

Rapport du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux à la Ville de Montréal

Le 8 mai 2013

Comité-conseil
sur l'octroi et la
gestion des contrats
municipaux

Le 8 mai 2013

Monsieur Michael Applebaum
Maire de la Ville de Montréal
Hôtel de ville
275, rue Notre-Dame Est

Monsieur le maire,

Nous avons l'honneur de vous remettre le rapport de notre comité-conseil suite au mandat que vous nous avez confié portant sur l'octroi et la gestion de contrats municipaux à la Ville de Montréal.

Nous avons considéré qu'il y avait deux approches pour le remplir : l'une systémique et l'autre plus directement liée aux contrats eux-mêmes, de la conception à la terminaison d'un projet. La première touche les élus et les hauts fonctionnaires, la seconde, les surveillants, les chargés de projets, les ingénieurs.

Les événements évoqués devant la Commission Charbonneau sont riches d'enseignement sur ce qu'il ne faut pas faire. La Ville a posé une foule de gestes correctifs depuis 2009. Tout ne va pas mal à la Ville : les fonctionnaires assurent les services, la Ville est sécuritaire, plus que beaucoup d'autres, le transport en commun s'améliore, etc. Bravo!

Mais la tâche qui reste est immense. Sous l'angle de notre mandat, mon collègue et moi avons observé la Ville durant trois mois, avec la collaboration des directeurs et, en toute modestie, nous faisons les constats suivants :

- des dysfonctionnements au plus haut niveau des structures politiques et administratives de la Ville;
- une vision confuse de la délégation d'autorité, de l'imputabilité et de la reddition de comptes;
- la confusion générale engendrée par le mouvement « fusion-défusion » dans les compétences et les lignes d'autorité, alors que l'imputabilité et la reddition de comptes sont devenues évanescentes;
- la perte de l'expertise interne au profit de firmes externes, qui laisse la Ville trop souvent impuissante face à ses responsabilités.

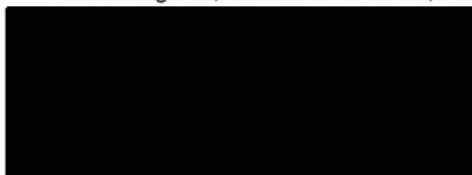
La Ville ne peut rester dans cet état plus longtemps. Ces problèmes peuvent et doivent se corriger.

Nous proposons en particulier quatre points de contrôle majeurs : la Direction de l'approvisionnement, un renforcement du Service des finances, de celui du contrôleur général, enfin, que la Commission d'examen des contrats devienne une commission de reddition de comptes avec mandat large.

Qu'on imagine la Ville que l'on souhaite dans 10 ou 20 ans pour nourrir sa volonté politique. Montréal peut très bien prospérer avec ses arrondissements, mais à une condition : qu'elle ait une administration solide, qui parle partout le même langage, une administration simplifiée et souple. Nos recommandations s'interprètent dans un esprit de collaboration, et c'est dans cet esprit que nous sollicitons l'appui du gouvernement du Québec, lorsqu'il est nécessaire pour opérer certains changements.

Nous tenons à remercier tous les membres du comité-conseil ainsi que tous les élus et fonctionnaires qui ont collaboré à nos travaux et réflexions.

Veuillez agréer, Monsieur le maire, l'expression de nos sentiments les plus distingués.



Rolland Fréchette
Vice-président



Jacques Léonard
Président

Sommaire

Les travaux du comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux ont permis de faire un certain nombre de constats affectant particulièrement l'efficacité et l'efficience des opérations de la Ville de Montréal et influençant la confiance accordée par les citoyens. Ces constats seront traités en détail dans le rapport. Voici les plus importants :

- Absence d'une culture éthique solidement ancrée chez certains élus et employés de la Ville de Montréal;
- Manque de cohérence et de cohésion, non seulement entre les arrondissements, mais également avec la Ville centrale, dont découle notamment, une grande disparité des règles, procédures, méthodes et encadrements;
- Manque de rigueur de la part des gestionnaires quant à leurs responsabilités, ainsi que de la part de la haute direction face à l'absence de conséquences pour lesdits gestionnaires. En occurrence, on note l'absence, dans plusieurs unités administratives, d'outils de planification et de gestion pourtant essentiels non seulement à une gestion efficace et efficiente, mais à une reddition de compte pertinente permettant aux instances supérieures une prise de décision éclairée;
- Processus d'approbation du programme triennal d'immobilisations trop tardif;
- Un processus de reddition de compte qui n'est pas arrimé avec les besoins et non uniformisé;
- Transfert de l'expertise à l'externe résultant en une surexposition aux risques et une diminution des contrôles;
- Absence d'une instance de reddition de compte pour l'ensemble de la Ville.

Les recommandations que nous formulons (dont certaines adressées au gouvernement du Québec) visent essentiellement à :

- favoriser le développement de l'éthique chez les élus et dans l'Administration publique;
- recréer une cohésion de la vision et de l'action à l'échelle de la Ville de Montréal;
- revaloriser la fonction des gestionnaires et des employés en leur permettant d'exercer et d'élargir leurs compétences et d'assumer l'imputabilité de leurs décisions. Également, développer des outils de planification et de gestion uniformisés pour minimiser les risques de collusion et de corruption, et réduire la lourdeur administrative;

- Approuver le programme triennal d'immobilisations beaucoup plus tôt;
- Maintenir une compétence interne dans la réalisation des activités pour lesquelles la Ville fait appel à l'entreprise privée;
- Modifier le mandat de la Commission d'examen des contrats afin qu'elle agisse comme une commission de reddition de comptes.

Table des matières

Contenu

1	Introduction.....	1
1.1	Mise en contexte.....	1
1.2	Le mandat.....	1
1.3	La nature des travaux.....	1
1.4	La portée des travaux.....	2
2	Définitions.....	2
2.1	La corruption.....	2
2.2	La collusion.....	3
2.3	Liens entre corruption et collusion.....	3
3	Les mesures adoptées par la Ville depuis 2009.....	4
4	L'éthique.....	5
4.1	Les élus, les candidats, les partis politiques et leur personnel, les officiers du conseil.....	5
4.2	Les fonctionnaires.....	7
4.3	Les fournisseurs.....	7
5	La gouvernance.....	7
5.1	Le comité exécutif.....	8
5.1.1	Le Service des finances.....	8
5.1.2	Le Service du contrôleur général.....	8
5.1.3	La Direction de l'approvisionnement.....	9
5.2	Les arrondissements.....	10
5.3	La gestion.....	12
5.4	Enquête au pluriel et enquête de crédit.....	15
5.5	Les encadrements.....	16
5.6	Les contrats de gré à gré.....	16
6	Les ressources humaines.....	18
6.1	La haute direction.....	18
6.2	L'expertise du personnel.....	18
7	La planification des travaux.....	21
7.1	Le Programme triennal d'immobilisations.....	21

7.2	Le recours aux ententes-cadres.....	21
7.3	L'estimation des coûts.....	22
8	L'ouverture des marchés.....	24
8.1	L'assainissement des marchés.....	24
8.2	Les documents d'appel d'offres	25
8.3	L'attrait du marché de la Ville	26
9	L'octroi des contrats.....	27
9.1	L'utilisation de la méthode à deux enveloppes	27
9.2	L'évaluation qualitative des soumissions.....	27
9.3	Les concours de design intégré.....	29
9.4	Les travaux urgents	29
9.5	La conformité des soumissions	30
10	La gestion des contrats.....	31
10.1	Le suivi des travaux.....	31
11	La reddition de comptes	33
11.1	Processus général de reddition de comptes	33
11.2	La surveillance des chantiers	33
11.3	Le dépôt des rapports et le suivi des recommandations	34
11.4	Les rapports de gestion	36
11.5	Le signalement par les employés de la Ville	36
12	Autres recommandations	37

Annexes

ANNEXE 1 - LES RECOMMANDATIONS

ANNEXE 2 - LES MEMBRES DU COMITÉ CONSEIL

1 Introduction

1.1 Mise en contexte

Dans la foulée des révélations faites à la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (Commission Charbonneau) et devant l'urgence d'agir afin de contrer les problèmes de collusion et de corruption qui y ont été dévoilés, le maire de Montréal, Monsieur Michael Applebaum, a créé le *comité-conseil sur l'octroi et la gestion des contrats municipaux*. Formé de hauts fonctionnaires de la Ville, il est présidé par monsieur Jacques Léonard, ancien ministre des Affaires municipales et président du Conseil du trésor au sein du gouvernement du Québec, alors que monsieur Rolland Fréchette, enquêteur en crime économique à la Sûreté du Québec et membre de l'unité anticorruption (UPAC), retraité, agit à titre de vice-président.

1.2 Le mandat

Présenté le 24 janvier 2013, le comité-conseil s'est vu confier le mandat de recommander, avant juin 2013, des mesures visant notamment à réviser les règles d'attribution de contrats, à revoir la gestion des contrats, à s'assurer de l'efficacité des contrôles internes et externes, et à faire respecter les normes éthiques.

Les travaux du comité visent :

- à ce que le jeu de la concurrence puisse s'exercer de façon claire et transparente à chacune des étapes des processus,
- et à s'assurer du respect des plus hauts standards, notamment dans les contrôles exercés à tous les niveaux.

1.3 La nature des travaux

L'échéancier serré accordé au comité a été déterminant dans le choix de sa démarche. Celle-ci a consisté en :

- une revue de la documentation sur la gouvernance publique, provenant entre autres de Transparency international, de l'OCDE, de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, de la Ville de Toronto, etc.;
- la consultation d'autres instances gouvernementales;
- la lecture des différents rapports émis par la Ville depuis la fin des années 1990 sur le sujet;
- des rencontres avec différents gestionnaires et élus de la Ville.

C'est sur la foi de cette information, *et non sur un audit interne complet*, que le comité formule ses observations et recommandations. Par ailleurs, ses travaux ont permis

d'établir qu'il existe peu de standardisation entre les façons de faire des différents services et arrondissements de la Ville, si bien que les observations et recommandations formulées dans ce rapport ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les unités administratives de la Ville et il est possible que certaines faiblesses, présentes dans certaines unités administratives et pas dans d'autres, n'aient pas été décelées.

Afin d'alléger le texte, l'expression «la Ville», aux fins de nos recommandations, signifie qu'elle englobe à la fois les services centraux, les arrondissements et les sociétés paramunicipales incluant la Société de transport de Montréal.

1.4 La portée des travaux

La lutte à la collusion et à la corruption comporte un ensemble de dispositions et touche tous les acteurs susceptibles de prendre des décisions. Les travaux du comité-conseil ont porté notamment sur :

- le comportement des élus et de leurs instances : les partis politiques, les conseils d'arrondissement, le conseil municipal, le conseil d'agglomération, le comité exécutif;
- l'organisation administrative dans ses grandes articulations : les services centraux; les arrondissements sous leur aspect administratif; les effets de la fusion et de la défusion : multiplicité de centres de décisions dans un environnement imprécis; multiplicité des processus administratifs; absence de suivi;
- le déroulement d'un projet, dans un environnement simplifié et standardisé : planification; appel au marché; réalisation; suivi et reddition de comptes.

2 Définitions

2.1 La corruption

La Banque mondiale définit la corruption comme : *l'abus d'une charge publique à des fins privées.*¹

Chaque employé de la Ville de Montréal a un rôle et des responsabilités au sein de l'organisation. Selon son niveau hiérarchique et dépendamment des tâches à réaliser dans le cadre de son poste, un pouvoir décisionnel, une autonomie et une autorité lui sont conférés.

¹ Banque Mondiale, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, 2. *Corruption and Economic Development*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>

Il est question de corruption lorsqu'un fonctionnaire ou un élu utilise sa position à son propre profit ou au profit d'un tiers. La corruption a inévitablement un effet sur les coûts, les délais ou la portée des livrables de la Ville de Montréal.

Le phénomène de la corruption est principalement le résultat de certaines lacunes au niveau de la gouvernance et de facteurs intrinsèques aux employés :

- une organisation trop bureaucratique, le peu de changement et de remise en question des pratiques et des processus, le manque de reconnaissance des employés, ainsi que le faible risque de se faire prendre et la clémence des sanctions en cas de corruption sont des exemples de lacunes au niveau de la gouvernance, pouvant laisser place à la corruption;
- la difficulté à définir et identifier des actes de corruption (absence de normes communes), la perception que s'opposer à la corruption est inutile (impuissance et désabusement), l'idée que ce n'est pas son rôle de dénoncer la corruption lorsqu'on occupe une fonction peu élevée dans la hiérarchie de l'organisation (déresponsabilisation) et la crainte de représailles personnelles ou professionnelles (insécurité) sont des facteurs intrinsèques aux employés, permettant à la corruption d'évoluer.

2.2 La collusion

Il est important de distinguer la collusion de la corruption. La collusion constitue *une entente secrète entre différents entrepreneurs/fournisseurs avant de procéder à l'appel d'offres dans le but de causer préjudice à un tiers.*

Elle se produit lorsque deux personnes ou représentants d'une organisation ou d'entreprises concluent un accord pour tromper l'autre. Ces accords sont généralement secrets et impliquent d'obtenir un avantage généralement indu par rapport à un tiers, à des concurrents, à des consommateurs ou d'autres personnes avec qui ils peuvent négocier.

2.3 Liens entre corruption et collusion

La collusion peut engendrer différents types de corruption, c'est-à-dire que le préjudice est causé via un pot de vin, un abus de pouvoir, un vol, un détournement de fonds, une fraude, une extorsion, du favoritisme, du népotisme, du clientélisme ou une contribution politique inappropriée.

