



**RAPPORT ANNUEL 2010
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1
1 MANDAT, RÔLE ET RESPONSABILITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	7
2 ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DES ORGANISMES	11
2.1 VILLE DE GATINEAU	13
2.2 SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE L'OUTAOUAIS (STO)	17
2.3 AÉROPORT EXÉCUTIF GATINEAU-OTTAWA	19
3 GESTION ET OPTIMISATION DE RESSOURCES	21
3.1 GESTION DES GRANDS PROJETS	23
3.2 PROCESSUS DE GESTION DU PROJET RAPIBUS PAR LA STO	53
4 CONFORMITÉ	65
4.1 ADJUDICATION DE CONTRATS - VILLE DE GATINEAU	67
4.2 PROCESSUS DE COLLECTE DES PARCOMÈTRES ET STATIONNEMENT	85
4.3 PROCESSUS DE COLLECTE DU NUMÉRAIRE À LA STO	89
4.4 TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	93
4.5 CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS	95
5 RAPPORT D'ACTIVITÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	97
6 SUIVI DES RECOMMANDATIONS	105
7 ANNEXE A – COMITÉ DE VÉRIFICATION	111
8 ANNEXE B – DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES (L.R.Q.CHAPITRE C-19) SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	115

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La Ville de Gatineau connaît actuellement une forte croissance démographique et devient une grande et importante organisation. La population atteint les 260 000 habitants, une hausse de près de 15 pour cent depuis la fusion municipale de 2002.

Pour faire face à cette croissance de population, la Ville doit mettre en place des structures, des services et des infrastructures. Ces constats apparaissent d'ailleurs au plan stratégique de la Ville. Il sera intéressant au fil des prochaines années de constater la réalisation et la mise en place de ce plan pour faire face aux défis des prochaines décennies.

Dans la foulée de ce développement organisationnel, l'un de mes objectifs vise à contribuer, en collaboration avec les élus de Gatineau et les membres de l'administration municipale, à mettre en place des politiques et des processus visant à favoriser une gestion saine, efficace et transparente des deniers publics.

Des mandats d'analyses de processus de gestion que je compte réaliser avec une attitude positive et une approche constructive, auxquelles je compte, d'ailleurs, associer étroitement les gestionnaires, m'aideront à apporter une valeur ajoutée à l'organisation. C'est ainsi que le présent rapport, déposé au conseil municipal, comprend un ensemble de recommandations auxquelles je joins les commentaires de la direction des services concernés.

Les citoyens exigent des élus municipaux qu'ils s'acquittent de leur responsabilité de gestionnaires de deniers publics et ils sont aussi en droit de s'attendre, en tant que payeurs de taxes, à une reddition de comptes fidèle et digne de foi.

J'adresse cet aspect de reddition de comptes à la section vérification financière de mon rapport avec un constat important lié à cette transparence. Les états financiers de la Ville de Gatineau, tels que transmis au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), font état d'un excédent de fonctionnement à des fins fiscales de l'ordre de 43 M\$ en 2010, alors que l'annonce publique présente un surplus net de 13,7 M\$. La majorité des grandes villes au Québec s'obligent à divulguer leurs résultats en conformité avec les résultats transmis au MAMROT. La Ville de Gatineau serait la seule à adopter un tel mode de présentation publique de ses résultats financiers.

Le conseil municipal, pour sa part, confie aux gestionnaires municipaux la responsabilité d'appliquer les règlements municipaux et d'offrir des services à la population. À ce chapitre, nous avons réalisé au cours de la dernière année des travaux d'audit portant sur la capacité de la Ville à réaliser des projets d'envergure aux bénéfices des contribuables. Devant ce transfert de responsabilité du conseil municipal vers la direction de l'administration municipale, le Conseil s'attend à une reddition de comptes appropriée de la part des gestionnaires. De plus, le Conseil compte sur la direction pour orienter de façon imaginative, compétente et complète les prises de décisions importantes sur des projets ou des modifications de parcours sur des projets d'infrastructures majeurs.

Mon rôle de vérificateur général vise à faire état au conseil municipal, à travers mes travaux de vérification, de la qualité de cette reddition de comptes et, au besoin, à la compléter. Certaines sections du présent rapport abordent cet aspect de reddition de comptes qu'effectue la direction.

La fonction de vérificateur général représente en fait un apport important au principe de gouvernance et de surveillance en place et contribue ainsi à assurer une administration municipale

saine. La fonction de vérificateur général se situe sur une mince ligne entre le conseil municipal et l'administration municipale, et se fonde sur le lien direct entre les pouvoirs législatifs (le conseil municipal) et exécutifs (l'administration municipale) et sur la primauté du Conseil sur l'administration. Cette hiérarchie et cette obligation de chacun à rendre des comptes font en sorte qu'ils doivent se respecter mutuellement. Le Vérificateur général lui-même n'échappe pas au contrôle minimum et à l'obligation de rendre des comptes : la firme de vérificateurs externes de la Ville scrute ses dépenses.

Le thème de la gestion contractuelle à la Ville de Gatineau aura été dominant au cours de ma seconde année de mandat à titre de vérificateur général. J'y ai couvert les risques organisationnels importants liés à la gestion contractuelle, notamment la gouvernance, la planification des projets, leur réalisation et la reddition de comptes, en plus des contrôles nécessaires à la capacité de mesurer les résultats et d'apprendre de ces mesures. Nous avons couvert les différentes étapes des projets, soit de l'adjudication des contrats jusqu'à la livraison de grands projets (p. ex. projets PRECO). Nous avons également examiné les projets en cours de réalisation tels que le Rapibus, l'usine de production d'eau potable d'Aylmer et l'aréna Robert Guertin - Centre multi fonctionnel.

