui souhaitent obtenir un nouveau contrat. Ces situations augmentent le risque que les évaluations réalisées manquent d'objectivité; en effet, l'évaluation des membres du comité doit reposer objectivement sur les éléments descriptifs présentés dans les documents d'appels d'offres et les soumissions déposées, en excluant la prise en compte d'autres considérations telle que l'appréciation de la qualité des services rendus par ces mêmes fournisseurs.
- 55 Pour pallier ce risque, un des services audités s'est fixé comme règle interne que la personne responsable d'élaborer les exigences techniques présentées au devis ne soit pas membre du comité de sélection. Cette façon de faire vise à évaluer objectivement les soumissions reçues. En effet, pour élaborer les soumissions et procéder à leur évaluation, les fournisseurs, tout comme les membres du comité, doivent se baser uniquement sur leur compréhension des informations présentées dans les documents d'appel d'offres. Sans généraliser cette façon de faire, particulièrement parce qu'il s'agit dans ce cas de l'acquisition d'un service technique, la Ville peut examiner dans quelles circonstances elle serait applicable, compte tenu de la connaissance requise de la part des membres du comité pour procéder à une évaluation appropriée des soumissions.
- 56 La situation idéale est rarement applicable telle quelle. En effet, l'absence complète de hiérarchie entre les membres du comité, leur indépendance totale avec les fournisseurs soumissionnaires et l'absence du responsable de projet du comité d'évaluation seraient des exigences inapplicables pour la Ville. Malgré tout, nous croyons que la Ville aurait intérêt à améliorer ses façons de faire dans le contexte où certains secteurs d'activité génèrent beaucoup d'évaluations et que les ressources possédant l'expertise sur les sujets concernés sont peu nombreuses.

Évaluation des soumissions et attribution des notes

- 57 Comme nous l'avons déjà mentionné, pour la période auditée, la Ville utilise le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix). Dans un premier temps, chaque membre du comité a la responsabilité d'évaluer individuellement la qualité des soumissions proposées sans égard au prix, et ce, en suivant la grille d'évaluation présentée dans les documents d'appel d'offres. Pour éviter toute influence, il ne doit y avoir aucune interaction entre les membres du comité. Pour chaque critère (quatre au minimum, comme le prévoit la loi), chaque membre évalue les différentes soumissions pour déterminer si les exigences minimales énoncées dans les documents d'appels d'offres sont remplies et, si tel est le cas, il attribue la note de passage minimale fixée à 70 %. Une note supérieure ou inférieure peut aussi être attribuée selon que des éléments de la soumission sont jugés plus ou moins élevés par rapport au niveau de qualité recherché. Chaque membre inscrit et documente, critère par critère, les motivations de la note attribuée. Il répète la même procédure pour chacune des soumissions. Cette analyse individuelle permet à chacun des membres

d'apporter une contribution significative lors de la séance de travail du comité de sélection.

- 58 Lors de la séance de travail, chaque membre, à tour de rôle, annonce la note qu'il accorde pour le premier critère de la soumission 1 et exprime verbalement les arguments qui justifient cette note en soulignant les points forts et les points faibles. S'ensuit une discussion entre les membres pour en arriver, par consensus, à une note finale pour ce critère. Cet exercice se déroule critère par critère pour toutes les soumissions, plutôt que soumission par soumission.
- 59 Le cumul de notes pour chaque critère, selon son importance relative (pondération) attribuée dans la grille d'évaluation, détermine le pointage intérimaire. Seules les soumissions ayant obtenu un pointage intérimaire de 70 % et plus sont retenues. Les enveloppes de prix de ces soumissions sont alors ouvertes.
- 60 Un pointage intérimaire de 70 % correspond à une note satisfaisante, c'est-à-dire que la soumission répond en tout point aux exigences minimales de qualité recherchée du devis. Même s'il est possible d'attribuer des points supplémentaires pour une soumission comportant une qualité supérieure, les évaluateurs ont peu tendance à la reconnaître en ajustant à la hausse ce pointage.
- 61 Un pointage intérimaire inférieur à 70 % entraîne la fin du processus d'évaluation : l'enveloppe de prix scellée déposée au moment de la soumission n'est pas ouverte et est retournée au soumissionnaire.
- 62 Nous avons observé dans certains dossiers des variations importantes entre les notes les plus basses et les plus hautes, ou un écart important entre la note établie par consensus et les notes individuelles des membres. Par exemple, des membres ont attribué individuellement des notes de 88 %, 72 % et 70 % pour un critère, alors que la note finale obtenue par consensus s'élève à 65 %.
- 63 Aussi, l'exemple suivant illustre des disparités significatives dans l'attribution des notes pour des besoins et des soumissions similaires pour les mêmes fournisseurs. Nous avons comparé les résultats des évaluations effectuées par deux comités de sélection sur des appels d'offres tenus en avril 2016 (évaluation A) et en janvier 2017 (évaluation B) portant sur la fourniture des mêmes services professionnels. Le tableau 4 présente les notes attribuées par les deux comités sur chacun des critères.