3 Les mesures adoptées par la Ville depuis 2009

À la suite d'événements survenus en 2008 et 2009 (découverte d'un système de fausse facturation au Service des technologies de l'information; dérogation au processus d'octroi des contrats dans l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville; manipulation du processus d'octroi du contrat d'implantation de compteurs d'eau dans les commerces, industries et institutions; manipulation du processus d'octroi du contrat de vente de terrain dans le projet du Faubourg Contrecoeur), la Ville de Montréal s'est dotée, depuis 2009, d'un nouveau cadre administratif ayant pour objectifs :

- de renforcer les mesures de contrôle interne, en vue :
 - d'enrayer la corruption et la collusion;
 - d'améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations;
- d'implanter une culture éthique à la Ville de Montréal.

Les mesures adoptées à cet effet sont :

- la Politique de gestion contractuelle de la Ville de Montréal (décembre 2010, révision décembre 2012)
- la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal (2006, révision novembre 2011)
- la directive sur la Confidentialité des estimations du coût des contrats (janvier 2012)
- la directive sur les Contingences, incidences et déboursés dans les contrats (juillet 2011, révision juin 2012)
- la directive sur la Confidentialité de l'identité des preneurs de cahier de charges (octobre 2009)
- la directive selon laquelle une entreprise ne peut soumissionner si elle a participé à l'élaboration des documents d'appel d'offres public dans les 6 mois le précédant (juin 2009, révision juin 2012)
- la création de l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) (2013)
- l'adoption des Code de conduite des employés (juin 2009, révision décembre 2012) et Code d'éthique et de conduite des élus (révision septembre 2009, révision novembre 2011)
- la création de la Commission d'examen des contrats (décembre 2010).
- la création du Service du contrôleur général (SGC) (2010)

La Ville n'a pas encore recueilli assez de données pour produire un bilan des effets de ces actions. Cependant, un tableau de bord corporatif, développé et implanté dans les services corporatifs, et en voie d'implantation dans les arrondissements, devrait générer des informations pertinentes à un premier bilan en 2013.

4 L'éthique

Avec la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, le gouvernement du Québec a balisé la déontologie dans le secteur municipal. Dans la foulée, la Ville de Montréal a adopté deux codes distincts :

- le premier, à l'attention de ses 103 élus, s'intitule : Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement;
- le second, destiné à ses quelque 28 000 employés, s'intitule : Code de conduite des employés de la Ville de Montréal.

Le code d'éthique et de conduite des élus traite principalement de conflits d'intérêts, de confidentialité et protection d'informations confidentielles, et de respect. Le code de conduite à l'usage des fonctionnaires porte sur les trois valeurs fondamentales de la Ville : l'intégrité, le respect et la loyauté. Il définit les comportements minimaux que devrait avoir tout employé et traite entre autres de conflits d'intérêts, de confidentialité et protection d'informations confidentielles, de discrétion, de réserve, de neutralité politique et de respect.

D'autre part, il existe à la Ville depuis 2006 la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* constituant une sorte de contrat social qui prévoit l'engagement concret de la Ville et de tout son personnel dans l'amélioration constante des services à la population et qui souligne l'importance d'un effort commun avec les citoyennes et citoyens pour y parvenir.

Au-delà de ces codes, en vue de développer une culture éthique, la Ville a confié au Service du contrôleur général le mandat d'offrir aux 1 400 gestionnaires un programme de formation en éthique, d'assumer un rôle-conseil en éthique auprès des employés et de poursuivre le développement de la culture éthique de la Ville. Un conseiller en éthique est disponible aux élus 4 heures par semaine.

4.1 Les élus, les candidats, les partis politiques et leur personnel, les officiers du conseil

Les élus jouent le rôle le plus déterminant dans l'administration de la Ville : ce sont eux qui prennent les décisions au comité exécutif et aux conseils municipaux, d'arrondissements et d'agglomération. Ils sont délégués pour ce faire par la population; c'est là le sens même d'une institution démocratique.

De par leur rôle, les élus détiennent des postes vulnérables à la corruption; ils doivent donc être irréprochables. Leurs partis doivent répondre de leur conduite à partir du moment où ils sont candidats officiels.

Nous pensons que le code de conduite et d'éthique des élus doit s'appliquer, avec quelques modifications, au personnel politique des élus. Sans doute devrait-il également s'appliquer aux partis politiques eux-mêmes, avec leur appareil administratif, leurs membres exécutifs et leurs principaux officiers, en particulier le directeur de l'organisation et le responsable du financement, même s'il n'y a pas de lien d'emploi dans leur cas.

Enfin, le financement des partis, dans ses opérations régulières comme en période électorale, doit être abordé ouvertement. Les élus ont payé de leur réputation, et les contribuables de leurs deniers, les coûts et conséquences d'un financement politique occulte. Après vingt ans de débats, on n'échappe pas à la conclusion que le financement des partis et des élections doit être public, transparent, encadré davantage par le législateur et surveillé par le Directeur général des élections.

Par ailleurs, les officiers du conseil municipal (le Vérificateur général, le Président de la Commission de la fonction publique et l'Ombudsman), qui remplissent des fonctions cruciales ont un statut particulier que nous traitons spécifiquement.

Recommandation prioritaire

1- assujettir au code d'éthique des élus, le personnel politique, les employés et les candidats des partis politiques municipaux, et les partis politiques municipaux eux-mêmes :

1a- exiger des aspirants candidats qu'ils s'engagent, lorsqu'ils seront désignés, à signer leur adhésion au code d'éthique, à accepter de faire l'objet, de la part de leur parti, d'une vérification au pluriel criminel, pénal et civil, et à accepter de faire l'objet, de la part de leur parti, d'une enquête de crédit pendant toute la période où ils seront candidats ou élus;

1b- exiger des élus pressentis par le maire pour faire partie du comité exécutif qu'ils acceptent de faire l'objet d'une habilitation sécuritaire par la Sûreté du Québec;

1c- exiger que les membres du personnel rémunéré, politique et administratif des secrétariats des partis reconnus, des candidats et des élus, signent leur adhésion au code d'éthique;

1d- exiger que les membres de l'exécutif, l'organisateur en chef, l'agent électoral et le responsable du financement des partis politiques reconnus signent leur adhésion au code d'éthique;

1e- rendre le code d'éthique, ou du moins son résumé, disponible aux bénévoles;

1f- dispenser une formation continue en éthique aux élus, avec l'aide du Service du contrôleur général;

1g- améliorer le programme de financement pour le fonctionnement régulier des secrétariats et les dépenses électorales minimales des candidats;

1h- faire en sorte que les officiers du conseil municipal relèvent de ce conseil à travers le comité de vérification et soient assujettis au code d'éthique des employés de la Ville, ce code étant modifié dans leur cas en tenant compte de l'indépendance que requiert leur fonction.

4.2 Les fonctionnaires

Le discours éthique ne doit pas rester une valeur abstraite; il doit rejoindre chaque employé dans l'exercice quotidien de ses fonctions. Actuellement, les gestionnaires ne sont pas tenus responsables de s'assurer que leurs employés respectent le code d'éthique de la Ville.

Recommandation

2- responsabiliser chaque gestionnaire comme premier répondant en matière d'éthique;

Recommandation prioritaire

3- identifier les postes vulnérables à la corruption et à la collusion, tels surveillants de chantier, émetteurs de permis, approvisionneurs; favoriser la rotation du personnel dans ces postes; offrir à leurs titulaires une formation exposant ce qu'est la corruption, ce qu'est la collusion et quelles sont les conditions propices à leur implantation dans une organisation; cette formation devrait mettre l'accent sur la responsabilité qu'a chaque employé de dénoncer, via les canaux appropriés, la corruption et la collusion lorsqu'il en est témoin.

4.3 Les fournisseurs

Enfin, les valeurs et comportements éthiques requis des entrepreneurs sont énoncés dans les documents contractuels, mais l'engagement à s'y conformer n'est pas explicite. Par conséquent, les entrepreneurs peuvent passer outre aux règles d'éthiques de la Ville, confondues dans la multitude de documents qu'ils doivent consulter pour soumissionner.

Recommandation

4- exiger que les fournisseurs désirant s'inscrire au fichier des fournisseurs s'engagent à respecter les règles d'éthiques de la Ville de Montréal. Pour s'assurer que ce point n'est pas camouflé parmi les nombreux documents que doivent consulter les entrepreneurs pour soumissionner, présenter la documentation de façon à faire ressortir la section décrivant les règles d'éthiques et exiger une signature de ce document afin de s'assurer qu'il est, à tout le moins, vu par les entrepreneurs.

5 La gouvernance

Les événements qui défraient la chronique depuis plusieurs mois ont largement démontré l'ampleur et la gravité des dysfonctionnements que la Ville de Montréal a connus, au plus haut niveau de ses structures politiques et administratives.

5.1 Le comité exécutif

Le comité exécutif de la Ville de Montréal est une instance décisionnelle de première importance. Il intervient directement dans tous les grands choix stratégiques et dans tous les grands projets de la Ville. Il est donc essentiel pour la Ville d'assurer que le fonctionnement de son comité exécutif fait place aux grands débats politiques et est adéquatement alimenté par l'expertise des services municipaux.

Or, certains services centraux, considérés comme stratégiques, sont mal positionnés dans la structure organisationnelle, ce qui a pour effets de remettre en cause leur indépendance dans l'exécution de leurs tâches, et de réduire leur capacité à soutenir les instances décisionnelles.

5.1.1 Le Service des finances

Le Service des finances a pour mission de gérer les finances de la Ville et de fournir à l'Administration, de même qu'aux arrondissements, aux services centraux et aux organismes municipaux, une expertise dans les domaines comptable, financier, fiscal, tarifaire et budgétaire. Il fournit également une expertise en matière d'encadrement et de délégation de pouvoirs.

Le Service des finances est responsable entre autres de l'analyse et du contrôle, tant budgétaire que financier. Cependant, il n'est pas systématiquement impliqué dans les dossiers ayant des incidences financières importantes avant que ceux-ci soient soumis pour approbation, domaine où son expertise pourrait servir à évaluer les coûts de réalisation soumis par les promoteurs.

Recommandation prioritaire

5- confier au Service des finances le contrôle de tous les aspects financiers à la Ville en :

5a- élargissant sa responsabilité aux sociétés paramunicipales, à la Société de transport de Montréal (STM) et aux arrondissements et en modifiant les liens hiérarchiques afin que leurs responsables des ressources financières relèvent du directeur du Service des finances de la Ville;

5b-Exigeant qu'il :

- *s'implique dès les premières phases des projets, afin d'effectuer les analyses financières et économiques nécessaires à une prise de décision éclairée;*
- *élargisse la portée de ses interventions aux sommaires décisionnels, afin qu'elles abordent tous les aspects économiques et financiers d'un dossier.*

5.1.2 Le Service du contrôleur général

Le Service du contrôleur général (SCG) a été déclaré stratégique par l'Administration; sa mission consiste principalement à :

- assurer l'efficacité des contrôles nécessaires à la saine gestion et utilisation des fonds publics, des ressources internes et des actifs de la Ville, en conformité avec les lois, règlements et encadrements en vigueur;
- assurer une vigie corporative sur l'organisation en vue d'appuyer l'Administration dans sa gouvernance;
- promouvoir et assurer un comportement éthique et le respect des valeurs de l'organisation.

Comme le Service du contrôleur général relève de la Direction générale, il peut se retrouver dans une position délicate :

- lorsque vient le temps d'évaluer les processus de gestion de la Direction générale;
- lorsqu'il évalue la valeur ajoutée des mandats soumis par la Direction générale;
- si la Direction générale, à la demande de gestionnaires, entend modifier la portée de mandats planifiés par le SCG, qui ont été jugés pertinents, ou encore les reporter ou les annuler.

En fin de compte, le SCG pourrait ne pas être en mesure de remplir sa mission étant donné son manque d'indépendance face à la Direction générale.

Par ailleurs, le Service du contrôleur général ne dispose pas actuellement de mesures réglementaires suffisantes, lui permettant de refuser de confirmer l'existence ou de refuser de communiquer un renseignement obtenu dans le cadre des enquêtes qu'il effectue.

Recommandation prioritaire

6- demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville afin que le Service du contrôleur général relève du comité exécutif; créer un sous-comité avec pouvoir de recommandation, composé de trois membres du comité exécutif, le contrôleur général relevant du président de ce sous-comité; le mandat de ce sous-comité porterait sur l'efficacité et la conformité de la fonction contrôle en regard de tous les aspects financiers, administratifs ou de régie interne et spécialement en regard des lois, de la Charte de la Ville et des règlements de toute nature édictés par la Ville :

- 6a- élargir les responsabilités du Service du contrôleur général aux sociétés paramunicipales;*
- 6b- demander au gouvernement de désigner par règlement le Service du contrôleur général, afin que celui-ci puisse refuser de transmettre des renseignements obtenus dans le cadre de ses enquêtes, conformément aux dispositions prévues à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.*

5.1.3 La Direction de l'approvisionnement

La Direction de l'approvisionnement est actuellement responsable des appels d'offres de biens et services des services centraux et des arrondissements et des appels d'offres de services professionnels pour les services centraux.

Nous considérons que ses responsabilités doivent être accrues afin de prendre en charge certains contrôles que nous avons identifiés comme prioritaires. À cette fin, nous émettons la recommandation suivante :

Recommandation prioritaire

7- confier à la Direction de l'approvisionnement la responsabilité du contenu final des documents d'appel d'offres, du processus d'appel d'offres et de l'octroi des contrats pour tous les types de contrats, tant pour les services centraux que pour les arrondissements;

7a- contrôler le choix des adjudicataires de contrats de services professionnels octroyés de gré à gré. (voir 5.8, recommandation 18);

7b- estimer les coûts de tous les contrats octroyés par la Ville (voir 7.3, recommandation 31);

7c- maintenir à jour une base de données d'historique de coûts pour tous les contrats de construction de la Ville (voir 7.3, recommandation 32d);

7d- assurer une vigie des marchés auxquels la Ville s'adresse pour acquérir ses biens et services (voir 8.1, recommandation 33);

7e- offrir une formation sur la conformité des soumissions (voir 9.5, recommandation 44);

7f- gérer l'utilisation de la provision globale pour contingences et d'approuver ces dernières (voir 10.1, recommandations 48 à 48d);

7g- évaluer les fournisseurs (voir 11.2, recommandation 55).