Le Bureau du vérificateur général s'est penché sur la gestion du projet Rapibus par la STO. Évidemment, l'examen préliminaire s'est déroulé dans le contexte du projet en cours de réalisation. Notre objectif était d'évaluer les processus administratifs et de gestion, ainsi que les contrôles mis en place par la STO pour assurer une gestion efficace et économique d'un projet d'une telle envergure et de formuler au besoin des recommandations qui pourraient contribuer à améliorer la gouvernance du projet au cours de la portion restante de sa réalisation.

Selon les estimations préliminaires, le projet Rapibus devait coûter 150 M\$. Le premier budget approuvé de 195 M\$ a été révisé à 233,6 M\$ une fois l'avant-projet terminé. Il s'agit du plus gros projet jamais entrepris au sein de la Ville par une organisation municipale. Les principaux bailleurs de fonds sont le ministère des Transports du Québec (MTQ) et la Ville de Gatineau.

Selon les informations obtenues, le projet Rapibus pourrait se solder par un dépassement d'échéances et un dépassement du budget global d'investissements de l'ordre de 15 pour cent.

Au cours de notre vérification, nous avons examiné les rapports d'avancement du projet que prépare le gestionnaire mandaté par la STO. Ces rapports n'étaient ni conviviaux ni efficaces en fonction des objectifs poursuivis. Ils faisaient bien état des activités principales pour la période couverte, mais n'offraient pas une vue succincte du projet dans son ensemble et ne traitaient pas de l'échéancier et du budget. Ces rapports d'avancement ne permettaient pas d'identifier à l'avance les dépassements potentiels de coûts, et ne tenaient pas compte des valeurs acquises dans le projet, ni du pourcentage d'avancement des travaux. Le gestionnaire de projet aurait récemment apporté plusieurs changements à ses rapports afin d'améliorer les lacunes identifiées.

La fonction de vérificateur général constitue en soi une mesure de contrôle pour la Ville de Gatineau; elle peut même représenter une valeur ajoutée. À cet égard, je dois souligner une amélioration certaine à la gestion du projet Rapibus par la STO qui a coïncidé avec le début de notre mandat spécial d'audit. Ainsi, les premières analyses de risque de la gestion de projet n'ont été produites qu'au début de l'année 2011. De plus, à la suite de demandes répétées de la part de la direction de la Ville de Gatineau, les premiers chiffres de budgétisation des frais d'exploitation une fois Rapibus en service n'ont été produits que tard au printemps 2011.

Reconnaissant le caractère autonome du conseil d'administration de la STO, la Ville, à titre de bailleur de fonds important, aurait dû obliger la STO à rendre compte de sa gestion du projet Rapibus dès le début du projet, et ce, sur une base régulière et continue. Tout financement d'ordre privé ou public doit être sécurisé à la mesure du risque encouru par le pourvoyeur de ressources.

Outre les efforts de surveillance qu'a déployés la Ville de Gatineau en cours de projet, elle aurait dû exiger une forme de garantie de la STO visant à s'adjoindre des ressources chevronnées et expérimentées en gestion de projets, au dépôt de budgets des coûts d'exploitation une fois Rapibus en service, et à toutes informations additionnelles pertinentes.

À notre avis, la STO n'a pas mis en place des contrôles essentiels à une gestion efficace et économique d'un projet de l'envergure du Rapibus.

Selon l'échéancier prévu, il resterait suffisamment de temps et de travaux à exécuter pour réévaluer le budget du projet, identifier les mesures correctives à y apporter, et, si les dépassements de coûts sont incontournables, sécuriser des sources de financement avant d'autoriser les dépassements budgétaires. L'équipe du Rapibus doit également revoir certaines façons de faire en ce qui a trait à sa gouvernance, sa gestion des risques et sa reddition de comptes.

L'un des mandats d'audit réalisés en cours d'année visait à évaluer le processus de gestion dans la réalisation de grands projets par la Ville de Gatineau.

La Ville de Gatineau peut réaliser des travaux réguliers d'envergure avec innovation. Par exemple, la Ville a réalisé des projets PRECO (Programme de renouvellement des conduites) d'une valeur de quelque 34 millions de dollars en mode « clé en main » en raison du volume important de projets, pour lesquels elle a profité d'importantes subventions. La Ville a ainsi réalisé des travaux visant à améliorer les services aux citoyens à même des subventions disponibles d'une durée limitée des gouvernements supérieurs en faisant appel à la sous-traitance. Cette façon de faire suppose que l'entrepreneur assume beaucoup de responsabilités liées à la planification et à la réalisation des travaux.

Toutefois, la Ville ne dispose pas d'un cadre de gestion et d'un système de mesure du rendement permettant d'évaluer sa gestion de projet.

Nous avons relevé des écarts importants liés aux échéanciers et aux coûts initiaux pour les trois grands projets que nous avons analysés. Les retards sur les échéanciers de mise en service créent des pressions sur les ressources financières et humaines de la Ville et peuvent engendrer de l'insatisfaction de la part des contribuables.

Les écarts de coûts par rapport aux estimations forcent la Ville à changer sa planification initiale et à réaffecter des ressources financières. En vertu de nos analyses, nous remettons en question les méthodes d'estimation basées sur des banques de données historiques qu'utilise la Ville pour établir les estimations initiales des projets. Améliorer ces méthodes d'estimation permettrait de réduire les écarts de prix de soumission réels par rapport aux estimations de la Ville, et d'établir les besoins de financement nécessitant moins d'ajustements subséquents. Cela permettrait à la Ville de pouvoir « challenger », d'être plus critiques à l'égard des soumissions et d'être moins dépendante des entreprises soumissionnaires.