Tableau 4 : Comparaison des pointages d'évaluation

Fournisseurs	1		2	
	A (avril 2016)	B (janvier 2017)	A (avril 2016)	B (janvier 2017)
Critères d'évaluation				
Expérience du prestataire	85	70	85	70
Compréhension du mandat	80	70	85	70
Expérience du chargé de projet	80	65	85	63
Expérience et pertinence de l'équipe proposée	75	65	90	65
Note finale	79,1 %	67,0 %	86,5 %	66,4 %

- 64 Les contrats A et B sont pratiquement similaires à quelques exceptions près. Il nous apparaît surprenant que deux fournisseurs aient été rejetés pour le contrat B, alors que l'évaluation pour le contrat A démontrait des résultats hautement satisfaisants.
- 65 Notons que le fournisseur 1, qui a été disqualifié en janvier 2017, a obtenu, 10 mois plus tard, le renouvellement du contrat A, d'une valeur de 1,2 M\$ pour 3 ans, et ce, tout en proposant sensiblement les mêmes ressources qu'en avril 2016 et en janvier 2017.
- 66 Nous avons remarqué une disparité importante dans l'interprétation de certaines exigences; celles-ci devraient, en lien avec l'expression du besoin, être mieux définies. Par exemple :
- Disponibilité du chargé de projet;
 - Exigences liées à l'équipe de relève;
 - Transfert d'expertise en cas de remplacement de ressources;
 - La forme de la présentation exigée.
- 67 Par ailleurs, les justifications inscrites par le secrétaire du comité ne permettent pas d'identifier clairement le ou les éléments significatifs ayant étayé la note finale des membres.
- 68 Cette documentation est particulièrement importante lorsque le pointage intérimaire obtenu est légèrement inférieur à 70 %, ce qui entraîne la disqualification d'un soumissionnaire. Dans plusieurs appels d'offres, nous avons remarqué des pointages intérimaires cumulatifs de 66, 67 ou même 68 %; des soumissionnaires ont donc été disqualifiés sans que les motifs de refus soient clairement étayés au dossier.

- 69 De plus, la politique de la Ville concernant la tenue des dossiers était à l'effet de ne pas conserver les notes individuelles des membres. Selon la CEIC, il est important que tous les documents entourant le processus de sélection soient conservés. Il en est de même pour le SCT, qui précise que ces documents doivent être conservés selon la même durée que les documents d'appel d'offres, soit 7 ans pour la Ville de Lévis. Afin de protéger la vérifiabilité du processus d'évaluation, nous invitons la Ville à clarifier ses façons de faire au sujet de cette documentation.
- 70 Les écarts importants constatés dans l'évaluation de soumissions similaires déposées par les mêmes entreprises risquent de créer, chez les fournisseurs, une perception d'iniquité, de surcroît si la Ville ne peut répondre clairement aux questions soulevées a posteriori par les fournisseurs. D'ailleurs, après l'octroi du contrat B, deux soumissionnaires ont demandé à la Ville de justifier les résultats de ses évaluations. Un d'eux a signifié son désaccord complet avec le jugement du comité de sélection.
- 71 Dans le cadre du présent audit, nous avons investigué certains marchés conclus récemment par la Ville; il ressort de ces travaux que :
- Certains fournisseurs évitent de soumissionner sur les appels d'offres de la Ville, dans le contexte où ils risquent plus souvent une note insatisfaisante que pour d'autres organisations;
 - Les appels d'offres, tels qu'ils sont formulés, manquent de précision, ce qui ne relève pas des meilleures pratiques en termes de clarté et d'objectivité (voir paragraphe 45); la notation des requis lors de l'évaluation occasionne des rejets surprenants dans le contexte où la documentation de ceux-ci est insuffisante. Ce point est d'autant plus sensible qu'il s'agit, pour tous les appels d'offres examinés, d'acquisition de ressources professionnelles régulières, qui ne nécessitent rien de particulier ou qui sortiraient de l'ordinaire, par opposition à des projets de conception complexes;
 - Le système d'évaluation ne reconnaît pas toute la qualité démontrée dans les soumissions;
 - Certains responsables que nous avons rencontrés au cours de l'audit nous ont mentionné qu'une préférence sur la base de la continuité souhaitée avec un fournisseur ou, à l'inverse, qu'une insatisfaction passée risquait d'influencer le processus. Ces affirmations ne sont pas étrangères à certains griefs exprimés par des fournisseurs ayant l'impression d'avoir été disqualifiés pour des futilités.