5.2 Les arrondissements

La Ville de Montréal est une entité juridique unique, si bien qu'ultimement, elle est responsable de tout engagement pris par les arrondissements. Par ailleurs la Charte de la Ville de Montréal prévoit un partage de compétences entre la ville centrale et les arrondissements. Il est donc important que, tout en reconnaissant les compétences politiques des arrondissements, la ville centrale s'assure que leurs opérations sont performantes.

Les services centraux ont des pouvoirs limités sur la gestion administrative des arrondissements. Les directeurs d'arrondissement sont nommés par leur conseil d'arrondissement et relèvent de celui-ci. Par conséquent, *il est difficile de mettre en place des procédures et encadrements standardisés dans l'ensemble des arrondissements et d'instaurer une vision commune à l'échelle de la Ville.*

De plus, les objectifs peuvent varier d'un arrondissement à l'autre. Les arrondissements ont, dans bien des cas, une vision locale et ne se soucient pas nécessairement d'une cohérence à l'échelle de la Ville. Plusieurs responsabilités dévolues aux arrondissements font même obstacle à une planification intégrée des opérations, et aux économies qui pourraient en résulter. À titre d'exemple :

- les services centraux ont les budgets d'immobilisation nécessaires aux travaux capitalisables à effectuer sur les édifices municipaux, alors que les arrondissements reçoivent les budgets d'entretien des bâtiments; les arrondissements n'ont donc aucun incitatif à effectuer un entretien préventif;
- la collecte des matières résiduelles relève de l'arrondissement alors que la disposition des matières résiduelles est de compétence d'agglomération; or, les décisions prises dans la gestion de la disposition des matières résiduelles ont un effet important sur leur collecte. La performance de cette activité exige un très bon arrimage des devis et des opérations, ce qui est difficile dans un contexte de compétences partagées.

L'article 85.5 de la Charte permet à la Ville de rapatrier au central une activité jugée stratégique pour l'ensemble de la Ville. Cependant, cette décision doit être adoptée à 50 % des voix et est valide pour une période de deux ans. Au terme de cette période, une deuxième demande doit être effectuée; 2/3 des votes des élus sont alors requis pour la reconduction de ce rapatriement. Ce délai est trop court pour qu'un processus centralisé soit bien rôdé et que les intervenants puissent en mesurer les bienfaits, surtout dans une municipalité de l'ampleur de Montréal. De plus, des sommes sont investies dans ce rapatriement qui peut être révoqué après deux ans. Cette situation peut créer une instabilité au sein de l'organisation, une perte de crédibilité pour la Ville et intensifier l'apparence de mauvaise gestion auprès de la population, qui voit l'argent de ses taxes investi dans un projet soumis au risque élevé de ne pas être reconduit dans deux ans.

Recommandations prioritaires

8- *Demander au gouvernement de revoir la répartition des compétences entre les arrondissements et la ville centrale, de manière à optimiser la gestion des opérations par une meilleure cohérence à l'échelle de la Ville;*

8a- *arrimer les allocations budgétaires de manière à assurer une gestion efficace des activités de la Ville.*

La Ville de Montréal doit renforcer ses services centraux afin qu'ils puissent remplir adéquatement leurs fonctions. Bien que la *Charte de la Ville* prévoie que le Directeur général peut fixer des enjeux stratégiques, cela n'est pas suffisant pour obtenir l'adhésion de tous les arrondissements et peut même créer des incohérences entre les diverses activités.

9- *demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville pour que les directeurs d'arrondissement soient nommés, après les consultations appropriées, par le Comité exécutif, sur recommandation du Directeur général, et relèvent de ce dernier;*

Recommandation

10- *demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville pour prolonger le délai de deux ans prévu à l'article 85.5 afin de donner le temps à la Ville de bien développer et mettre en application les nouvelles dispositions, pour que les élus*

soient en mesure d'en constater l'efficacité avant de voter pour ou contre la reconduction.

5.3 La gestion

Le processus de gestion de la performance organisationnelle n'est pas intégré partout à la Ville de Montréal. Certains éléments, manquants ou à améliorer, ont un effet sur la performance générale de la Ville, sur les contrôles exercés et sur la reddition de comptes des gestionnaires.

Plusieurs arrondissements et services ne possèdent pas de plan stratégique, tandis que les services corporatifs ont des objectifs stratégiques, qui ne sont pas nécessairement intégrés à un plan. Dans ces conditions, il est difficile d'établir une planification stratégique pour l'ensemble de la Ville.

Par ailleurs, les rencontres avec les gestionnaires ont permis de déceler des méthodes de gestion très différentes d'une unité administrative à l'autre. Au-delà du style de gestion, qui compte pour beaucoup, nous ne sommes pas convaincus que toutes ces approches sont optimales.

Alors que certains gestionnaires sont très impliqués, à toutes les étapes d'un projet, et exigent une reddition de comptes rigoureuse leur permettant de se couvrir en cas de différends, d'autres ont plus de difficulté ou font preuve de moins de rigueur à ces niveaux.

Actuellement deux modes de réalisation de projets sont utilisés à la Ville :

- le SITE utilise une méthode où la conception et la surveillance des travaux sont effectuées par des équipes différentes;
- la Direction de l'épuration des eaux usées au Service de l'eau et le Service des stratégies et des transactions immobilières utilisent une gestion intégrée verticalement, où la conception et la surveillance sont effectuées par les mêmes équipes. Cette méthode est prescrite par l'Ordre des architectes à ses membres.

Les deux modes de réalisation ont leur raison d'être, et nous ne croyons pas qu'il faut dans tous les cas choisir l'un plutôt que l'autre. Il importe plutôt d'adopter des mesures de contrôle en fonction des vulnérabilités que présente chacun de ces modes de réalisation. Ainsi :

- lorsque la conception et la surveillance dépendent d'équipes distinctes, le surveillant risque d'avoir une moins bonne compréhension de la réflexion du concepteur et sera moins en mesure de prendre certaines décisions sur le chantier;

- par contre, lorsqu'une même équipe assure conception et surveillance, le responsable pourrait avoir tendance à camoufler des erreurs de conception, ou encore à se laisser influencer dans son choix de conception.

Lorsque vient le temps d'instaurer des contrôles, le gestionnaire doit d'abord se demander quels sont les risques liés aux activités de son unité. Une fois les risques identifiés, il doit mesurer l'importance de leurs impacts, financiers ou autres, et la probabilité de leur occurrence. Par la suite, un examen des contrôles en place permet de déterminer s'ils couvrent bien les risques. Sinon des contrôles plus appropriés doivent être mis en place, selon l'ordre de priorité des risques identifiés. Cet exercice n'est pas ancré dans le processus de gestion à la Ville.

Afin de faire une bonne reddition de comptes, le gestionnaire doit commencer par identifier les objectifs de performance ainsi que les méthodes de travail et encadrements administratifs à suivre. Par la suite, il lui faut documenter ses actions. Ce n'est qu'à ce moment qu'il a l'information requise pour pouvoir rendre compte du degré d'adéquation entre ce qui a été réalisé et ce qui était attendu. Comme il n'y pas d'encadrements administratifs uniformes à la Ville et que les objectifs ne sont pas toujours identifiés clairement au début, il est difficile de faire une reddition de comptes.

Des tableaux de bord, permettant de faire un suivi des projets et des opérations inclus dans la planification et d'analyser les raisons des écarts entre la planification et le réel, ne sont pas toujours utilisés. De tels outils de gestion permettraient de constater le nombre de projets terminés, interrompus ou restés en suspens. Un processus d'implantation de tableaux de bord corporatifs est en cours actuellement à la Ville de Montréal, dans chaque service et arrondissement. Ce processus permettra de rendre plus transparent l'état de la réalisation des activités, opérations et projets.

Les situations décrites précédemment causent de la disparité dans les méthodes de gestion et s'avèrent également inefficaces à prévenir les risques d'abus, de fraude, d'erreur et d'absence de contrôles pour ramener les risques à un niveau acceptable. Il semble difficile à la Ville de Montréal de garder le cap sur la résolution à moyen et long termes de problématiques organisationnelles, sans se laisser happer par les défis opérationnels quotidiens, ce qui fait que les employés déploient parfois beaucoup d'énergie pour atteindre un résultat mitigé.

En résumé, les gestionnaires ne sont pas imputables de leur environnement de contrôle, soit la détermination des risques, leur suivi et l'efficacité des contrôles visant à minimiser ces risques. Par conséquent, aucune responsabilité n'est attribuée lorsque survient une dérogation. De plus, si le gestionnaire lui-même ne se sent pas responsable d'instaurer des contrôles efficaces, les employés ne sentiront pas le besoin de les respecter ni de soulever des solutions aux problématiques rencontrées dans l'exécution de leur travail qui pourrait engendrer des risques importants. L'exemple doit venir de la direction et le gestionnaire doit être imputable de son environnement et s'assurer que ses employés respectent les règles, encadrements, processus et contrôles établis.

Ceci étant dit, il est très difficile de porter un jugement général sur la gestion des contrats à la Ville sans qu'une équipe, chargée de visiter chacune des unités administratives responsables de gérer des contrats, révise les méthodes de gestion de contrats et établisse une procédure corporative en la matière.

Recommandations prioritaires

11- renforcer le sens de l'imputabilité des gestionnaires. C'est-à-dire qu'ils soient :

- responsables;
- évalués;
- sanctionnés ou récompensés.

Rendre chaque gestionnaire responsable de :

11a- s'assurer qu'une analyse formelle des risques associés aux activités de son unité est réalisée, et que cette analyse :

- décrit tous les risques potentiels relevant des activités;
- évalue les risques selon leur impact et leur possibilité d'occurrence;
- répertorie les contrôles développés et mis en place afin de minimiser les risques identifiés;
- vérifie l'application des contrôles mis en place;
- est mise à jour périodiquement ou lorsque les risques sont modifiés;
- est signée par le gestionnaire et remise à la Direction générale;

11b- développer des indicateurs de performance pertinents pouvant lui servir à mettre en relief les accomplissements de son service aux fins d'évaluation, et servir de base d'information dans un rapport annuel;

11c- développer des processus, encadrements, tableaux de bord ou tous autres outils de travail favorisant l'atteinte des objectifs de son service tout en contrôlant les risques reliés à ses activités;

11d- inclure un objectif relatif aux responsabilités 11a à 11c dans l'évaluation de rendement des gestionnaires;

11e- enchâsser des mécanismes de contrôle directement dans les encadrements et nommer un responsable de leur application (exemple : « annuellement, la Direction de l'approvisionnement effectuera un audit des dépenses réalisées avec les cartes d'achats »).

12- simplifier et uniformiser les méthodes de gestion à la Ville (processus, formulaires, rapports) dans tous les secteurs d'activités : choisir la méthode la plus appropriée à chaque secteur d'activité; développer des contrôles efficaces permettant de minimiser les risques reliés à la méthode de gestion choisie;

13- développer, un plan stratégique, fondé sur la mission de la Ville et de l'unité administrative concernée, et fixant des objectifs à atteindre; ce plan stratégique devrait être remis à la Direction générale et faire l'objet d'un suivi;

5.4 Enquête au plunitif et enquête de crédit

Actuellement, un encadrement prévoit que le Service du contrôleur général doit :

- effectuer une enquête d'antécédents judiciaires sur tous les candidats embauchés de l'externe, et sur les employés internes lors d'une promotion permanente à un poste-cadre;
- effectuer une enquête de crédit pour tous les candidats appelés à pourvoir un poste de cadre de direction.

Cependant, les procédures de transmission de l'information requise à cette fin ne permettent pas de s'assurer qu'elle est acheminée de façon systématique au Service du contrôleur général par le Service du capital humain et des communications, spécialement lors de promotions.

Lors de la divulgation d'informations concernant le train de vie disproportionné d'un employé, la Ville n'est pas en mesure d'effectuer une étude de crédit sans le consentement de cet employé. La seule information que la Ville possède est le salaire de l'employé; elle ne peut donc pas juger si la divulgation est fondée.

Recommandations

- 14- évaluer la possibilité, dans le respect de la Charte des droits et libertés de la personne, d'exiger de tous les employés, lors de leur embauche à la Ville, qu'ils signent un document autorisant le Service du contrôleur général à effectuer, dans un cadre de stricte confidentialité, des vérifications sur son crédit s'il est informé de soupçons, fondés sur des allégations sérieuses, à son sujet;
- 15- effectuer une enquête au plunitif et une étude de crédit lors de la promotion d'un employé de la Ville à un poste vulnérable.

5.5 Les encadrements

Actuellement à la Ville, il y a peu de revues des processus, des opérations et des activités par les gestionnaires et employés, alors que certains secteurs d'activités sont très complexes et techniques. Cette lacune peut créer des conditions favorables à la corruption.

De plus, chaque unité administrative développe, sans consulter les autres, ses propres encadrements pour des activités souvent semblables d'une unité à l'autre. Cela occasionne un dédoublement d'encadrements, un dédoublement de travail et, qui plus est, empêche que les meilleures pratiques soient identifiées et adoptées par l'ensemble des unités.

Enfin, les différents encadrements de la Ville ne sont pas répertoriés sous un format qui en facilite la consultation. Par conséquent, il peut être difficile pour un employé de répertorier tous les encadrements nécessaires à son travail.