Une enveloppe prévue de 34 millions de dollars pour des projets PRECO a été dépensée sauf que près de 10 millions de travaux prévus initialement n'ont pas été réalisés et ont été reportés à une année ultérieure.

Les transferts de responsabilités des gouvernements supérieurs vers les municipalités augmentent sans cesse (p. ex. sécurité publique, protection incendie, environnement, développement durable, développement des infrastructures). Les gestionnaires municipaux font face à des défis dont la complexité ne cesse de s'accroître (*non-core activity*). Pensons simplement à la conduite du projet-Guertin, du Centre sportif de Gatineau ou de l'amphithéâtre de Québec, qui défraient actuellement les manchettes. Les gestionnaires municipaux font face à plusieurs défis tant sur le plan de l'expertise des ressources professionnelles, techniques et juridiques, que sur le plan de la préparation des budgets d'investissements, de l'identification des besoins, de l'estimation des projets, de la prise de décisions, du règlement de litiges, du respect des échéanciers et du contrôle des coûts.

Ces projets complexes, étalés sur la place publique, sont des exemples d'activités « *non core* » pour lesquelles la Ville n'a que très peu ou pas d'expertise et d'expérience alors qu'elle fait face à des entrepreneurs expérimentés et déterminés, avec une soif de profits au détriment des fonctionnaires et, ultimement, des payeurs de taxes.

Généralement, les risques organisationnels associés à des projets de grande envergure ne sont pas documentés ce qui rend difficile, voire même impossible, les transferts de connaissance d'un projet à l'autre ou d'un individu à l'autre. Par extension, que sera-t-il de la réalisation et de la mise en œuvre du plan stratégique discuté précédemment dans ce chapitre (p. ex. construction d'une bibliothèque centrale, de l'usine de production d'eau)?

Nous avons pu constater que la gestion des projets majeurs à la Ville de Gatineau présente aussi des risques importants en matière de gouvernance. Des investissements importants sont en cause et les projets revêtent un intérêt marqué pour les citoyens. La Ville se doit donc de développer une politique-cadre de gestion de projets afin d'assurer et bénéficier du transfert des connaissances et des expertises en ressources humaines d'un projet à l'autre, d'en bénéficier et de couvrir l'ensemble des étapes de réalisation d'un projet, soit de l'identification des besoins jusqu'à la livraison du produit.

Notre audit conclut que, malgré les compétences et l'engagement du personnel de la Ville à l'égard de la réalisation des grands projets, les processus administratifs et les outils de gestion que la Ville a mis en place pour ces projets de grande envergure ne favorisent pas une gestion efficace et économique de ces projets. En effet, nous avons constaté, entre autres, des dépassements de coûts et d'échéance, et des manquements quant aux méthodes d'estimation, au contrôle des coûts de projets, et aux indicateurs de performance.

L'actualité sur le projet de l'aréna Guertin, a fait couler beaucoup d'encre depuis l'année 2005; en près de sept ans, il y a longtemps que Les Olympiques de Gatineau auraient pu jouer au hockey dans un aréna rénové ou nouvellement construit.

L'indécision, l'absence de lignes directrices, la difficulté d'obtenir un consensus, et le prolongement des périodes d'identification des besoins mettent en lumière le manque d'orientations stratégiques, ce qui alimente les débats d'opinion. Cette lacune majeure occasionne à bien des égards des estimés de coûts de projets erronés et des dépassements de coûts par le fait même. À cela s'ajoute le non-respect des échéanciers avec comme résultat une escalade des coûts en raison de l'inflation et une hausse des coûts de main-d'œuvre et des produits liés à des projets complexes.

Le non-respect des échéanciers et les dépassements de coûts créent des litiges qui occasionnent à leur tour des coûts juridiques et liés à l'inefficience. En plus de cette escalade des coûts, qui atteignent maintenant près de 80 millions de dollars dans le dossier du projet Guertin, que dire des coûts supplémentaires d'entretien de toutes sortes pour maintenir en service une infrastructure vieille de 50 ans.

Nous avons identifié le Plan particulier d'urbanisme (PPU) pour le centre-ville de Gatineau comme un point tournant dans le processus décisionnel du projet de l'aréna Robert-Guertin. L'approbation du PPU a modifié la séquence chronologique du processus décisionnel puisque les critères de sélection du site et les orientations stratégiques de la Ville ont changé en cours de route. Ces modifications ont causé un revirement important dans le choix du site, entraîné des délais additionnels liés à la prise de décisions, et contribué à augmenter le niveau d'incertitude relié aux sources de financement disponibles, aux coûts du projet et à sa faisabilité.

Le dépôt sur la place publique de cas d'octrois de contrats teintés de situations de favoritisme, de collusion, de malversation, ou de fraude de différentes envergures a marqué la scène municipale en 2009 et 2010. Ces allégations minent la confiance des citoyens dans les institutions publiques. D'autres situations mettant en cause l'industrie de la construction en lien avec les importants pourvoyeurs d'ouvrages que sont les municipalités ont aussi alimenté l'actualité.

De telles révélations m'interpellent particulièrement en tant que Vérificateur général, mais aussi en tant qu'individu intègre et payeur de taxes. Tous les citoyens sont préoccupés par les pratiques contractuelles impliquant les deniers publics et désirent que celles-ci soient justes, équitables et transparentes.

Ces révélations font en sorte que le focus du public en général porte de plus en plus d'attention à la fonction de vérification indépendante ce qui amplifie notre rôle de « gardien » des principes d'intégrité, de transparence, de gouvernance, de surveillance et d'éthique.