Résultats globaux des comités de sélection

- 72 Au cours des années 2015, 2016 et 2017, 97 comités de sélection ont été formés pour évaluer la qualité de 483 soumissions à la suite d'un appel d'offres. Le tableau 5 présente la compilation des notes accordées pour l'ensemble des appels d'offres sur cette période. Environ une soumission sur trois (30 %) ne répondrait pas aux exigences minimales de qualité attendue par la Ville.

Tableau 5 : Résultats des comités de sélection

Année	Nombre total de soumissions évaluées	Nombre de soumissions rejetées (Note < 70 %)	Taux de rejet des soumissions évaluées (%)
2015	119	43	36
2016	178	54	30
2017	186	48	26
Résultat global	483	145	30

- 73 La distribution des notes présentées au tableau 6 indique également que, pour plus d'une soumission sur deux (54,7 % des soumissions évaluées), les notes se situent entre 66 et 75 %, soit à l'intérieur d'un intervalle de plus ou moins 5 points de la note de passage de 70 %.
- 74 La médiane des notes attribuées est passée de 70,75 % en 2015 à 72,70 % en 2017, soit une hausse de 2 points de pourcentage, ce qui peut sembler de bon augure. Pour l'ensemble de la période 2015-2017, la médiane est de 71,86 % ce qui signifie que 50 % des soumissions obtiennent une note supérieure à 71,86 %, et l'autre moitié, une note inférieure. Ce taux se situe à seulement 1,86 point au-dessus de la note minimale de passage de 70 %.

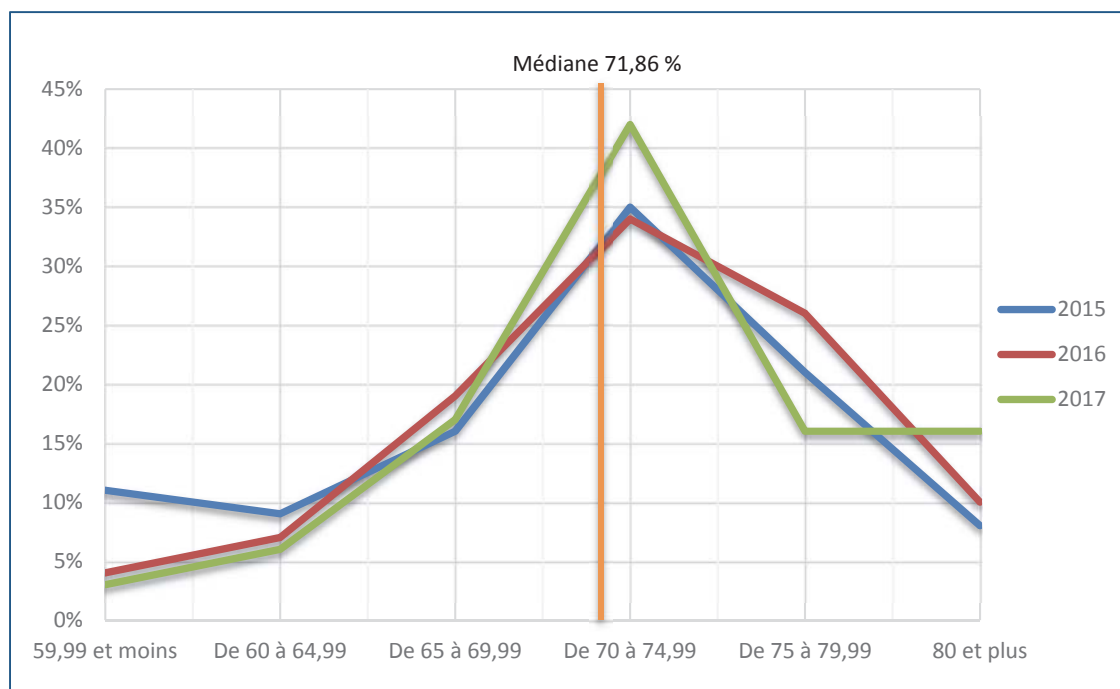
Tableau 6 : Classement des résultats de pointage des soumissions de 2015 à 2017