Recommandation

- 16- revoir périodiquement les encadrements, les processus, les opérations et les activités réalisés, et rédiger un rapport des réalisations et points à améliorer pour chaque unité (sous la responsabilité du gestionnaire);*
- 16a- développer les encadrements pour un même secteur d'activités en collaboration avec les unités d'affaires ayant des activités semblables, afin d'éviter le dédoublement, de partager les pratiques d'affaires de chacun et de faire ressortir les meilleures pratiques;*
- 16b- mettre sur pied une banque centralisée d'encadrements corporatifs et répertorier les différents encadrements de la Ville sous un format qui en facilite la consultation.*

5.6 Les contrats de gré à gré

Actuellement, la Ville peut donner des contrats de gré à gré si le montant est de moins de 25 000 \$. Lors des discussions dans le cadre des travaux du comité-conseil, il a été établi que certains arrondissements ne donnent pratiquement pas de contrats sur appel d'offres ou sur invitation, ce qui soulève un doute quant à l'utilisation appropriée de la procédure d'octroi de contrat de gré à gré.

L'octroi de contrat de gré à gré peut avoir plusieurs effets sur la gestion d'une municipalité, et notamment créer ou accroître les risques :

- de corruption;
- de «saucissonnage» (fractionnement de contrat);
- de conflit d'intérêts;
- de coût plus élevé pour un même produit ou service, si le gestionnaire ne fait pas appel à plusieurs estimations de prix;
- de fausse facturation, tel qu'évoqué à la Commission Charbonneau;
- de favoritisme.

La réduction du montant autorisé réduirait les risques, mais alourdirait aussi la procédure. Il faut donc chercher des solutions en termes de vérification ou de reddition de comptes par les gestionnaires responsables.

Recommandations

17- renforcer la directive qui exige une demande de prix à deux fournisseurs de services professionnels, même dans le cas où la Loi permet d'accorder un contrat de gré à gré. Moins contraignante qu'un appel d'offres sur invitation, la demande de prix exige néanmoins une documentation du besoin et des prix reçus. Toute dérogation à cette directive devrait être documentée au dossier;

18- envisager l'implication de la Direction de l'approvisionnement dans :

- le choix du fournisseur de services professionnels (suggestion de deuxième fournisseur pour la demande de prix) et instaurer un formulaire de justification qui documente les raisons pour lesquelles une entente de gré à gré est conclue avec un fournisseur en particulier;*
- la vérification du suivi des règles entourant l'octroi des contrats de gré à gré;*

19- rendre publique la liste de tous les contrats de services professionnels de 25 000 \$ ou moins accordés de gré à gré, tant en arrondissements que dans les services centraux.

6 Les ressources humaines

6.1 La haute direction

Alors que les élus passent, la haute fonction publique incarne la pérennité des institutions. Une Administration publique comme celle de Montréal ne peut accomplir sa mission et rendre des services à la population de façon efficace, dans la durée, que si elle est en mesure de s'appuyer sur une solide équipe de hauts fonctionnaires compétents, loyaux et capables de vision, qui se considèrent d'abord comme gestionnaires de la Ville avant d'être gestionnaires de leur service ou de leur arrondissement.

À la suite du partage des compétences qui a résulté de la fusion de la Ville de Montréal en 2002, les directeurs d'arrondissements relèvent des conseils d'arrondissement. Or, fréquemment, lorsque les principes de saine gestion commandent certaines pratiques standardisées, la ville centrale se heurte au refus des arrondissements, sous prétexte de l'autonomie qui leur est attribuée. Ce manque de cohésion au sein de la haute fonction publique municipale est un obstacle important à l'unité et à la cohérence attendues de la Ville.

Nous estimons que l'intégration dans la haute fonction publique de la Ville, des dix-neuf directeurs d'arrondissement, contribuerait à l'unité et à la cohérence de la Ville et de sa gestion, fournirait l'occasion de revoir le rôle de la haute fonction publique, notamment en relation avec celui des élus, et d'en revaloriser plusieurs aspects : permanence, plan de carrière, formation, mobilité, échanges interinstitutionnels.

Recommandation prioritaire

20- revoir le statut des hauts fonctionnaires, et notamment assurer leur permanence, leur plan de carrière et leur niveau de formation;

20a- favoriser la mobilité et les échanges interinstitutionnels des hauts fonctionnaires;

20b- définir avec les hauts fonctionnaires les éléments de la culture institutionnelle à la Ville.

6.2 L'expertise du personnel

La Ville a choisi, il y a plusieurs années, de déléguer la conception des plans et devis et la réalisation des travaux au profit de firmes de professionnels externes et d'entrepreneurs généraux en construction. Ce faisant, plusieurs employés à profil technique, qui avaient toutes les qualifications pour réaliser ces activités, sont devenus avec le temps des gestionnaires de contrats au détriment de leur expertise technique pointue.

Les règles d'application des programmes de subventions des gouvernements supérieurs contribuent à favoriser l'embauche de firmes externes, au détriment du développement d'une fonction publique forte, en ne permettant pas d'appliquer les montants de subventions versées au paiement de ressources internes. Cette approche se veut justifiée

par le besoin de dynamisation de l'économie et de création d'emploi. Or selon nous, la création d'emploi dans la fonction publique a la même valeur que celle du secteur privé.

D'autres employés, par ailleurs, ont vu leurs tâches confinées à des activités spécifiques du processus de réalisation de travaux. Ainsi, certains ne font que de la conception, alors que d'autres ne font que de la surveillance de chantier. Or, tout en reconnaissant les limites de chaque employé, on doit aussi reconnaître que l'expérience acquise dans une de ces activités contribue grandement à l'efficacité de la réalisation de l'autre.

Plusieurs services ont entrepris récemment des processus d'embauche extérieure afin de pourvoir certains postes techniques. Il leur a été très difficile de faire reconnaître l'expertise des nouveaux employés au moment de l'embauche afin de leur offrir un salaire et une période de vacances compétitifs, à l'intérieur de la fourchette salariale prévue pour le poste et des vacances conséquentes avec leur expérience. Ainsi, le processus en place favorise l'embauche de personnel ayant peu d'expérience sur le marché du travail, ce qui ne répond pas toujours aux besoins des services.

S'ajoute à cela le fait que la formation continue offerte aux fonctionnaires varie beaucoup d'une fonction et d'un service à l'autre. Les services doivent déposer un Plan de main-d'œuvre au Service du capital humain et des communications, visant le développement de l'expertise. Cependant, ces plans ne sont pas toujours suivis.

Outre la formation à proprement parler, il est essentiel pour les employés de pouvoir se référer à la documentation appropriée lorsqu'ils ont des décisions à prendre. Un accès facile aux documents qui encadrent le travail des fonctionnaires est un prérequis essentiel au suivi des règles et directives. À ce chapitre, même dans le cas où des processus ou encadrements sont documentés, il s'avère extrêmement complexe pour les employés d'y avoir accès.

Recommandation prioritaire

21- s'assurer de maintenir une compétence interne dans la réalisation des activités pour lesquelles la Ville fait appel à l'entreprise privée, et confier à ses ressources internes la réalisation d'une certaine portion de l'activité;

Recommandations

21a- établir les domaines où le marché détient moins d'expertise et développer cette expertise à l'interne (ex : certains immeubles à vocation particulière, telle une aréna).

22- établir des plans de carrières pour différents profils de candidats, prévoyant un cheminement prédéterminé dans certains services ou fonctions, afin d'acquérir le profil de compétences requises pour l'accession à des postes ciblés dans l'organisation et, surtout, mettre en place des moyens facilitant leur atteinte;

22a- exiger un plan de formation pour les fonctions-clés dans chacun des services;

22b- accorder des budgets dédiés, non transférables, pour la formation du personnel;

- 22c- *mettre en place un processus de reddition de comptes sur le plan de formation et l'utilisation des budgets dédiés;*
- 22d- *prévoir un assouplissement des règles budgétaires afin de favoriser le mentorat lors de départ à la retraite;*
- 23- *mettre en place des mécanismes permettant de standardiser les façons de faire des différents services;*
- 24- *documenter tous les processus municipaux, sur le modèle des outils développés par la Direction de l'approvisionnement;*
- 25- *s'assurer que le Service du capital humain et des communications se dote des moyens d'offrir des salaires et vacances concurrentiels aux candidats expérimentés, à l'intérieur des classes salariales prévues aux conventions collectives;*
- 26- *faire des représentations auprès des gouvernements supérieurs afin qu'ils rendent éligibles aux subventions les salaires versés à tout nouvel employé embauché depuis 2009 par la Ville, assigné à des projets admissibles;*
- 27- *favoriser l'élargissement de l'expertise du personnel technique en variant leur mandat entre les différentes phases du processus (ex. : surveillance, conception) et entre les différents domaines connexes (ex.: eau, voirie).*

7 La planification des travaux

7.1 Le Programme triennal d'immobilisations

Historiquement, le Programme triennal d'immobilisations (PTI) est voté en décembre pour les trois années suivantes et revu chaque année. Des efforts ont été faits pour voter le budget 2013 en septembre 2012. Considérant les avantages d'une planification à long terme, cet effort n'est pas suffisant à nos yeux.

Recommandation prioritaire

28- proposer au gouvernement d'amender la Loi pour permettre de voter le budget d'immobilisation pour l'année 1 au moment de l'approbation du budget de fonctionnement de l'année 0, soit environ 14 mois avant la période visée par les travaux.

7.2 Le recours aux ententes-cadres

Une entente-cadre est un contrat dans lequel la Ville tente d'obtenir des biens ou services dans un domaine précis, pendant une certaine période, sans identifier précisément les projets à réaliser au moment de l'appel d'offres. Cette approche est utilisée principalement dans deux domaines : les services professionnels et les biens et services.

En services professionnels, l'objectif de l'entente-cadre est de raccourcir le délai d'octroi de contrats. Comme la Ville tarde à identifier les projets à réaliser pour une année donnée, une fois ceux-ci connus, les délais seront longs s'il faut lancer un appel d'offres pour trouver une firme de professionnels qui confectionnera les plans et devis. Une telle façon de faire retarde l'exécution des travaux, alors que l'entente-cadre permet de procéder en accordant un mandat à l'intérieur du contrat déjà octroyé.

Cependant, cette approche limite le pouvoir de négociation de la Ville lorsque vient le temps d'établir le coût de chaque mandat, car elle est déjà liée contractuellement avec les consultants. De plus, ces derniers sont rémunérés à taux horaire à l'intérieur des ententes-cadres, ce qui limite considérablement leur responsabilité par rapport aux dépassements de coûts. L'approbation hâtive du PTI devrait limiter l'intérêt pour cette approche.

En bien et services, l'objectif de l'entente-cadre est de profiter d'escomptes de volumes et de limiter le nombre d'appel d'offres pour des biens et services qui sont en demande dans plusieurs services ou arrondissements. Cette approche demeure toujours d'un grand intérêt pour la Ville qui en retire une économie appréciable et une plus grande efficacité, lorsque les biens et services peuvent être définis précisément aux documents d'appels d'offres.

Recommandation

29- Préconiser des appels d'offres à prix forfaitaire avec des projets mieux définis et réévaluer l'intérêt des ententes-cadres en services professionnels dans un contexte de planification à long terme des travaux, permis par une approbation du PTI 14 mois avant le début des travaux.

29a- définir des critères spécifiques justifiant de recourir à des ententes-cadres.

7.3 L'estimation des coûts

Dès le début de la planification des travaux, connaître les coûts prévus d'un projet est un enjeu majeur :

- une estimation budgétaire est utilisée afin de déterminer le lot de projets réalisables dans le cadre des crédits alloués au Programme triennal d'immobilisations (PTI);
- l'estimation de plusieurs concepts différents permet d'opter pour les meilleurs choix au cours de la conception;
- une estimation plus précise est requise afin de s'assurer que les prix soumis sont raisonnables.

Lors des travaux, des contingences sont parfois identifiées, pour lesquelles la même rigueur est nécessaire dans l'estimation des coûts. Par conséquent, ces estimations doivent :

- être effectuées par du personnel compétent et indépendant;
- se fonder sur des données fiables.

Actuellement, à la Ville, chaque service ou arrondissement a sa façon de procéder pour effectuer ses estimations : certains utilisent les prix historiques, d'autres des estimations détaillées basées sur les coûts prévus. Chacune de ces méthodes a ses limites. D'une part, il est exigeant de faire des estimations détaillées, de façon systématique, pour chacun des appels d'offres et le maintien d'une expertise spécialisée dans chaque domaine est un enjeu majeur. D'autre part, pour que la méthode d'estimation des coûts basée sur l'historique des plus basses soumissions reçues donne des résultats fiables, il faut s'assurer qu'on agit dans un marché de libre concurrence.

La Direction des infrastructures du Service des infrastructures, du transport et de l'environnement (SITE), a créé une Division de l'économie de la construction, alors que les autres services demandent aux concepteurs, internes ou externes, d'évaluer leurs travaux. Une équipe dédiée à l'estimation, comme celle du SITE, a l'avantage de jeter un œil indépendant sur le travail des concepteurs et d'y apporter une plus-value.

Au cours de nos discussions, il nous a été rapporté que les économistes de la construction n'étaient pas consultés afin d'estimer le coût des travaux contingents. Il y a aussi très peu de remise en question sur le coût des travaux incidents facturés par les entreprises d'utilités publiques (Gaz Métropolitain, Hydro-Québec, Vidéotron, etc.).

Par ailleurs, le choix et l'estimation du coût de certains matériaux et équipements inclus dans les travaux de construction se font actuellement exclusivement par les équipes de conception en ingénierie. Or, nous considérons que l'expertise d'approvisionneurs professionnels pourrait être mise à profit dans cet exercice.

Recommandations prioritaires

30- constituer, au niveau du gouvernement du Québec, une équipe d'estimation œuvrant à l'échelle québécoise, ayant comme tâches de :

- *maintenir en fonction des spécialistes dans chacun des domaines de la construction;*
- *tenir à jour une base de données référencée géographiquement afin de comparer les marchés et de déceler les dérapages éventuels;*
- *offrir ses services moyennant rétribution pour effectuer des estimations partielles ou complètes de projets ciblés. (Une attention particulière devra être apportée au maintien de la confidentialité des données recueillies).*

31- élargir à tous les types de contrats, de la Ville, le mandat de la Division de l'économie de la construction, et la repositionner dans la structure organisationnelle afin qu'elle relève de la Direction de l'approvisionnement.