Ce focus fait en sorte que, comme collectivité, on veut savoir si nos administrateurs publics sont impliqués de près dans des situations de collusion qui peuvent mettre à profit leurs intérêts personnels. Les écarts de conduite par ignorance ou par cupidité demeurent trop fréquents par définition et attisent nécessairement la méfiance des administrés.

Il va sans dire que ces allégations ne touchent pas la majorité des administrateurs publics et qu'une simple minorité peut créer des remous dont l'amplitude dépasse les limites de leur propre organisation.

Que ce soit pour rendre la gestion plus efficace, améliorer la performance ou déceler les possibles situations de collusion, de favoritisme et de conflit d'intérêts, il est important d'avoir des mécanismes de surveillance qui, à partir d'analyses rigoureuses, vont permettre d'identifier les besoins relatifs à de saines pratiques d'approvisionnement, et de prévenir ou de déceler les irrégularités et les manquements liés à ces pratiques.

Je suis satisfait en tant que Vérificateur général de la Ville de Gatineau qu'au cours de nos travaux d'audit, nous n'avons identifié aucun cas de fraude, de malversation ou de négligence grave impliquant des fonctionnaires municipaux. Nos travaux concernant l'adjudication de contrats par la Ville de Gatineau ont couvert des contrats accordés au cours des années 2008 et 2009 d'une valeur de près de 125 millions de dollars. Nos examens nous ont permis de conclure que ces ententes, analysées en fonction de plusieurs critères de vérification rigoureux, respectent et mettent en application les mesures de contrôle en place régissant les activités régulières de la Ville.

Malgré les limites inhérentes aux approches de vérification de transactions impliquant des parties externes auxquelles les contrôles intrinsèques de la Ville peuvent être sans effet, aucun cas de collusion mettant en cause des agents municipaux de la Ville, n'ont été identifiés ou portés à notre attention.

Dans sa politique de gestion contractuelle adoptée en 2010 et dans la foulée des exigences législatives provinciales, la Ville de Gatineau ouvre formellement la porte à la dénonciation d'actes répréhensibles pour quiconque pourrait en être témoin. Selon une étude récente publiée par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), la dénonciation constitue le moyen le plus efficace pour identifier des situations, des organisations ou des personnes fautives, et pour ensuite imposer les mesures correctives nécessaires.

La Ville de Gatineau devra cependant porter une attention particulière à la prévention de situations potentielles de conflits d'intérêts. Elle devra ainsi maintenir à jour et communiquer les déclarations individuelles de conflits d'intérêts des élus et des employés municipaux – ces déclarations sont nécessaires en vertu du code d'éthique en ce qui a trait aux employés municipaux et des lois en ce qui a trait aux élus.

Finalement, une question revient dans ce contexte d'allégations déposées au cours des dernières années : les taxes et les deniers publics sont-ils dépensés de manière efficiente dans la réalisation de grands projets municipaux en matière de services aux contribuables? Heureusement, une tendance vers des mesures préventives et dissuasives laisse présager une réponse favorable à cette question. Cette tendance se confirme par l'adoption des lois 76, 102 et 131 par le gouvernement du Québec, la création de l'escouade Marteau puis de l'unité anticorruption, et par l'obligation pour les municipalités d'adopter une politique de gestion contractuelle à compter de 2011. Toutes ces mesures visent à prévenir des possibilités de corruption et de collusion dans les courses à obtenir la réalisation d'ouvrages importants au niveau municipal.

En terminant, je dois souligner que j'ai reçu l'entière collaboration des gestionnaires et des employés municipaux à l'occasion des audits réalisés au cours de cette dernière année.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Alain Girard' followed by a stylized flourish.

Alain Girard, CA
Vérificateur général de la Ville de Gatineau

1

MANDAT, RÔLE ET RESPONSABILITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1

MANDAT, RÔLE ET RESPONSABILITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La fonction de vérificateur général a été instaurée au sein de la *Loi sur les cités et villes* en 2001 coïncidant ainsi avec le début des activités des grandes villes fusionnées au Québec. Les dispositions de cette loi portant sur le Vérificateur général (annexe B), obligent ce dernier à déposer au Conseil municipal le résultat de ses vérifications au plus tard le 31 août de chaque année.

La portée du mandat du vérificateur général, le budget minimum de fonctionnement du Bureau du Vérificateur général (BVG) selon un pourcentage fixé par la Loi et la durée limitée du mandat (sept ans non renouvelable) représentent trois dispositions importantes incluses dans la *Loi sur les cités et villes*. Ensemble, ces dispositions contribuent à favoriser l'indépendance, l'impartialité, l'objectivité et l'autonomie du Vérificateur général par rapport au conseil municipal et aux gestionnaires municipaux. Ces éléments sont essentiels à la réalisation de sa mission.

La mission du Bureau du Vérificateur général est intimement liée aux responsabilités des commettants et attentes des citoyens :

- favoriser, par la vérification indépendante, le contrôle du conseil municipal sur les actifs, les fonds et les biens publics et sur la façon dont les gestionnaires municipaux s'acquittent des responsabilités qui leur sont déléguées; et
- rassurer le citoyen quant à la fiabilité des renseignements qui lui sont transmis en lien direct avec le mandat donné aux élus.

Le mandat comporte trois volets importants, soit l'audit de gestion aussi appelé optimisation de ressources, l'audit financier et l'audit de conformité. Il va de soi que le Vérificateur général réalise ses travaux d'audit en conformité aux méthodes de travail en vigueur qui respectent les normes de mission de certification.

Le volet d'audit de gestion cherche à déterminer jusqu'à quel point les ressources ont été gérées avec un souci d'économie et d'efficience et si l'on a mis en œuvre des procédés pour évaluer l'efficacité. La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion conforme à l'objectif de la mission d'audit.