Niveau de qualité	Note (sur 100)	Nombre	Taux (%)
Dépasse nettement	De 90 à 100	1	0,2
Dépasse de beaucoup	De 80 à moins de 90	55	11,4
Satisfaisant ou dépasse de peu	De 75 à moins de 80	102	21,1
	De 70 à moins de 75	180	37,3
N'atteint pas le niveau de qualité	De 65 à moins de 70	84	17,4
	De 60 à moins de 65	35	7,2
	Moins de 60	26	5,4
Total		483	100

} 54,7 %

- 75 Seulement 11,4 % des soumissions obtiennent une note qui dépasse de beaucoup le niveau de qualité recherché, alors que seulement une soumission s'est vu attribuer une note qui dépasse nettement les exigences de la Ville. De plus, comme le démontre le graphique 1, la distribution des notes pour l'année 2017 se situe encore plus près de la médiane que celles des années 2015 et 2016, de sorte que l'écart entre les notes attribuées en 2017 a diminué par rapport aux années précédentes. Ce changement tend à confirmer le fait que la Ville n'accorde probablement pas toute la latitude à l'évaluation de la qualité proposée dans les soumissions (voir paragraphe 71).

Graphique 1 : Distribution des notes pour l'ensemble des évaluations – de 2015 à 2017



76 Par contre, le tableau 7 fait ressortir une tendance à la hausse du nombre moyen de soumissions évaluées par appel d'offres, qui est passé de 4,10 à 5,64 de 2015 à 2017.

Tableau 7 : Nombre moyen de soumissions par appel d'offres

Année	Nombre total d'appels d'offres	Nombre d'évaluations réalisées	Nombre moyen de soumissions par appel d'offres
2015	29	119	4,10
2016	35	178	5,08
2017	33	186	5,64
Résultat global	97	483	4,98

77 Les résultats globaux ont été colligés aux fins de l'audit et constituent un indicateur de mesure quant à l'efficacité du processus d'évaluation des soumissions déposées à la Ville. Le suivi des tendances observées quant aux résultats globaux des comités de sélection permettrait à la Ville d'évaluer si ces résultats répondent à l'objectif de favoriser la meilleure concurrence possible sur le marché.

78 Pour la période auditée, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur, appuyés par la prescription de l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix), nous sommes surpris des résultats obtenus. En effet, les façons de

Chapitre 2

faire actuelles risquent de dénaturer le système d'évaluation pour en faire un système du plus bas soumissionnaire conforme, ce qui ne correspond pas à l'objectif poursuivi.

- 79 En conclusion, le processus d'évaluation utilisé pour l'acquisition de ressources professionnelles selon le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix) entraîne un nombre important de rejets. D'une part, la Ville se prive potentiellement de fournisseurs offrant de meilleurs prix; d'autre part, les pratiques actuelles ne sont pas de nature à inciter le plus grand nombre possible de fournisseurs à déposer des offres de services à la Ville. Aussi, plusieurs indices non négligeables nous indiquent que la Ville devrait raffermir ce processus, afin qu'il respecte mieux les objectifs énoncés.
- 80 Par ailleurs, les échantillons audités concernant les services techniques ne présentent pas de problèmes particuliers en ce qui a trait à l'évaluation des soumissions.