Recommandations

32- mettre à contribution les équipes d'estimation, lorsque jugé requis, afin d'aider aux choix qui se posent à l'étape de la conception et ainsi de permettre la réalisation des travaux au meilleur coût (cela tout en reconnaissant l'importance de maintenir une certaine indépendance entre les équipes d'estimation et de conception);

32a- limiter aux fins budgétaires le recours aux estimations basées sur l'historique, et utiliser des estimations détaillées lors des étapes suivantes du processus;

32b- porter une attention particulière à l'estimation de la valeur des travaux contingents et incidents de la part de ressources spécialisées en la matière, et mettre à contribution l'équipe d'économistes de la construction, lorsque requis;

32c- impliquer la Direction de l'approvisionnement dans le processus stratégique de détermination des matériaux utilisés dans les travaux et dans l'estimation du coût total engendré par le choix de ces matériaux, tout au long de la vie utile de l'ouvrage ;

32d- s'assurer, au sein de la Direction de l'approvisionnement, que les données concernant les historiques de coûts soient validées et raffinées, afin qu'elles représentent davantage les prix attendus du marché et puissent être utilisées avec plus de confiance, dans les limites de leur précision.

8 L'ouverture des marchés

8.1 L'assainissement des marchés

Comme la Commission Charbonneau l'a démontré, la Ville subit depuis plusieurs années les effets de la collusion et de la corruption dans l'industrie de la construction.

Plusieurs mesures ont été mises en place afin d'épurer le milieu de ses acteurs indésirables, dont les Lois 1 et 8, qui permettent d'empêcher les firmes fautives de soumissionner pour des contrats publics. La déstabilisation du marché collusionnaire qui en résultera devrait permettre l'arrivée de nouveaux soumissionnaires. Par contre, l'enjeu pourrait être de taille si rien n'est fait pour attirer ces nouveaux joueurs et surtout, pour détecter les premiers signes de dérapage.

Nous avons noté que :

- plusieurs entrepreneurs possèdent des sources d'approvisionnement en matières premières (gravier, sable, etc.), ce qui leur permet de contrôler les prix offerts à leurs concurrents, affectant ainsi leur compétitivité;
- les devis font souvent appel à des produits spécifiques disponibles chez peu de fournisseurs.

Recommandation prioritaire

33- *charger la Direction de l'approvisionnement d'assurer une vigie des différents marchés propices à la convergence et à la collusion, de développer des stratégies d'approvisionnement, tel l'achat direct de matières premières (ex. : granulats), et de développer une compréhension des forces en présence dans ces marchés, afin de déceler les signes de collusion et de corruption;*

Recommandations

34- *faire des représentations auprès du gouvernement du Québec pour qu'il assure une vigie de l'ensemble des marchés du Québec et fournisse les outils et informations appropriés aux municipalités;*

35- *charger la Direction de l'approvisionnement, de concert avec le gouvernement du Québec, de concevoir une grille de vérification des soumissions qui permettrait de faire ressortir les éléments indicateurs de collusion :*

35a- *maintenir à jour une base de données permettant d'effectuer comparaisons et compilations, afin de détenir l'information nécessaire pour effectuer l'analyse des soumissions publiques et des risques de collusion et de corruption;*

35b- *porter une attention particulière aux exigences techniques des devis afin de s'assurer que plusieurs fournisseurs peuvent être concurrentiels dans le cadre d'un appel d'offres;*

- 35c- *au-delà des vérifications d'usage effectuées par le responsable de l'appel d'offres, confier à un service indépendant (ex.: Service du contrôleur général) le mandat de contacter, sur une base d'échantillonnage, différents preneurs de cahiers n'ayant pas soumissionné, afin de s'enquérir, confidentiellement, des raisons de leur désistement;*
- 35d- *identifier, dans les sommaires décisionnels, les mesures de mise en concurrence appliquées lors des processus d'appel d'offres.*

8.2 Les documents d'appel d'offres

Les documents d'appel d'offres utilisés par les arrondissements et les services centraux comportent certains irritants limitant le bassin de fournisseurs intéressés à soumissionner, entre autres :

- les documents d'appel d'offres utilisés ne sont pas uniformisés entre les différentes unités administratives, ce qui demande un effort d'appropriation spécifique à chaque donneur d'ouvrage, que les entrepreneurs n'ont pas toujours le temps de fournir;
- chaque service a développé des documents techniques et administratifs standardisés qui couvrent tous les aspects potentiels des travaux. Or ces documents font systématiquement partie de chacun des documents d'appel d'offres, sans égard à leur pertinence. Cette approche, bien que facilitante pour les services, est très lourde pour les entrepreneurs qui voudraient se familiariser avec les documents de la Ville;

De plus, le partage des risques administratifs et techniques de projet qu'on y retrouve est très lourd à supporter pour les fournisseurs. S'il est souhaitable que l'entrepreneur soit imputable des résultats attendus, encore faut-il qu'il puisse avoir un certain contrôle des risques qu'il doit gérer.

Ainsi, outre l'esprit général reflété dans les devis, nous avons soulevé les éléments suivants qui sont, à notre avis, des freins à l'entrée de nouveaux fournisseurs et à l'obtention de prix compétitifs :

- actuellement, les soumissionnaires doivent déposer un dépôt de soumission valide pour une période de 180 jours et il arrive même que ce délai soit prolongé afin d'attendre l'octroi du contrat. En plus de grever la capacité financière et opérationnelle de l'entreprise, l'imprécision quant à la date de réalisation des travaux rend difficile pour l'entrepreneur la planification efficiente de sa charge de travail;
- des paiements importants sont souvent retardés parce qu'un élément particulier de moindre importance est en suspens ou tout simplement à cause de délais de traitement.

Recommandation

36- standardiser tous les documents d'appel d'offres utilisés par la Ville;

36a- réévaluer toutes les clauses de support de risque des documents d'appel d'offres, afin d'établir un partage équitable entre la Ville et les fournisseurs;

36b- éviter, lorsque c'est possible, de faire appel à des technologies ou produits uniques et envisager les devis de performance.

8.3 L'attrait du marché de la Ville

Les audiences de la Commission Charbonneau ont dépeint la Ville comme une organisation peu attrayante pour les fournisseurs non-initiés. Or, les événements qui y ont été décrits ont eu lieu avant 2009.

Dans un contexte où la Ville doit chercher, par ses appels d'offres, à rejoindre un plus grand nombre de soumissionnaires, il lui faut se revaloriser auprès des promoteurs et entrepreneurs, et leur démontrer que *les relations d'affaires à la Ville de Montréal ont maintenant cours selon des règles éthiques strictes et permettent de conclure des contrats dans un marché de libre concurrence*

Recommandation

37- concevoir et réaliser un plan de communication et de sensibilisation à cet effet.

9 L'octroi des contrats

Trois modes d'octroi de contrat sont actuellement permis par la *Loi sur les cités et villes* (LCV), soit :

- l'octroi au plus bas soumissionnaire conforme, admissible pour tout contrat sauf les services professionnels;
- l'octroi au fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix, après analyse qualitative de la soumission à partir de critères inscrits aux documents d'appel d'offres. Dans ce cas, deux méthodes sont permises :
 - la méthode « à une enveloppe », où le rapport qualité-prix est fixé par la municipalité, admissible pour tout contrat sauf les services professionnels;
 - la méthode « à deux enveloppes », où une note de passage de 70 % doit être atteinte avant que le prix ne soit dévoilé, ce dernier comptant dans une proportion établie par une formule fixée par la LCV. Cette méthode est obligatoire pour les services professionnels et admissible pour tout autre contrat.

9.1 L'utilisation de la méthode à deux enveloppes

La méthode à deux enveloppes prévoit que le prix est inséré dans une enveloppe spécifique, qui demeure cachetée jusqu'à ce que le soumissionnaire ait obtenu le pointage intérimaire requis, qui doit être d'au moins 70 %. Cette mesure assure une objectivité supplémentaire au processus d'évaluation qualitative. Cependant, son utilisation exige de suivre de façon exhaustive une série d'autres règles, notamment le rapport qualité/prix dans la note finale et la note de passage de 70 %, qui ne sont pas nécessairement adaptées à tous les appels d'offres où un prix caché serait avantageux.

Recommandation

38- demander au gouvernement de permettre des appels d'offres à deux enveloppes sans qu'il soit nécessaire de répondre à d'autres exigences spécifiques.

9.2 L'évaluation qualitative des soumissions

Nous avons noté les points suivants, en lien avec les modes d'octroi basés sur l'évaluation qualitative des soumissions :

- la composition du comité de sélection est proposée par le service gestionnaire du contrat. De plus, un employé du service gestionnaire du contrat, souvent le directeur ou le chargé de projet, fait partie de ce comité. Nous considérons que

l'indépendance de certains membres des comités de sélection pourrait être entachée par cette façon de faire.

Recommandation

39- établir un mécanisme qui élimine toute intervention du requérant dans la nomination des membres des comités de sélection, tout en évaluant au mérite la pertinence de la présence d'un représentant de l'unité requérante sur le comité;

39a- choisir les membres de comités de façon aléatoire parmi un cercle élargi de candidats ayant les compétences requises.

La préparation des membres des comités à exercer leur tâche varie beaucoup d'une personne à l'autre. Cela ne permet pas à la Ville de s'assurer que les soumissions sont toutes analysées selon la même méthodologie. De plus, le manque de méthode de certains membres de comités allonge leur temps de préparation sans nécessairement être garant de meilleurs résultats.

39b- offrir une formation standardisée à chaque personne sollicitée pour être membre d'un comité de sélection.

Actuellement, la LCV permet l'utilisation d'une seule méthode pour l'octroi des contrats en services professionnels, soit la méthode à deux enveloppes. *Bien que cette méthode soit appropriée à certains appels d'offres en services professionnels, elle ne permet pas d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix dans toutes les circonstances.* Ainsi, dans certains cas de travaux standards et peu complexes, il peut être intéressant d'obtenir le meilleur prix sans bonification pour la qualité supplémentaire, alors que dans le cas de services complexes, la qualité devrait être l'élément primordial dans le choix d'une firme. La *Loi sur les contrats des organismes publics* le reconnaît bien en permettant d'utiliser l'une des trois méthodes suivantes pour l'octroi de contrats de services professionnels :

- le plus bas soumissionnaire conforme;
- le plus haut pointage qualité. Le prix est payé selon une grille de prix préapprouvée;
- le plus haut pointage issu d'une pondération qualité-prix (formule actuelle).

Recommandation

40- demander au gouvernement une modification à la Loi sur les cités et villes pour permettre le choix de l'une ou l'autre de ces trois méthodes (plus bas soumissionnaire conforme, plus haut pointage qualité avec prix selon une grille préapprouvée, prix ajusté le plus bas en fonction de la qualité) dans l'octroi des services professionnels.

Actuellement, l'évaluation des soumissions doit se faire uniquement à partir des documents de soumissions reçus. Or, il arrive que la qualité des ressources annoncées ne soit pas au rendez-vous.

Recommandation

41- vérifier la validité des documents soumis, incluant les références indiquées aux curriculum vitae de la firme et de son personnel;

41a- prévoir un mécanisme de compensation dans le cas de substitution de ressources;

41b- exiger, pour toute substitution de personnel, une évaluation d'équivalence par une personne indépendante du chargé de projet;

41c- demander aux firmes d'inclure le nom de substituts dans leur soumission, en plus du personnel prévu, et inclure l'évaluation de ce personnel dans la notation, tout en exigeant son utilisation lors de substitution.

9.3 Les concours de design intégré

La méthode de « design intégré », où les ingénieurs et architectes travaillent de concert à l'élaboration d'un concept, permet d'améliorer la qualité globale des projets et d'assurer une plus grande cohérence entre les plans et devis et la mise en œuvre. Cette méthode assure d'avoir des équipes de professionnels qui travaillent de concert.

Plusieurs projets de constructions neuves font l'objet de concours d'architecture à la Ville. Or, la *Loi sur les cités et villes* exige actuellement l'autorisation du ministre pour la tenue de concours de design. Quand les architectes concepteurs n'ont pas conçu le projet avec les équipes d'ingénieurs qui seront retenues pour la mise en œuvre du projet, les risques de voir la portée, le prix et l'échéancier du projet modifiés sont très grands.

Recommandation

42- demander au gouvernement des modifications à la LCV afin de permettre la tenue de concours de design, et notamment de « design intégré », sans avoir à obtenir l'autorisation du ministre, tout en prévoyant des obligations (avec pénalités) aux contrats ainsi octroyés, afin que les professionnels qui remportent le concours soient tenus de respecter la portée, le budget et l'échéancier du projet.

9.4 Les travaux urgents

Il arrive que des travaux doivent être effectués à la suite d'une situation d'urgence. L'article 199 de l'annexe C de la Charte de la Ville prévoit que de tels travaux peuvent être entrepris dans le cadre d'une entente de gré à gré avec un entrepreneur.

Une directive prévoit les modalités à suivre pour autoriser de tels travaux. Cependant, la portion des travaux qui peuvent être effectués en mode urgence n'y est pas précisée.

Recommandation

43- amender la directive existante afin de préciser la nature et la portée des travaux susceptibles d'être effectués de gré à gré dans un cas de force majeure entraînant une situation d'urgence.

9.5 La conformité des soumissions

Il nous est apparu que la latitude accordée aux personnes responsables du processus d'analyse de la conformité des soumissions ne bénéficiait pas d'un encadrement formel et que le niveau d'autorisation requis pour refuser une soumission n'était pas défini. *Or, il est clair que l'application subjective de clauses contractuelles peut être inéquitable pour les fournisseurs.*

Recommandation

44- confier à la Direction de l'approvisionnement le mandat d'offrir une formation aux personnes susceptibles de juger de la conformité des soumissions afin qu'elles agissent toujours selon les mêmes barèmes;

44a- prévoir un mécanisme de révision pour les soumissions refusées dans le cadre de l'analyse de conformité des sommaires décisionnels.