Ces audits de gestion exigent une étude détaillée des activités municipales, suivie d'une évaluation en fonction des objectifs poursuivis. Ceci implique de fixer préalablement les critères de d'audit que le Vérificateur prendra en considération pour porter un jugement sur la situation.

L'audit financier a pour objectif d'exprimer une opinion professionnelle sur la fidélité de la situation financière et des états financiers dans leur ensemble, dressés selon les normes comptables canadiennes pour le secteur public. En conformité avec l'article 107.7 de la *Loi sur les cités et villes*, il est tenu d'émettre une telle opinion sur les états financiers de la Ville et de toute personne morale dont la Ville nomme plus de 50 pour cent des membres du conseil d'administration.

L'audit de conformité vise à évaluer comment les décisions prises et les opérations menées l'ont été dans le respect des lois, des règlements, des politiques et des directives en vigueur à la Ville de Gatineau.

Le Vérificateur général fait rapport au conseil municipal; il représente ainsi un instrument pour l'évaluation des activités de l'administration et du pouvoir exécutif.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir des conclusions conformes aux objectifs établis pour chacune des missions d'audit réalisées.

Nous recueillons, par voie de recherches, références, analyses, entretiens et rencontres diverses, les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement nos conclusions propres à chacune des missions.

Les travaux d'audit sont conformes aux méthodes de travail en vigueur et respectent les normes de mission de certification établies par la profession.

2

ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DES ORGANISMES

- 2.1 VILLE DE GATINEAU
- 2.2 SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE L'OUTAOUAIS (STO)
- 2.3 AÉROPORT EXÉCUTIF GATINEAU-OTTAWA

2.1

VILLE DE GATINEAU

MANDAT ET PORTÉE

La Ville de Gatineau est régie par la *Loi sur les cités et villes* et nous en effectuons la vérification financière en vertu de l'article 107.7 de cette même loi, en collaboration avec la firme de vérificateurs externes Deloitte.

Notre responsabilité comme vérificateur des états financiers consolidés de la Ville de Gatineau consiste à exprimer une opinion professionnelle sur ces états financiers en nous fondant sur notre audit. À cet égard, l'année 2010 marque l'entrée en vigueur des nouvelles normes canadiennes d'audit qui s'adaptent aux normes internationales d'audit.

Il incombe à la direction, sous la surveillance des responsables de la gouvernance, d'établir un environnement de contrôle et de maintenir des politiques et procédures qui contribuent à atteindre l'objectif d'assurer, autant que possible, la conduite ordonnée et efficace des affaires de la Ville.

Le 31 mars 2011, un rapport contenant une opinion sans réserve a été émis quant à la fidélité de la situation financière de la Ville de Gatineau et au respect des normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Voici un extrait du rapport du Vérificateur général sur les états financiers : « *À mon avis, les états financiers consolidés donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la Ville de Gatineau au 31 décembre 2010, ainsi que des résultats de leurs activités, de la variation de leur dette nette et de leurs flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.* »

PUBLICATION DES RÉSULTATS FINANCIERS

Au cours de cet audit, y compris le cadre de communication des résultats, nous avons effectué des constatations, et je formule en tant que Vérificateur général de la Ville, une recommandation en regard de la publication des résultats financiers de la Ville.

Les états financiers de toutes les municipalités du Québec sont préparés sur un formulaire prescrit par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Ce mode de préparation uniforme rend les informations financières et les résultats comparables d'une municipalité à l'autre tant sur le plan des analyses que celui de la reddition de comptes.

C'est le MAMROT qui, en collaboration avec les différents ordres comptables et les associations de gestionnaires municipaux s'est chargé d'adapter, les « États financiers municipaux » présentés sur le formulaire prescrit du Ministère, aux normes comptables du secteur public. Pour ce faire, il a donc fallu tenir compte non seulement des normes comptables, mais également des obligations législatives que les municipalités doivent respecter.

La Ville doit donc déposer ledit rapport financier annuellement au MAMROT.

Le Service des finances rend compte annuellement au Conseil des résultats des états financiers de la Ville de Gatineau.

OBSERVATIONS

Pour l'année 2010, les états financiers de la Ville de Gatineau, tels que transmis par la direction de la Ville au MAMROT, font état d'un excédent de fonctionnement à des fins fiscales de l'ordre de 43M\$ (27M\$ en 2009). Cet « excédent de fonctionnement » à des fins fiscales correspond au résultat obtenu à la suite du respect des normes législatives du monde municipal au Québec.

La présentation publique des résultats fait état d'un « surplus net » de 13,7 M\$ (7,7 M\$ en 2009). Cette notion de surplus net représenterait un montant qui tient compte d'affectations votées par le Conseil au début de 2011 et à être votées au moment du dépôt du rapport financier, et d'engagements pris par les divers services à même les budgets disponibles de 2010. Or, la passation aux charges courantes des engagements pris pour les années futures n'est plus permise.

Le concept de « surplus net » représente un montant qui n'apparaît pas aux états financiers consolidés vérifiés et qui ne constitue pas une notion comptable en vertu des principes comptables généralement reconnus au Canada.

La majorité des grandes villes au Québec s'obligent à divulguer leurs résultats financiers en conformité avec les résultats transmis au MAMROT. La Ville de Gatineau serait la seule à adopter un tel mode de présentation publique de ses résultats financiers.

CONCLUSION

À mon avis, les résultats financiers annuels de la Ville de Gatineau devraient être publiés avec plus de transparence.