Pénalités sur contrats

- 81 Lorsque la Ville est confrontée à des difficultés d'exécution de contrat et qu'elle choisit d'utiliser des sanctions pécuniaires pour corriger les manquements constatés, le choix des pénalités, leurs montants et la gradation des sanctions doivent assurer l'efficacité et l'efficience de leur application. Ces choix sont notamment dictés par la simplicité de constituer la preuve, le contrôle des coûts administratifs afférents et l'absence des inconvénients occasionnés par les manquements au contrat, tout en visant un effet dissuasif significatif.
- 82 Lors de cet audit, certaines difficultés d'application liées à l'exécution des contrats ont été constatées, difficultés qui pourraient être minimisées si des sanctions appropriées étaient mieux définies et appliquées lorsque la Ville le juge nécessaire.
- 83 Par exemple, dans un des contrats examinés, malgré des failles importantes quant à la qualité des services rendus par un fournisseur, la Ville a préféré retarder l'application de sanctions en raison des coûts et des efforts de gestion afférents supérieurs au montant des pénalités imposées.

Regroupements d'achats

- 84 La décision de regrouper certaines acquisitions fait normalement l'objet d'une analyse complète basée, entre autres, sur les critères suivants :
- les économies potentielles résultant d'un volume d'achat plus élevé;
 - les économies liées à la gestion du processus découlant du traitement d'un nombre inférieur de demandes de prix;
 - l'état actuel du marché, c'est-à-dire le fait que le regroupement de certains achats pourrait être contreproductif à cause de l'exclusion possible de certains fournisseurs du marché.

- 85 Au cours des dernières années, la Ville a déployé des efforts pour regrouper des besoins en vue de lancer un appel d'offres public. Des économies substantielles ont ainsi été réalisées dans l'acquisition de certains services, et les coûts administratifs associés aux achats effectués de façon individuelle ont beaucoup diminué : rédaction de devis multiples, attribution des mandats et gestion administrative des contrats.
- 86 Cependant, la culture des différentes unités administratives en matière de regroupement d'achats évolue lentement, et des économies substantielles sont encore envisageables dans certains secteurs. En 2017, la Ville a acquis de gré à gré ou par appel d'offres sur invitation des services d'ingénierie et d'architecture pour des valeurs respectives de l'ordre de 500 000 \$ et de 175 000 \$. De même, de 2015 à 2017, des travaux d'arboriculture d'une valeur totale d'environ 390 000 \$ ont été effectués sans avoir regroupé les besoins. Un appel d'offres public comportant six lots a finalement été lancé au début de l'année 2018.

Examen des conflits d'intérêts potentiels

- 87 Un des facteurs de risques liés à la gestion contractuelle est la proximité entre les fournisseurs et le personnel de l'organisation. Si par exemple un employé de la Ville, ou un membre de sa famille immédiate exploitait une entreprise fournisseur de services à la Ville, ceci constituerait un cas flagrant de conflit d'intérêts qui mériterait d'être déclaré et géré. Nous avons effectué des procédés d'audit pour évaluer l'incidence de ce risque, et nous n'avons pas détecté de tels indices à la Ville de Lévis. Notons, par contre, que ces procédés ne couvrent pas l'analyse relationnelle, qui aurait permis de détecter l'existence d'entreprises dont l'adresse est différente de celle d'un employé.

Conclusions de l'audit

- 88 L'échantillon audité n'a permis de détecter aucune non-conformité quant au respect de la LCV et des règlements afférents.
- 89 Toutefois, certains éléments relatifs aux politiques et directives internes ne sont pas respectés. Des difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit d'acquisitions dont le montant est inférieur à 25 000 dollars dans les unités administratives que nous avons visitées, notamment en ce qui a trait au respect des niveaux de délégation du pouvoir de dépenser et de l'application des règles concernant les demandes de prix. Notons que la Ville vient tout juste d'amorcer un projet visant à améliorer ce processus.
- 90 L'audit démontre que le processus d'évaluation des soumissions selon le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix) de la Ville nécessite des améliorations à plusieurs égards : la clarté des critères d'évaluation utilisés, la composition des comités de sélection, l'arrimage entre le niveau de qualité recherché et l'attribution des notes, ainsi que la documentation des évaluations réalisées. Par

Chapitre 2

ailleurs, les échantillons audités concernant les services techniques ne présentent pas de problèmes particuliers en ce qui a trait à l'évaluation des soumissions.