L'analyse de certains dossiers a permis d'observer que les soumissions reçues présentent souvent des différences appréciables au niveau des prix unitaires soumis. Dans la mesure où les documents d'appel d'offres sont bien conçus, il n'est pas normal d'observer des différences majeures dans les prix unitaires soumis par les soumissionnaires. *Ces différences peuvent être le reflet de collusion ou de corruption.*

Recommandation

45- prévoir un processus d'analyse indépendant et documenté servant à comparer les prix unitaires soumis à l'estimation détaillée, et exiger des soumissionnaires une copie électronique des bordereaux de prix, afin de faciliter la mise en place de cette pratique.

10 La gestion des contrats

10.1 Le suivi des travaux

Lors de discussions avec divers gestionnaires, nous avons pu observer des divergences dans les méthodes de gestion des contrats, que ce soit sur le chantier ou dans le cadre de travaux administratifs.

Nous avons noté qu'il n'y a pas de procédure officielle de suivi des travaux qui uniformiserait les méthodes de travail, qu'il soit effectué par du personnel Ville (interne) ou par des consultants (externe). Il en résulte que la quantité et le type de ressources dédiées à la surveillance des chantiers varient d'une unité administrative à l'autre. Par conséquent, il est difficile de contrôler les matériaux facturés, la qualité, la suffisance et la pertinence des informations reçues, mais, également les heures facturées. Il n'existe pas non plus de processus de reddition de comptes aux instances décisionnelles, concernant les contingences payées sur les contrats.

La vérification des heures facturées par les firmes de consultants, dans le cadre de contrats à taux horaire, soulève une difficulté :

- au niveau de la conception effectuée par un consultant. Bien que le taux horaire puisse sembler intéressant, le montant total est basé sur le nombre d'heures facturées pour réaliser le projet. Par conséquent, si la firme facture plus d'heures que ce qui est réellement nécessaire pour la réalisation d'un projet, le coût de réalisation sera supérieur à ce qu'il aurait été si un montant forfaitaire avait été fixé. De plus, étant donné que les consultants ne sont généralement pas sur place à l'étape de la conception, il est difficile de vérifier la validité de ces heures facturées. Cette situation fait en sorte que la Ville n'est pas en mesure d'optimiser la gestion de ces contrats à taux horaire;
- au niveau de la surveillance sur les chantiers par une firme de consultants, il est difficile de s'assurer que les heures facturées sont effectivement travaillées. La Ville ne dispose pas de ressources suffisantes pour effectuer la surveillance des travaux à l'interne ou pour superviser les consultants assignés à la surveillance des travaux. Par conséquent, non seulement les heures facturées ne sont pas vérifiées, mais la qualité du travail effectué par les surveillants externes non plus.

Par ailleurs, les pièces justificatives présentées pour les matériaux nécessitant une pesée (disposition de terre contaminée, pierre, etc.) retracées aux dossiers sont souvent des copies de billets de pesées obtenues d'un sous-traitant de l'entrepreneur retenu par la Ville, alors que l'entrepreneur conserve les originaux pour ses dossiers. Cette façon de faire ne nous assure pas de l'authenticité des pièces justificatives.

Enfin, les méthodes devraient être uniformes, que ce soit dans la façon d'effectuer la surveillance, de documenter les dossiers et les formulaires utilisés ou d'appliquer les termes des contrats.

Recommandations

- 46- *définir des critères spécifiques justifiant de recourir à des contrats à taux horaire.*
- 47- *assurer une surveillance à temps plein sur tous les chantiers de la Ville pour couvrir les éléments à vérifier, tels les heures facturées, les matériaux facturés, les contingences;*
- 47a- *exiger le dépôt de feuilles de temps hebdomadaires par le consultant, que l'employé Ville affecté à la supervision de la firme devra signer dans la semaine qui suit;*
- 47b- *exiger les factures originales de matériaux pour effectuer le paiement, ou exiger du surveillant de chantier qu'il authentifie les copies à partir des originaux;*
- 47c- *se doter des ressources humaines suffisantes pour superviser la surveillance des chantiers et s'assurer qu'elle est bien faite, à raison d'un superviseur pour cinq chantiers;*
- 47d- *développer un programme de formation pour les surveillants de chantiers afin de standardiser les méthodes de surveillance sur les chantiers ainsi que la compréhension des termes des contrats;*

Recommandation prioritaire

- 48- *mettre en place une procédure uniformisée de contrôle des contingences :*
- 48a- *établir une provision globale pour contingences (plutôt qu'une provision par contrat), sous l'autorité de la Direction de l'approvisionnement;*
- 48b- *exiger la formation de comités de pertinence ad hoc par la Direction de l'approvisionnement, dans les cas de contingences majeures ou problématiques;*
- 48c- *impliquer le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière dès que surgissent des différends en matière de contingences;*
- 48d- *exiger de la Direction de l'approvisionnement qu'elle rende compte au comité exécutif des contingences autorisées.*

11 La reddition de comptes

11.1 Processus général de reddition de comptes

Un mécanisme efficace de reddition de comptes n'est pas en place dans tous les services de la Ville, créant ainsi une disparité dans les informations consignées.

À titre d'exemple, la planification d'un projet majeur est marquée par une succession de choix qui restreignent éventuellement le décideur dans ses alternatives. La justification de ces choix n'est pas systématiquement documentée, ce qui ne permet pas de vérifier l'argumentaire soutenant chaque décision. Ce manque de documentation empêche les instances décisionnelles de prendre une décision basée sur toutes les informations pertinentes dans un dossier.

Actuellement, l'accent est mis sur le service à la clientèle dans les services de la Ville et les activités de contrôle ne sont pas considérées comme faisant partie de cette catégorie. Le résultat est que les activités de contrôle sont les premières à être réduites lors de restrictions budgétaires parce qu'elles sont considérées comme n'ayant aucun effet sur le service à la clientèle.

Recommandations prioritaires

- 49- documenter et diffuser les facteurs qui motivent les décisions tout au long du processus de développement stratégique d'un projet;*
- 50- identifier un processus de reddition de comptes pour chaque étape du développement d'un projet et s'assurer que chaque encadrement prévoit son mode de reddition de comptes;*
- 51- inclure des objectifs à atteindre en matière de contrôle et de reddition de comptes, dans les évaluations des gestionnaires.*

11.2 La surveillance des chantiers

La surveillance des chantiers est une activité importante de la gestion d'un projet : elle permet d'obtenir une image réelle des travaux effectués.

Lors de discussions avec les gestionnaires, nous avons observé que les méthodes de consignation et de rapport de l'information ne sont pas uniformes. Le contenu des rapports de chantier n'est pas encadré ou s'il l'est, le respect de l'encadrement n'est pas renforcé. Par conséquent, les rapports de chantiers ne contiennent pas toujours l'information justificative pertinente au paiement, ce qui rend difficile la corroboration des informations inscrites aux factures de l'entrepreneur et peut retarder le paiement. De plus, les formulaires utilisés ne sont pas uniformisés d'un service à l'autre et les conditions de travail ne sont pas toujours propices à la production d'une documentation appropriée.

Les retards de paiements rendent difficile la gestion des conflits après coup. Cependant, ces retards ne sont pas uniquement dus au contenu insuffisant des rapports de chantier, mais, selon

les informations recueillies, ils sont souvent causés par les délais de réception de la facture des entrepreneurs.

Nous avons aussi noté que les plans fournis avec les documents d'appel d'offres ne représentent pas toujours fidèlement l'emplacement des infrastructures souterraines, entraînant des travaux supplémentaires justifiés et payés en dépenses contingentes. Ces modifications ne sont pas toujours consignées sur les plans afin d'être répertoriées dans les fichiers de la Ville, ce qui permettrait d'éviter des travaux supplémentaires lors de travaux subséquents au même endroit.

Enfin, nous avons noté qu'une évaluation de la qualité des travaux effectués n'est pas produite systématiquement et qu'il n'existe aucune base de données répertoriant des informations de nature qualitatives sur les fournisseurs.

Recommandations

- 52- *définir les attentes en termes de reddition de comptes sur les chantiers : consigner les informations vitales devant se retrouver dans les rapports de chantiers et développer des formulaires uniformisés qui contiendront l'espace nécessaire à la consignation de ces informations;*
- 53- *adopter à la Ville les délais de paiement courants dans le commerce (30-60-90 jours), et documenter la date de réception des factures des entrepreneurs, afin de mesurer l'atteinte de cet objectif;*
- 54- *s'assurer que les plans tels que construits (incluant les modifications apportées au plan original lors des travaux) sont bien documentés;*
- 55- *confier à la Direction de l'approvisionnement le mandat de s'assurer que les fournisseurs sont évalués correctement, ce qui exige entre autres :*
 - *la détermination d'une grille d'évaluation en accord avec les termes de la Loi 8;*
 - *la tenue d'un registre d'évaluation corporatif regroupant les évaluations de tous les fournisseurs;*
 - *la vérification que chaque fournisseur a été évalué selon les règles édictées dans les encadrements administratifs;*
- 56- *demander au gouvernement du Québec de tenir un registre québécois des évaluations négatives des fournisseurs par les organismes publics, d'autoriser les municipalités à refuser un soumissionnaire se trouvant sur cette liste, d'établir une méthodologie commune d'évaluation des fournisseurs et de mettre sur pied un programme de formation pour l'application de cette méthodologie.*

11.3 Le dépôt des rapports et le suivi des recommandations

Les services de la Ville produisent des rapports, informatifs ou décisionnels, adressés à différents niveaux décisionnels : direction de services, Direction générale, comité exécutif.

Le dépôt de rapports provenant de services administratifs n'obéit à aucune norme à la Ville. Par conséquent, les rapports peuvent être tablettés et tous les intéressés ne sont pas forcément au courant des rapports qui ont été produits. Même les instances décisionnelles peuvent ne pas être au courant d'un rapport contenant de l'information pertinente à la prise de décision.

Tout récemment, la Commission Charbonneau a fait ressortir plusieurs rapports importants préparés de 1997 à 2010 à la Ville de Montréal, qui identifiaient des problèmes persistants en dépit des nombreuses recommandations répétées sur les mêmes sujets.

Nous-mêmes avons noté que des recommandations formulées dans des rapports pouvant remonter jusqu'à 1997 n'ont jamais été mises en application à la Ville de Montréal. *Aucun groupe décisionnel ne semble s'être assuré du suivi de ces recommandations.*

Selon la nature et la portée des recommandations ignorées, cette situation pourrait avoir plusieurs effets dont :

- une perte d'argent et des coûts inutiles investis dans des analyses ou vérifications dont les recommandations ne seront pas suivies;
- des risques de fraude, collusion, ou de manipulation des données;
- une atteinte à la réputation de la Ville;
- un gaspillage d'opportunités d'améliorer la performance de l'appareil municipal;
- une démotivation des employés du service faisant l'objet des recommandations, mais aussi des employés du service ayant fait un travail consciencieux dans le but d'améliorer les processus et contrôles en place.

Recommandation

57- officialiser le processus de dépôt de rapport afin que l'information soit disponible à tous les intervenants (Directeur général, comité exécutif, conseil municipal, etc.);

57a- confier au Service du contrôleur général le mandat d'effectuer le suivi de la mise en place des recommandations approuvées par les décideurs, d'évaluer les motifs pour ne pas donner suite aux recommandations déposées, et pour recommander les suites à donner aux rapports déposés;

Recommandation prioritaire

57b- créer un comité constitué du Directeur général, du directeur des finances, du contrôleur général de la Ville auquel collabore un fonctionnaire provenant du Conseil du trésor du gouvernement du Québec, chargé de s'assurer que les recommandations du présent rapport vont être appliquées; ce comité devra rendre compte au comité exécutif.

Recommandation

57c- effectuer des audits internes dans chaque service impliqué dans la construction afin de valider si les mesures correctrices mises en place sont appliquées telles que décrites;

57d- exiger de chaque directeur de service l'application sans délai des recommandations du vérificateur général, d'un vérificateur externe ou du comité de vérification.

Bien qu'il y ait au Service du Contrôleur général une personne responsable de faire le suivi des recommandations des rapports du Vérificateur général et de son propre service, ce responsable n'a pas l'autorité d'exiger qu'un plan d'action soit développé par le service concerné. De plus, ce responsable ne s'occupe que du suivi des recommandations formelles, mais pas des situations problématiques mentionnées dans les rapports sans avoir fait l'objet d'une recommandation.

Mise à part la Direction générale, il n'y a aucun groupe responsable de faire respecter les recommandations soulevées dans les rapports.

Les mesures mises en place depuis 2009 pour contrer la corruption et la collusion (voir section 3) n'ont jamais fait l'objet d'une vérification pour s'assurer de leur efficacité.

Il existe bien une *Commission permanente du conseil sur l'examen des contrats*, qui a actuellement pour mandat de s'assurer que le processus d'octroi des contrats est suivi. Cependant, cette intervention en amont des projets peut retarder, voire bloquer, la réalisation de certains de ceux-ci.

Recommandation

58- *transformer la Commission permanente du conseil sur l'examen des contrats en Commission de reddition de comptes, chargée de vérifier a posteriori si les projets se sont déroulés selon les termes des contrats.*

11.4 Les rapports de gestion

Des experts de la Commission Charbonneau ont réussi à développer des rapports de gestion qui semblaient hors de portée du personnel de la Ville, ce qui nous fait craindre que la Ville ne détienne pas toute l'information qui serait utile à sa gestion.

Recommandation

59- *développer une expertise de pointe dans le traitement de l'information afin de rendre disponible aux gestionnaires toute l'information nécessaire à une gestion performante.*

11.5 Le signalement par les employés de la Ville

La « ligne éthique » de la Ville a été transférée du Vérificateur général au Service du contrôleur général au début de l'année 2011, compte tenu des ressources d'enquêtes dont seul dispose le Service du contrôleur général. Certains y ont vu une moins grande indépendance face à la Direction générale de la Ville. Notre recommandation que le Service du contrôleur général ne relève plus de la Direction générale, mais du comité exécutif (voir 5.1.2, recommandation 9) devrait contrer cette perception.