Nous avons recommandé à la direction :

Adopter un mode de présentation publique des résultats financiers de la Ville qui soit conforme avec les résultats transmis au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. (VF1001-01)

Commentaires de la direction :

Il est important de préciser en premier lieu que la Ville de Gatineau a toujours respecté les exigences du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire quant aux règles relatives à la présentation de l'information financière et du respect des délais de production.

Lors du dépôt de la lettre de recommandation relative au rapport financier 2009, nous nous sommes entendus sur la façon de présenter le surplus annuel qui a été mise en place lors du dépôt des états financiers 2010.

De plus, lors de la présentation des états financiers annuels, l'administration mentionne aux élus municipaux les éléments qui sont considérés dans le cadre du calcul du « surplus net » versus le « surplus fiscal ».

En ce qui concerne le niveau de transparence soulevé par le vérificateur général, l'administration tient à spécifier que les états financiers tels qu'exigés par le MAMROT sont déposés pour consultation lors de l'approbation de ces derniers par le conseil municipal et que le même rapport financier est également disponible en version intégrale sur le site internet de la ville.

Compte tenu de la complexité des nouvelles normes comptables, l'administration juge plus pertinent et significatif le fait de présenter aux citoyens la notion du « surplus net » puisque ce dernier correspond aux montants réellement disponibles après avoir respecté les obligations et pratiques financières mises en place afin d'assurer une saine gestion financière. Conséquemment, ce mode de présentation, mis en place depuis la création de la nouvelle ville de Gatineau, constitue une source d'information transparente et compréhensible par l'ensemble des citoyens.

2.2

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE L'OUTAOUAIS (STO)

CONTEXTE GÉNÉRAL

La Société de transport de l'Outaouais (STO) a pour mandat d'exploiter un réseau de transport de personnes sur le territoire de la ville de Gatineau. Sa mission est d'assurer, par des modes de transport collectif, le service public de mobilité des usagers sur son territoire.

La Société est régie par la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.

MANDAT ET PORTÉE

En vertu du fait que la Ville de Gatineau nomme plus de 50 pour cent des administrateurs de l'organisme (article 107.7 de la Loi sur les cités et villes), j'en suis le vérificateur et le mandat est effectué en collaboration avec la firme de vérificateurs externes Raymond, Chabot, Grant, Thornton.

Ma responsabilité comme vérificateur de la STO consiste à exprimer une opinion sur les états financiers en me fondant sur mon audit.

Les pouvoirs de la Société sont exercés par son conseil d'administration composé de sept membres désignés par la Ville, dont cinq sont conseillers municipaux et deux représentent les usagers du transport.

Il incombe à la direction, sous la surveillance des responsables de la gouvernance, d'établir un environnement de contrôle et de maintenir des politiques et procédures qui contribuent à atteindre l'objectif d'assurer, autant que possible, la conduite ordonnée et efficace des affaires de la Société.

RÉSULTATS

Le 3 mars 2011, un rapport contenant une opinion sans réserve a été émis quant à la fidélité de la situation financière de la Société et au respect des principes comptables généralement reconnus du Canada.

Voici donc un extrait de ce rapport :

« À mon avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de la Société de Transport de l'Outaouais au 31 décembre 2010, ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses actifs financiers nets (de sa dette nette) et de ses flux de trésorerie pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public. »

Au cours de cet audit, aucune déficience importante du contrôle interne n'a été relevée et les correctifs ont été apportés à notre satisfaction en rapport avec une recommandation déposée au cours de la vérification de l'année antérieure.

2.3

AÉROPORT EXÉCUTIF GATINEAU-OTTAWA

CONTEXTE GÉNÉRAL

Les actifs de l'Aéroport exécutif Gatineau-Ottawa sont la propriété de la Ville de Gatineau (la Ville) et ceux-ci sont exploités et gérés par la Corporation de l'aéroport exécutif Gatineau-Ottawa (la Corporation). La Ville nomme la majorité des membres qui siègent au conseil d'administration de la Corporation.

MANDAT ET PORTÉE

Je suis le vérificateur de la Corporation en vertu du fait que la Ville de Gatineau nomme plus de 50 pour cent des administrateurs de l'organisme (article 107.7 de la Loi sur les cités et villes). Le mandat d'audit s'effectue en collaboration avec la firme de vérificateurs externes Lemire, Morin, Tremblay.

Ma responsabilité comme vérificateur de la Corporation consiste à exprimer une opinion sur les états financiers en me fondant sur mon audit.

Il incombe à la direction, sous la surveillance des responsables de la gouvernance, d'établir un environnement de contrôle et de maintenir des politiques et procédures qui contribuent à atteindre l'objectif d'assurer, autant que possible, la conduite ordonnée et efficace des affaires de la Corporation.

La Corporation est donc redevable à la Ville de Gatineau quant à l'exercice de ses activités et la gestion de ses biens.

RÉSULTATS

J'ai émis, en date du 3 juin 2011, un rapport contenant une opinion sans réserve quant à la fidélité de la situation financière de la Corporation et au respect des principes comptables généralement reconnus au Canada.

Voici donc un extrait dudit rapport :

« À mon avis, les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'Aéroport Exécutif Gatineau-Ottawa au 31 décembre 2010, ainsi que des résultats de ses activités et de ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. »

3 **GESTION ET OPTIMISATION DE RESSOURCES**

- 3.1** GESTION DES GRANDS PROJETS
- 3.2** PROCESSUS DE GESTION DU PROJET RAPIBUS PAR LA STO

3.1

GESTION DES GRANDS PROJETS

INTRODUCTION

Le Bureau du vérificateur général (BVG) de la Ville de Gatineau a déjà réalisé l'évaluation des risques organisationnels sur l'ensemble des activités de la Ville de Gatineau (la Ville). L'une des conclusions de cet exercice a identifié les processus de gestion des grands projets comme un élément potentiel de risque organisationnel au sein de la Ville et des organismes municipaux.