- 91 Finalement, aucune situation où un employé détiendrait une entreprise qui le mettrait en conflit avec les intérêts de la Ville n'a été détectée. Les analyses effectuées ne couvrent pas l'analyse relationnelle, qui aurait permis de détecter l'existence d'entreprises dont l'adresse est différente de celle d'un employé.

Recommandations à la Ville de Lévis

- V17-1 S'assurer que les différents services respectent mieux les exigences en ce qui concerne les demandes de prix.
- V17-2 S'assurer que seules les personnes ayant l'autorité requise engagent la Ville dans l'attribution des contrats.
- V17-3 Revoir ses procédures de contrôle interne de manière à accroître la séparation des tâches.
- V17-4 Augmenter la fiabilité des évaluations menées, notamment concernant les paramètres suivants :
- Précision des exigences et des critères d'évaluation : Améliorer la clarté et l'objectivité des requis et des critères d'évaluation retenus;
 - Composition des comités de sélection : Éviter, dans les comités de sélection, la prépondérance de personnes d'un même service ou en interaction avec des fournisseurs qui souhaitent obtenir un nouveau contrat, et envisager, lorsque c'est possible, la présence d'au moins un membre indépendant du secteur requérant;
 - Documentation des évaluations : Mieux documenter les motifs justifiant les notes finales attribuées par les membres du comité de sélection et clarifier sa politique de conservation des notes individuelles des membres.
- V17-5 S'assurer périodiquement que la concurrence est optimisée et que les évaluations réalisées respectent le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix), notamment par la tenue de réunions post mortem entre les secrétaires de comités et par l'analyse des résultats obtenus.
- V17-6 Revoir les pénalités prévues aux contrats.
- V17-7 En ce qui a trait aux acquisitions dont le prix unitaire est modeste, mais dont le total annuel des achats dépasse un seuil à établir, procéder à un inventaire des fournisseurs disponibles sur le territoire de la Ville et procéder à une mise en concurrence appropriée.

V17-8 Prendre les moyens pour favoriser les regroupements d'achats, lorsque la Ville juge avantageux de le faire.

La Ville a adhéré à toutes les recommandations formulées dans le présent rapport. Cet audit a bénéficié d'une bonne collaboration des intervenants concernés, tant à l'interne de la Ville qu'en ce qui a trait aux intervenants externes que nous avons consultés.

Commentaires de la Direction générale

« Le rapport du vérificateur général représente pour notre Ville l'opportunité de saisir de nouvelles occasions d'améliorer nos façons de faire. En effet, les travaux d'audit qui sont menés permettent d'approfondir nos connaissances sur les éléments positifs qui caractérisent notre administration et les points de vigilances sur lesquels notre attention doit se tourner.

Engagée à régulariser les éléments nécessitant des ajustements, le conseil municipal a constitué un groupe de travail sur la gestion contractuelle en mai 2015, dont le mandat est décrit à l'annexe 2 du présent rapport. En complément, la Ville a mis sur pied, en 2018, un processus visant la priorisation des recommandations formulées par le vérificateur général, la planification de la création des solutions, de la mise en œuvre de celles-ci, et ultimement le suivi de leur implantation. Ainsi, nous avons bon espoir que ce processus permettra d'améliorer le suivi et la reddition de comptes à l'égard des recommandations formulées.

Pour le présent rapport, nous veillerons à nous assurer que les ajustements proposés soient priorisés et adressés dans le cadre du processus ci-haut exposé et les résultats obtenus feront l'objet d'un suivi de la part du vérificateur général prochainement. Les solutions à implanter tiendront compte du contexte et de l'évolution législative et jurisprudentielle applicable.