Le Service du contrôleur général reçoit tous les appels de signalement des employés de la Ville.

Recommandation

60- *maintenir la ligne éthique au Service du contrôleur général et orienter tous les appels de signalement à ce service.*

12 Autres recommandations

Au cours de ses travaux, le comité-conseil a relevé un certain nombre de points qui nous semblent mériter considération car, même s'ils ne s'inscrivent pas dans les strictes limites de notre mandat, leur traitement peut contribuer à l'atteinte des objectifs d'efficience, d'efficacité et d'éthique de la Ville.

- 1- récemment, le gouvernement du Québec a confié à la firme KPMG le mandat d'examiner les *contrats publics en technologies de l'information*. Nous recommandons que la Ville procède à des vérifications similaires, portant sur : l'autorisation des demandes, la gestion et le suivi des contrats, le processus d'évaluation. Nous attirons l'attention de la Ville de Montréal sur l'enquête faite à la ville de Toronto à ce sujet;
- 2- si, dans le présent rapport, nous recommandons qu'une habilitation sécuritaire soit faite par la Sûreté du Québec (SQ), seulement pour les membres du comité exécutif de la Ville (voir 4.1, recommandation 1b), nous estimons qu'une telle habilitation sécuritaire, réalisée en toute confidentialité par la SQ, devrait être étendue à tous les élus de la Ville; que les résultats de ces enquêtes devraient demeurer, avec la plus haute cote de sécurité, sous la responsabilité de la SQ, qui devrait aviser verbalement le chef du parti municipal concerné en cas de constat d'une situation problématique.

ANNEXE 1 - LES RECOMMANDATIONS

Recommandations prioritaires en caractères gras

1- assujettir au code d'éthique des élus, le personnel politique, les employés et les candidats des partis politiques municipaux, et les partis politiques municipaux eux-mêmes :

1a- exiger des aspirants candidats qu'ils s'engagent, lorsqu'ils seront désignés, à signer leur adhésion au code d'éthique, à accepter de faire l'objet, de la part de leur parti, d'une vérification au plumeitif criminel, pénal et civil, et à accepter de faire l'objet, de la part de leur parti, d'une enquête de crédit pendant toute la période où ils seront candidats ou élus;

1b- exiger des élus pressentis par le maire pour faire partie du comité exécutif qu'ils acceptent de faire l'objet d'une habilitation sécuritaire par la Sûreté du Québec;

1c- exiger que les membres du personnel rémunéré, politique et administratif des secrétariats des partis reconnus, des candidats et des élus, signent leur adhésion au code d'éthique;

1d- exiger que les membres de l'exécutif, l'organisateur en chef, l'agent électoral et le responsable du financement des partis politiques reconnus signent leur adhésion au code d'éthique;

1e- rendre le code d'éthique, ou du moins son résumé, disponible aux bénévoles;

1f- dispenser une formation continue en éthique aux élus, avec l'aide du Service du contrôleur général;

1g- améliorer le programme de financement pour le fonctionnement régulier des secrétariats et les dépenses électorales minimales des candidats;

1h- faire en sorte que les officiers du conseil municipal relèvent de ce conseil à travers le comité de vérification et soient assujettis au code d'éthique des employés de la Ville, ce code étant modifié dans leur cas en tenant compte de l'indépendance que requiert leur fonction.

2- responsabiliser chaque gestionnaire comme premier répondant en matière d'éthique;

3- identifier les postes vulnérables à la corruption et à la collusion, tels surveillants de chantier, émetteurs de permis, approvisionneurs; favoriser la rotation du personnel dans ces postes; offrir à leurs titulaires une formation exposant ce qu'est la corruption, ce qu'est la collusion et quelles sont les conditions propices à leur implantation dans une organisation; cette formation devrait mettre l'accent sur la responsabilité qu'a chaque employé de dénoncer, via les canaux appropriés, la corruption et la collusion lorsqu'il en est témoin.

4- exiger que les fournisseurs désirant s'inscrire au fichier des fournisseurs s'engagent à respecter les règles d'éthiques de la Ville de Montréal. Pour s'assurer que ce point n'est pas camouflé parmi les nombreux documents que doivent consulter les entrepreneurs pour soumissionner, présenter la documentation de façon à faire ressortir la section décrivant les règles d'éthiques et exiger une signature de ce document afin de s'assurer qu'il est, à tout le moins, vu par les entrepreneurs.

5- confier au Service des finances le contrôle de tous les aspects financiers à la Ville en :

5a- élargissant sa responsabilité aux sociétés paramunicipales, à la Société de transport de Montréal (STM) et aux arrondissements et en modifiant les liens hiérarchiques afin que leurs responsables des ressources financières relèvent du directeur du Service des finances de la Ville;

5b-Exigeant qu'il :

- s'implique dès les premières phases des projets, afin d'effectuer les analyses financières et économiques nécessaires à une prise de décision éclairée;*
- élargisse la portée de ses interventions aux sommaires décisionnels, afin qu'elles abordent tous les aspects économiques et financiers d'un dossier.*

6- demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville afin que le Service du contrôleur général relève du comité exécutif; créer un sous-comité avec pouvoir de recommandation, composé de trois membres du comité exécutif, le contrôleur général relevant du président de ce sous-comité; le mandat de ce sous-comité porterait sur l'efficacité et la conformité de la fonction contrôle en regard de tous les aspects financiers, administratifs ou de régie interne et spécialement en regard des lois, de la Charte de la Ville et des règlements de toute nature édictés par la Ville :

6a- élargir les responsabilités du Service du contrôleur général aux sociétés paramunicipales;

6b- demander au gouvernement de désigner par règlement le Service du contrôleur général, afin que celui-ci puisse refuser de transmettre des renseignements obtenus dans le cadre de ses enquêtes, conformément aux dispositions prévues à l'article 28 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

7- confier à la Direction de l'approvisionnement la responsabilité du contenu final des documents d'appel d'offres, du processus d'appel d'offres et de l'octroi des contrats pour tous les types de contrats, tant pour les services centraux que pour les arrondissements;

7a- contrôler le choix des adjudicataires de contrats de services professionnels octroyés de gré à gré. (voir 5.8, recommandation 18);

7b- estimer les coûts de tous les contrats octroyés par la Ville (voir 7.3, recommandation 31);

7c- maintenir à jour une base de données d'historique de coûts pour tous les contrats de construction de la Ville (voir 7.3, recommandation 32d);

7d- assurer une vigie des marchés auxquels la Ville s'adresse pour acquérir ses biens et services (voir 8.1, recommandation 33);

7e- offrir une formation sur la conformité des soumissions (voir 9.5, recommandation 44);

7f- gérer l'utilisation de la provision globale pour contingences et d'approuver ces dernières (voir 10.1, recommandations 48 à 48d);

7g- évaluer les fournisseurs (voir 11.2, recommandation 55).

8- Demander au gouvernement de revoir la répartition des compétences entre les arrondissements et la ville centrale, de manière à optimiser la gestion des opérations par une meilleure cohérence à l'échelle de la Ville;

8a- arrimer les allocations budgétaires de manière à assurer une gestion efficace des activités de la Ville.

9- demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville pour que les directeurs d'arrondissement soient nommés, après les consultations appropriées, par le Comité exécutif, sur recommandation du Directeur général, et relèvent de ce dernier;

10- demander au gouvernement d'amender la Charte de la Ville pour prolonger le délai de deux ans prévu à l'article 85.5 afin de donner le temps à la Ville de bien développer et mettre en application les nouvelles dispositions, pour que les élus soient en mesure d'en constater l'efficacité avant de voter pour ou contre la reconduction.

11- renforcer le sens de l'imputabilité des gestionnaires. C'est-à-dire qu'ils soient :

- responsables;
- évalués;
- sanctionnés ou récompensés.

Rendre chaque gestionnaire responsable de :

11a- s'assurer qu'une analyse formelle des risques associés aux activités de son unité est réalisée, et que cette analyse :

- décrit tous les risques potentiels relevant des activités;
- évalue les risques selon leur impact et leur possibilité d'occurrence;
- répertorie les contrôles développés et mis en place afin de minimiser les risques identifiés;
- vérifie l'application des contrôles mis en place;
- est mise à jour périodiquement ou lorsque les risques sont modifiés;
- est signée par le gestionnaire et remise à la Direction générale;

11b- développer des indicateurs de performance pertinents pouvant lui servir à mettre en relief les accomplissements de son service aux fins d'évaluation, et servir de base d'information dans un rapport annuel;

11c- développer des processus, encadrements, tableaux de bord ou tous autres outils de travail favorisant l'atteinte des objectifs de son service tout en contrôlant les risques reliés à ses activités;

11d- inclure un objectif relatif aux responsabilités 11a à 11c dans l'évaluation de rendement des gestionnaires;

11e- enchâsser des mécanismes de contrôle directement dans les encadrements et nommer un responsable de leur application (exemple : «annuellement, la Direction de l'approvisionnement effectuera un audit des dépenses réalisées avec les cartes d'achats»).

12- simplifier et uniformiser les méthodes de gestion à la Ville (processus, formulaires, rapports) dans tous les secteurs d'activités : choisir la méthode la plus appropriée à chaque secteur d'activité; développer des contrôles efficaces permettant de minimiser les risques reliés à la méthode de gestion choisie;

13- développer, un plan stratégique, fondé sur la mission de la Ville et de l'unité administrative concernée, et fixant des objectifs à atteindre; ce plan stratégique devrait être remis à la Direction générale et faire l'objet d'un suivi;

14- évaluer la possibilité, dans le respect de la Charte des droits et libertés de la personne, d'exiger de tous les employés, lors de leur embauche à la Ville, qu'ils signent un document autorisant le Service du contrôleur général à effectuer, dans un cadre de stricte confidentialité, des vérifications sur son crédit s'il est informé de soupçons, fondés sur des allégations sérieuses, à son sujet;

15- effectuer une enquête au plumitif et une étude de crédit lors de la promotion d'un employé de la Ville à un poste vulnérable.

16- revoir périodiquement les encadrements, les processus, les opérations et les activités réalisés, et rédiger un rapport des réalisations et points à améliorer pour chaque unité (sous la responsabilité du gestionnaire);

16a- développer les encadrements pour un même secteur d'activités en collaboration avec les unités d'affaires ayant des activités semblables, afin d'éviter le dédoublement, de partager les pratiques d'affaires de chacun et de faire ressortir les meilleures pratiques;

16b- mettre sur pied une banque centralisée d'encadrements corporatifs et répertorier les différents encadrements de la Ville sous un format qui en facilite la consultation.

17- renforcer la directive qui exige une demande de prix à deux fournisseurs de services professionnels, même dans le cas où la Loi permet d'accorder un contrat de gré à gré. Moins contraignante qu'un appel d'offres sur invitation, la demande de prix exige néanmoins une documentation du besoin et des prix reçus. Toute dérogation à cette directive devrait être documentée au dossier;

18- envisager l'implication de la Direction de l'approvisionnement dans :

- le choix du fournisseur de services professionnels (suggestion de deuxième fournisseur pour la demande de prix) et instaurer un formulaire de justification qui documente les raisons pour lesquelles une entente de gré à gré est conclue avec un fournisseur en particulier;
- la vérification du suivi des règles entourant l'octroi des contrats de gré à gré;

19- rendre publique la liste de tous les contrats de services professionnels de 25 000 \$ ou moins accordés de gré à gré, tant en arrondissements que dans les services centraux.

20- revoir le statut des hauts fonctionnaires, et notamment assurer leur permanence, leur plan de carrière et leur niveau de formation;

20a- favoriser la mobilité et les échanges interinstitutionnels des hauts fonctionnaires;

20b- définir avec les hauts fonctionnaires les éléments de la culture institutionnelle à la Ville.

21- s'assurer de maintenir une compétence interne dans la réalisation des activités pour lesquelles la Ville fait appel à l'entreprise privée, et confier à ses ressources internes la réalisation d'une certaine portion de l'activité;

21a- établir les domaines où le marché détient moins d'expertise et développer cette expertise à l'interne (ex : certains immeubles à vocation particulière, telle une aréna).

22- établir des plans de carrières pour différents profils de candidats, prévoyant un cheminement prédéterminé dans certains services ou fonctions, afin d'acquérir le profil de compétences requises pour l'accession à des postes ciblés dans l'organisation et, surtout, mettre en place des moyens facilitant leur atteinte;

22a- exiger un plan de formation pour les fonctions-clés dans chacun des services;

22b- accorder des budgets dédiés, non transférables, pour la formation du personnel;

22c- mettre en place un processus de reddition de comptes sur le plan de formation et l'utilisation des budgets dédiés;

22d- prévoir un assouplissement des règles budgétaires afin de favoriser le mentorat lors de départ à la retraite;

23- mettre en place des mécanismes permettant de standardiser les façons de faire des différents services;

24- documenter tous les processus municipaux, sur le modèle des outils développés par la Direction de l'approvisionnement;

25- s'assurer que le Service du capital humain et des communications se dote des moyens d'offrir des salaires et vacances concurrentiels aux candidats expérimentés, à l'intérieur des classes salariales prévues aux conventions collectives;

26- faire des représentations auprès des gouvernements supérieurs afin qu'ils rendent éligibles aux subventions les salaires versés à tout nouvel employé embauché depuis 2009 par la Ville, assigné à des projets admissibles;

27- favoriser l'élargissement de l'expertise du personnel technique en variant leur mandat entre les différentes phases du processus (ex. : surveillance, conception) et entre les différents domaines connexes (ex.: eau, voirie).

28- proposer au gouvernement d'amender la Loi pour permettre de voter le budget d'immobilisation pour l'année 1 au moment de l'approbation du budget de fonctionnement de l'année 0, soit environ 14 mois avant la période visée par les travaux.