La Ville de Gatineau connaît une forte croissance à bien des égards depuis quelques années. Cette croissance, ajoutée au vieillissement des infrastructures de la Ville, se traduit par une augmentation des attentes pour le maintien ou la mise à niveau de ses infrastructures, ainsi que pour l'élaboration de nouveaux équipements adaptés aux besoins actuels et futurs des citoyens.

En 2009 et 2010, en plus de réaliser les projets prévus à son budget annuel, la Ville a profité des programmes de subventions dans le cadre des programmes de relance économique annoncés au début de 2008 par les gouvernements provincial et fédéral. Entre autres, le Programme de renouvellement des conduites (PRECO) a permis à la Ville de devancer la réalisation de plusieurs projets liés aux réseaux souterrains (égouts et aqueducs) estimés à 34 M\$. La Ville a aussi entrepris des grands projets non récurrents, tels que la construction du Centre sportif et l'analyse des besoins pour un Centre multifonctionnel.

Les débats reliés à ces projets complexes et d'envergure ont été fortement médiatisés ces dernières années. Il est important que la Ville fournisse un niveau d'assurance raisonnable que les pratiques en matière de gestion de grands projets sont adéquates pour gérer les risques associés à tous ces types de projet.

Dans ce rapport, nous avons examiné les différentes étapes administratives que doivent franchir les projets de grande envergure, allant de l'analyse des besoins jusqu'à la livraison du produit fini, en passant par l'identification des mécanismes d'approbation, de surveillance et de contrôle.

OBJECTIF

L'objectif de l'audit consiste à obtenir une assurance raisonnable que les processus administratifs que la Ville a mis en place pour les projets de grande envergure en favorisent une gestion efficace et économique.

MANDAT ET PORTÉE

L'audit a porté sur les pratiques de gestion, les processus, les contrôles internes et les risques associés à la gestion des grands projets en cours de réalisation sous la responsabilité directe de la Ville de Gatineau.

Trois grands projets ont été cernés et ont été soumis à nos des procédures d'audit :

- Aréna Robert-Guérin/Centre multifonctionnel (valeur estimée jusqu'à près de 80 M\$)
- Programme de renouvellement des conduites – PRECO (34 M\$)
- Modernisation de l'usine de production d'eau potable du secteur d'Aylmer (26 M\$)

Le Centre sportif avait également été relevé comme un grand projet. Puisque des démarches légales le concernant avaient été entamées au moment de notre mandat, nous avons exclu ce projet de la portée de notre audit pour éviter de compromettre l'intégrité du processus juridique.

Les différents intervenants de la Ville étaient d'avis que ces trois projets, par leur valeur et leur complexité, représentent les grands projets entrepris par la Ville de Gatineau au cours des dernières années. Chacun de ces projets a nécessité une prise en charge et une équipe de projet indépendante des autres projets de la Ville.

Les procédures d'audit ont porté sur les cinq étapes suivantes du processus de gestion de projet :

- 1 Identification du besoin, analyse et évaluation des options et programmation préliminaire;
- 2 Conception et prise de décision sur le projet dans sa version finale;
- 3 Approvisionnement et octroi des contrats;
- 4 Mise en œuvre du projet; et
- 5 Clôture et évaluation du projet.

MÉTHODOLOGIE

Le travail d'audit a utilisé les procédures suivantes :

- étude de la gouvernance et du cadre de gestion (y compris les mécanismes de surveillance et de contrôle);
- étude des données;
- détermination des éléments de risque;
- détermination des critères d'audit détaillés à examiner pour chacun des trois projets; et
- examen des dossiers de gestion de projet et de documentations connexes pour les trois projets sélectionnés, y compris les entrevues pertinentes avec les intervenants concernés.

Les résultats de l'audit ont été communiqués à la direction du ou des services concernés afin de valider certains éléments de compréhension liés au sujet.

RÉSULTATS

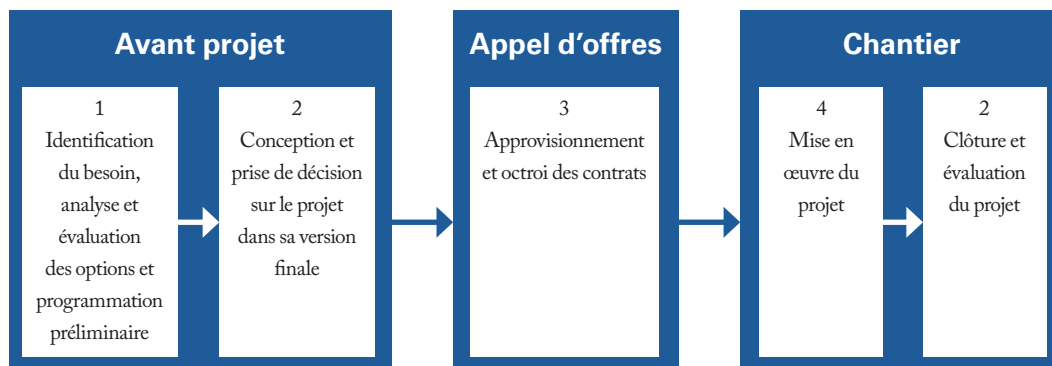
Cette section fait état de nos constatations et nos recommandations à l'égard du processus administratif mis en place à la Ville de Gatineau pour la gestion de projet.

La première partie du rapport porte sur la gouvernance et le cadre de gestion en place à la Ville de Gatineau pour la gestion des grands projets.