Nous profitons de l'occasion pour remercier l'ensemble des collègues impliqués dans le présent processus d'audit. Leur ouverture, leur disponibilité et leur implication sont nécessaires au succès d'un tel exercice. Nous sommes persuadés que les recommandations proposées seront reçues positivement puisqu'elles s'inscrivent dans notre volonté de toujours faire mieux. »

Annexe 1 – Objectif de l’audit et critères d’évaluation

Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19), nous avons réalisé une mission d’audit de performance portant sur les acquisitions de services professionnels et de services techniques. Nous avons réalisé celle-ci conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001), ainsi qu’aux normes canadiennes de certification s’appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d’audit et de certification soutenu par CPA Canada.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis consiste à fournir une conclusion sur l’objectif de la mission et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d’assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous jugeons valables dans les circonstances et qui sont également exposés dans ce rapport.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l’indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d’intégrité, d’objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Les critères d’évaluation émanent des lois et règlements applicables, ainsi que des meilleures pratiques de gestion du domaine examiné.

Objectif de l’audit

S’assurer que la Ville a mis en place les moyens pour acquérir ses services professionnels et techniques au meilleur coût et selon ses besoins, en conformité avec les lois, règlements, politiques et procédures en vigueur.

Critères d'évaluation

1. Les politiques, directives et procédures de la Ville sont harmonisées avec les exigences des lois et des règlements en matière d'octroi de contrats de services professionnels et techniques en vigueur.
2. Les requérants définissent clairement les besoins en incluant la spécification de critères d'évaluation (exigences), lorsque c'est applicable.
3. L'octroi du contrat respecte les lois, règlements, règlements internes, politiques et procédures en vigueur, incluant la reddition de comptes sur les contrats effectués par la Direction de l'approvisionnement au comité exécutif.
4. Les appels d'offres et les contrats comportent des exigences pour assurer la réalisation et le suivi des contrats, lorsque c'est applicable.
5. Les contrats sont approuvés par les instances habilitées à le faire selon la délégation des pouvoirs.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités à la Ville de Lévis

Conseil de la Ville

- Préparer et adopter le budget pour le prochain exercice financier;
- Adopter un programme triennal d'immobilisations qui doit être divisé en phases annuelles;
- Adopter tous règlements relatifs à l'administration des finances de la Ville;
- Adopter un règlement afin de déléguer des compétences au comité exécutif;
- Adjuger les contrats qui comportent des dépenses de plus de 200 000 dollars (avant le 5 juillet 2017, la valeur des contrats visés était de plus de 100 000 dollars).

Comité exécutif

- Autoriser les dépenses et conclure tout contrat en conséquence qui n'entraîne pas une dépense excédant un montant de 200 000 dollars (avant le 5 juillet 2017, la valeur des contrats visés était de 100 000 dollars) et engageant le crédit de la Ville pour l'exercice financier en cours et les exercices financiers subséquents.
- Autoriser des dépenses et conclure tout contrat en conséquence qui n'entraîne pas une dépense excédant un montant de 40 millions de dollars relatif à la réalisation d'un projet inscrit au programme triennal des immobilisations adopté par le conseil de la Ville et engageant le crédit de la Ville pour l'exercice financier en cours et les exercices financiers subséquents (nouvelle responsabilité depuis le 5 juillet 2017);
- Approuver les demandes de soumissions (voir délégation de pouvoir à la section « Directeur général et directeur général adjoint » et « Direction de l'approvisionnement »);
- Choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres (voir délégation de pouvoir à la section « Direction de l'approvisionnement »);
- Approuver un système de pondération et d'évaluation des offres (voir délégation de pouvoir à la section « Direction de l'approvisionnement »);
- Former le comité de sélection des offres (voir délégation de pouvoir à la section « Direction de l'approvisionnement »);
- Participer à des achats regroupés (depuis le 5 juillet 2017);
- Décréter et faire exécuter des travaux en régie ou à contrat et engageant le crédit de la Ville de l'exercice financier en cours et le crédit des exercices financiers subséquents (avant le 5 juillet 2017, la valeur maximale des travaux en régie ou à contrat était de 200 000 dollars);
- Accorder le contrat au nom de la Ville à la personne qui y a droit, conformément à l'article 554 de la LCV, relativement à tout financement par émission d'obligations ou par billets;
- Signer les contrats au nom de la Ville par l'entremise du président et du secrétaire, sauf les contrats pour lesquels un fonctionnaire ou un employé de la Ville exerce

son pouvoir délégué d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Ville. Le président peut cependant autoriser par écrit un autre membre du comité exécutif à signer des contrats à sa place;

- Modifier un contrat accordé par le conseil de la Ville à la suite d'une demande de soumissions entraînant une dépense supplémentaire.