29- Préconiser des appels d'offres à prix forfaitaire avec des projets mieux définis et réévaluer l'intérêt des ententes-cadres en services professionnels dans un contexte de planification à long terme des travaux, permis par une approbation du PTI 14 mois avant le début des travaux.

29a- définir des critères spécifiques justifiant de recourir à des ententes-cadres.

- 30- constituer, au niveau du gouvernement du Québec, une équipe d'estimation œuvrant à l'échelle québécoise, ayant comme tâches de :**
- ***maintenir en fonction des spécialistes dans chacun des domaines de la construction;***
 - ***tenir à jour une base de données référencée géographiquement afin de comparer les marchés et de déceler les dérapages éventuels;***
 - ***offrir ses services moyennant rétribution pour effectuer des estimations partielles ou complètes de projets ciblés. (Une attention particulière devra être apportée au maintien de la confidentialité des données recueillies).***
- 31- élargir à tous les types de contrats, de la Ville, le mandat de la Division de l'économie de la construction, et la repositionner dans la structure organisationnelle afin qu'elle relève de la Direction de l'approvisionnement.**
- 32- mettre à contribution les équipes d'estimation, lorsque jugé requis, afin d'aider aux choix qui se posent à l'étape de la conception et ainsi de permettre la réalisation des travaux au meilleur coût (cela tout en reconnaissant l'importance de maintenir une certaine indépendance entre les équipes d'estimation et de conception);**
- 32a- limiter aux fins budgétaires le recours aux estimations basées sur l'historique, et utiliser des estimations détaillées lors des étapes suivantes du processus;**
- 32b- porter une attention particulière à l'estimation de la valeur des travaux contingents et incidents de la part de ressources spécialisées en la matière, et mettre à contribution l'équipe d'économistes de la construction, lorsque requis;**
- 32c- impliquer la Direction de l'approvisionnement dans le processus stratégique de détermination des matériaux utilisés dans les travaux et dans l'estimation du coût total engendré par le choix de ces matériaux, tout au long de la vie utile de l'ouvrage ;**
- 32d- s'assurer, au sein de la Direction de l'approvisionnement, que les données concernant les historiques de coûts soient validées et raffinées, afin qu'elles représentent davantage les prix attendus du marché et puissent être utilisées avec plus de confiance, dans les limites de leur précision.**
- 33- charger la Direction de l'approvisionnement d'assurer une vigie des différents marchés propices à la convergence et à la collusion, de développer des stratégies d'approvisionnement, tel l'achat direct de matières premières (ex. : granulats), et de développer une compréhension des forces en présence dans ces marchés, afin de déceler les signes de collusion et de corruption;**
- 34- faire des représentations auprès du gouvernement du Québec pour qu'il assure une vigie de l'ensemble des marchés du Québec et fournisse les outils et informations appropriés aux municipalités;**
- 35- charger la Direction de l'approvisionnement, de concert avec le gouvernement du Québec, de concevoir une grille de vérification des soumissions qui permettrait de faire ressortir les éléments indicateurs de collusion :**

- 35a- maintenir à jour une base de données permettant d'effectuer comparaisons et compilations, afin de détenir l'information nécessaire pour effectuer l'analyse des soumissions publiques et des risques de collusion et de corruption;
 - 35b- porter une attention particulière aux exigences techniques des devis afin de s'assurer que plusieurs fournisseurs peuvent être concurrentiels dans le cadre d'un appel d'offres;
 - 35c- au-delà des vérifications d'usage effectuées par le responsable de l'appel d'offres, confier à un service indépendant (ex.: Service du contrôleur général) le mandat de contacter, sur une base d'échantillonnage, différents preneurs de cahiers n'ayant pas soumissionné, afin de s'enquérir, confidentiellement, des raisons de leur désistement;
 - 35d- identifier, dans les sommaires décisionnels, les mesures de mise en concurrence appliquées lors des processus d'appel d'offres.
- 36- standardiser tous les documents d'appel d'offres utilisés par la Ville;
- 36a- réévaluer toutes les clauses de support de risque des documents d'appel d'offres, afin d'établir un partage équitable entre la Ville et les fournisseurs;
 - 36b- éviter, lorsque c'est possible, de faire appel à des technologies ou produits uniques et envisager les devis de performance.
- 37- concevoir et réaliser un plan de communication et de sensibilisation à cet effet.
- 38- demander au gouvernement de permettre des appels d'offres à deux enveloppes sans qu'il soit nécessaire de répondre à d'autres exigences spécifiques.
- 39- établir un mécanisme qui élimine toute intervention du requérant dans la nomination des membres des comités de sélection, tout en évaluant au mérite la pertinence de la présence d'un représentant de l'unité requérante sur le comité;
- 39a- choisir les membres de comités de façon aléatoire parmi un cercle élargi de candidats ayant les compétences requises.
 - 39b- offrir une formation standardisée à chaque personne sollicitée pour être membre d'un comité de sélection.
- 40- demander au gouvernement une modification à la Loi sur les cités et villes pour permettre le choix de l'une ou l'autre de ces trois méthodes (plus bas soumissionnaire conforme, plus haut pointage qualité avec prix selon une grille préapprouvée, prix ajusté le plus bas en fonction de la qualité) dans l'octroi des services professionnels.
- 41- vérifier la validité des documents soumis, incluant les références indiquées aux curriculum vitae de la firme et de son personnel;
- 41a- prévoir un mécanisme de compensation dans le cas de substitution de ressources;
 - 41b- exiger, pour toute substitution de personnel, une évaluation d'équivalence par une personne indépendante du chargé de projet;
 - 41c- demander aux firmes d'inclure le nom de substituts dans leur soumission, en plus du personnel prévu, et inclure l'évaluation de ce personnel dans la notation, tout en exigeant son utilisation

lors de substitution.

- 42- demander au gouvernement des modifications à la LCV afin de permettre la tenue de concours de design, et notamment de « design intégré », sans avoir à obtenir l'autorisation du ministre, tout en prévoyant des obligations (avec pénalités) aux contrats ainsi octroyés, afin que les professionnels qui remportent le concours soient tenus de respecter la portée, le budget et l'échéancier du projet.*
- 43- amender la directive existante afin de préciser la nature et la portée des travaux susceptibles d'être effectués de gré à gré dans un cas de force majeure entraînant une situation d'urgence.*
- 44- confier à la Direction de l'approvisionnement le mandat d'offrir une formation aux personnes susceptibles de juger de la conformité des soumissions afin qu'elles agissent toujours selon les mêmes barèmes;*
- 44a- prévoir un mécanisme de révision pour les soumissions refusées dans le cadre de l'analyse de conformité des sommaires décisionnels.*
- 45- prévoir un processus d'analyse indépendant et documenté servant à comparer les prix unitaires soumis à l'estimation détaillée, et exiger des soumissionnaires une copie électronique des bordereaux de prix, afin de faciliter la mise en place de cette pratique.*
- 46- définir des critères spécifiques justifiant de recourir à des contrats à taux horaire.*
- 47- assurer une surveillance à temps plein sur tous les chantiers de la Ville pour couvrir les éléments à vérifier, tels les heures facturées, les matériaux facturés, les contingences;*
- 47a- exiger le dépôt de feuilles de temps hebdomadaires par le consultant, que l'employé Ville affecté à la supervision de la firme devra signer dans la semaine qui suit;*
- 47b- exiger les factures originales de matériaux pour effectuer le paiement, ou exiger du surveillant de chantier qu'il authentifie les copies à partir des originaux;*
- 47c- se doter des ressources humaines suffisantes pour superviser la surveillance des chantiers et s'assurer qu'elle est bien faite, à raison d'un superviseur pour cinq chantiers;*
- 47d- développer un programme de formation pour les surveillants de chantiers afin de standardiser les méthodes de surveillance sur les chantiers ainsi que la compréhension des termes des contrats;*
- 48- mettre en place une procédure uniformisée de contrôle des contingences :*
- 48a- établir une provision globale pour contingences (plutôt qu'une provision par contrat), sous l'autorité de la Direction de l'approvisionnement;*
- 48b- exiger la formation de comités de pertinence ad hoc par la Direction de l'approvisionnement, dans les cas de contingences majeures ou problématiques;*
- 48c- impliquer le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière dès que surgissent des différends en matière de contingences;*
- 48d- exiger de la Direction de l'approvisionnement qu'elle rende compte au comité exécutif des contingences autorisées.*

- 49- documenter et diffuser les facteurs qui motivent les décisions tout au long du processus de développement stratégique d'un projet;**
- 50- identifier un processus de reddition de comptes pour chaque étape du développement d'un projet et s'assurer que chaque encadrement prévoit son mode de reddition de comptes;**
- 51- inclure des objectifs à atteindre en matière de contrôle et de reddition de comptes, dans les évaluations des gestionnaires.**
- 52- définir les attentes en termes de reddition de comptes sur les chantiers : consigner les informations vitales devant se retrouver dans les rapports de chantiers et développer des formulaires uniformisés qui contiendront l'espace nécessaire à la consignation de ces informations;
- 53- adopter à la Ville les délais de paiement courants dans le commerce (30-60-90 jours), et documenter la date de réception des factures des entrepreneurs, afin de mesurer l'atteinte de cet objectif;
- 54- s'assurer que les plans tels que construits (incluant les modifications apportées au plan original lors des travaux) sont bien documentés;
- 55- confier à la Direction de l'approvisionnement le mandat de s'assurer que les fournisseurs sont évalués correctement, ce qui exige entre autres :
- la détermination d'une grille d'évaluation en accord avec les termes de la Loi 8;
 - la tenue d'un registre d'évaluation corporatif regroupant les évaluations de tous les fournisseurs;
 - la vérification que chaque fournisseur a été évalué selon les règles édictées dans les encadrements administratifs;
- 56- demander au gouvernement du Québec de tenir un registre québécois des évaluations négatives des fournisseurs par les organismes publics, d'autoriser les municipalités à refuser un soumissionnaire se trouvant sur cette liste, d'établir une méthodologie commune d'évaluation des fournisseurs et de mettre sur pied un programme de formation pour l'application de cette méthodologie.
- 57- officialiser le processus de dépôt de rapport afin que l'information soit disponible à tous les intervenants (Directeur général, comité exécutif, conseil municipal, etc.);
- 57a- confier au Service du contrôleur général le mandat d'effectuer le suivi de la mise en place des recommandations approuvées par les décideurs, d'évaluer les motifs pour ne pas donner suite aux recommandations déposées, et pour recommander les suites à donner aux rapports déposés;
- 57b- créer un comité constitué du Directeur général, du directeur des finances, du contrôleur général de la Ville auquel collabore un fonctionnaire provenant du Conseil du trésor du gouvernement du Québec, chargé de s'assurer que les recommandations du présent rapport vont être appliquées; ce comité devra rendre compte au comité exécutif.**

- 57c- effectuer des audits internes dans chaque service impliqué dans la construction afin de valider si les mesures correctrices mises en place sont appliquées telles que décrites;
- 57d- exiger de chaque directeur de service l'application sans délai des recommandations du vérificateur général, d'un vérificateur externe ou du comité de vérification.
- 58- transformer la Commission permanente du conseil sur l'examen des contrats en Commission de reddition de comptes, chargée de vérifier a posteriori si les projets se sont déroulés selon les termes des contrats.
- 59- développer une expertise de pointe dans le traitement de l'information afin de rendre disponible aux gestionnaires toute l'information nécessaire à une gestion performante.
- 60- maintenir la ligne éthique au Service du contrôleur général et orienter tous les appels de signalement à ce service.

Autres recommandations

- 1- récemment, le gouvernement du Québec a confié à la firme KPMG le mandat d'examiner les contrats publics en technologies de l'information. Nous recommandons que la Ville procède à des vérifications similaires, portant sur : l'autorisation des demandes, la gestion et le suivi des contrats, le processus d'évaluation. Nous attirons l'attention de la Ville de Montréal sur l'enquête faite à la ville de Toronto à ce sujet;
- 2- si, dans le présent rapport, nous recommandons qu'une habilitation sécuritaire soit faite par la Sûreté du Québec (SQ), seulement pour les membres du comité exécutif de la Ville (voir 4.1, recommandation 1b), nous estimons qu'une telle habilitation sécuritaire, réalisée en toute confidentialité par la SQ, devrait être étendue à tous les élus de la Ville; que les résultats de ces enquêtes devraient demeurer, avec la plus haute cote de sécurité, sous la responsabilité de la SQ, qui devrait aviser verbalement le chef du parti municipal concerné en cas de constat d'une situation problématique.

ANNEXE 2 - LES MEMBRES DU COMITÉ-CONSEIL

Président :

M. Jacques Léonard, ancien Président du Conseil du Trésor (1995-1996) et notamment ministre des Affaires municipales (1980-1984)

Vice-président :

M. Rolland Fréchette, enquêteur retraité en crime économique de la Sureté du Québec, qui a également été membre de l'unité anti-collusion du MTQ et de l'UPAC;

Ont été consultés et ont participé, à titre de membres du comité :

De la Ville de Montréal :

M. Alain Bond, contrôleur général;

M. Philippe Gagnier, directeur - affaires civiles du Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière;

M. Serge Lamontagne, directeur principal du Service de concertation des arrondissements et des ressources matérielles (SCARM);

M. Michel Nadeau, directeur - stratégies et transactions immobilières du SCARM;

M. Jacques Ulysse, directeur - approvisionnement du SCARM;

M. Richard Fontaine, directeur - épuration des eaux usées du Service de l'eau;

M^{me} Chantal Aylwin, directrice - infrastructures au Service des infrastructures, du transport et de l'environnement

M. Mario Fournier, inspecteur-chef – Escouade de protection de l'intégrité municipale du Service de police de la Ville de Montréal.

Les membres n'adhèrent pas tous à l'ensemble des recommandations.

Nous remercions nos proches collaborateurs de la Ville, M^{me} Nathalie Pariseau et M. Pierre Dubé.