Directeur général et directeur général adjoint

Approuver les demandes de soumission dont le financement est prévu au programme triennal d'immobilisations (PTI).

Direction de l'approvisionnement

Cette direction est mandatée pour appliquer la politique de la Ville en matière d'approvisionnement dans le respect des lois et des règlements en vigueur. Elle est chargée de :

- Fournir la méthode et les moyens pour procéder à l'acquisition, par achat ou par location, de biens meubles et d'édifices ainsi qu'à l'acquisition de services à la suite de procédures d'appel d'offres;
- Assurer le soutien administratif et l'assistance des requérants municipaux dans leurs projets et sphères d'activités pour tout ce qui concerne les approvisionnements en biens et en services;
- Représenter la Ville dans ses relations avec les fournisseurs. La Direction de l'approvisionnement informe ces derniers des politiques et des procédures de la Ville en matière d'approvisionnement. Elle demeure à l'affût de toute information sur les produits et services répondant à ses besoins et procurant le meilleur rapport qualité/prix, et ce, en collaboration avec les requérants;
- Évaluer les procédures d'approvisionnement en soumettant au supérieur hiérarchique toutes les recommandations qui visent à améliorer la fonction d'approvisionnement de la Ville.

Depuis juillet 2016, les pouvoirs suivants sont délégués au directeur de l'approvisionnement :

- Approuver les demandes de soumission;
- Choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres;
- Approuver un système de pondération et d'évaluation des offres;
- Former un comité de sélection des offres comportant une dépense de plus de 100 000 dollars, taxes incluses, engageant le crédit de la Ville d'au plus cinq exercices financiers consécutifs et dont le financement est prévu au budget;
- Choisir d'utiliser et approuver un système de pondération et d'évaluation des offres, et former le comité de sélection pour une demande de soumission dont le financement est prévu au programme triennal des immobilisations.

Fonctionnaires

Certains fonctionnaires peuvent autoriser des dépenses et conclure des contrats en conséquence dans la limite des montants propres à chacun d'eux.

À titre de requérants, ces personnes sont responsables de décrire leurs besoins et d'obtenir les budgets et les autorisations requises.

Surveillance exercée par les autorités de la Ville

Vigie exercée par le comité des finances et le comité exécutif

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le comité des finances examine périodiquement la liste des déboursés et les listes de contrats qui doivent faire l'objet d'un dépôt au conseil de la Ville selon la loi, avant de soumettre ces listes au comité exécutif. L'examen effectué par le comité vise notamment à prévenir les situations où un appel d'offres public devrait être autorisé par le conseil, le fractionnement de contrats ou le non-respect du niveau de délégation des pouvoirs. Ces travaux sont inscrits à l'ordre du jour du comité et font l'objet d'un compte-rendu.

Vigie exercée par la Direction générale

La Direction générale effectue, à partir des renseignements fournis par la Direction de l'approvisionnement, une vigie concernant le respect de la délégation du pouvoir de dépenser, le respect des seuils d'appel d'offres (fractionnement de contrats pour contourner les seuils), les contrats autorisés par la Direction de l'approvisionnement, les situations de fournisseur unique, ainsi que tous les contrats de 50 000 dollars à 100 000 dollars octroyés par les directions générales adjointes. Cette surveillance sert à apporter des améliorations aux processus et à soutenir le comité des finances dans son propre travail.

Groupe de travail sur la gestion contractuelle

Ce groupe a été constitué en mai 2015 et son mandat est le suivant :

- Analyser les processus d'acquisition de biens et de services;
- Évaluer les mécanismes de contrôle et les délégations de pouvoir;
- Prévoir l'évaluation de rendement des fournisseurs;
- Identifier les stratégies et les nouveaux outils d'approvisionnement;
- Prévoir un mécanisme de reddition de comptes et de dénonciation;
- Améliorer le mécanisme d'autorisation des modifications des contrats.

En sont membres : le directeur général, le directeur des finances, le directeur de l'approvisionnement, le directeur des grands projets ainsi qu'une personne externe (un avocat de la Direction de l'approvisionnement à la Ville de Québec).