Par la suite, nous présentons les résultats de notre audit quant aux différentes étapes de gestion pour les trois projets qui ont fait l'objet d'un examen approfondi. Le contexte de chacun des projets étant particulier, une présentation des résultats par projet s'avère appropriée.

Gouvernance et cadre de gestion

Nous avons rencontré la direction et le personnel concerné afin de relever les points d'intérêt et les questions importantes touchant la gestion de projet. Par la suite, nous avons étayé le processus de gestion de projet sous forme d'un diagramme de processus (Voir l'illustration à l'annexe 1), selon les cinq étapes suivantes :



Contexte de gestion de projet

Nous avons reconnu deux sources d'initiation de projets :

1 Les projets relatifs à l'entretien des infrastructures et des équipements existants de la Ville

Ces projets naissent habituellement de la nécessité d'entretien et de maintien due au vieillissement des immobilisations, ou de l'adoption de nouvelles normes par des organismes de réglementation. Les besoins pour ces projets sont déterminés, planifiés et priorisés à partir de documents tels que les plans directeurs, les études de l'état du réseau à partir du « Système intégré d'aide à la décision » (SIAD), et les études de caractérisation des équipements/actifs majeurs. Par exemple, les projets du PRECO et la modernisation de l'usine de production d'eau potable du secteur d'Aylmer font partie de cette catégorie.

2 Les projets qui proviennent de souhaits politiques

Ces projets naissent habituellement de besoins basés sur la croissance démographique et urbaine, et les orientations stratégiques de la Ville. En 2009, la Ville a adopté un plan stratégique renouvelé et a élaboré un Programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le centre-ville. Ces outils permettent d'insérer les projets dans une planification à long terme. Par exemple, la réfection/reconstruction de l'aréna Robert-Guertin/Centre multifonctionnel et le Centre sportif se classent dans cette catégorie.

Cadre de référence

Nous avons recensé les lois, les règlements, les directives, les politiques et les cadres de fonctionnement régissant la gestion de projet à la Ville de Gatineau. Nous avons constaté que la Ville dispose d'outils de gestion de contrats bien établis. La nouvelle politique sur la gestion contractuelle (adoptée en novembre 2010) ainsi que les politiques sur l'adjudication de contrats et le devis normalisé de la Ville abordent les aspects techniques et administratifs de l'octroi et de la gestion de contrats. Cependant, il n'y a pas de processus intégré ou de directives documentées en matière de gestion de projet qui fournissent un cadre de référence de manière globale et qui permettent de mesurer le rendement de la Ville en gestion de projet. Dans le même contexte, il n'y a pas de procédé d'analyse ou de gestion des risques associés à la gestion de projet, et aucun indicateur de rendement n'a été élaboré pour ces activités. Les projets sont gérés selon les connaissances et l'expérience acquises par l'équipe de gestion de la Ville.

La Ville ne dispose pas de mécanismes de communication permettant de transmettre les connaissances relatives aux pratiques et aux risques de gestion de projet. Nous avons recueilli des témoignages confirmant qu'il est difficile de profiter des connaissances acquises sur des

projets, des sujets ou des situations semblables par des collègues travaillant dans d'autres services. De plus, il n'existe pas de manuels de procédures qui permettraient d'orienter et d'intégrer les nouveaux employés. Toutefois, le Service des infrastructures nous a informés que des séances d'information et de transfert des connaissances aux gestionnaires de projet sont prévues dans un avenir proche.

Les activités de gestion de projet semblent suivre un processus relativement régulier qui s'est développé au cours du temps et qui évolue en fonction des besoins et des occasions. La Direction générale à la gestion du territoire, par son Service des infrastructures, coordonne la préparation des dossiers de grands projets avec les services pertinents de la Ville. Les grands projets sont présentés au comité exécutif, et sont ensuite proposés au conseil municipal au moyen d'une présentation, d'un projet de résolution et d'un sommaire exécutif qui décrit les tenants, les aboutissants et les répercussions financières du projet. Chaque projet ou modification de projet fait l'objet d'approbation par le Conseil à des étapes précises :

- avant projet
- lancement d'appels d'offres en situations particulières
- octroi de contrats
- approbation des coûts supplémentaires au-delà des délégations réglementaires.

À cause du volume d'activités accru des deux dernières années, le Service des infrastructures a eu recours, pour la première fois, au mode de réalisation clé en main pour la réalisation de travaux de réfection d'égouts et d'aqueducs dans le cadre du programme PRECO. Selon le mode de réalisation clé en main, la responsabilité de préparer des plans et devis finaux, d'effectuer le contrôle de qualité afin de livrer un ouvrage conforme aux attentes de la Ville incombe au fournisseur, alors qu'en mode conventionnel, ces responsabilités reviennent à la Ville. Afin d'augmenter sa capacité à gérer le volume de contrats additionnels pour le programme PRECO, la Ville a retenu les services d'un gestionnaire de projets externe agissant au nom de la Ville. Cette stratégie a permis de réaliser un volume important de projets additionnels. Cependant, nous avons noté que le processus d'analyse du risque appuyant les décisions sur le mode de réalisation n'est pas documenté et aucune politique ou directive écrite le formalise.

Outre le risque de perte d'expertise avec le départ éventuel de gestionnaires chevronnés, l'absence d'un cadre de référence concernant la gestion de projet est préoccupante, surtout pour les projets de grande envergure ou les projets attribués de manière non traditionnelle (clé en main, partenariat public-privé (PPP), etc.). Les risques et les conséquences causés par des dérapages dans la gestion des grands projets sont importants et les répercussions publiques sont grandes.

À notre avis, la Ville devrait se doter d'une politique-cadre pour la gestion de projets majeurs. Adopter un tel cadre de référence favorisant l'élaboration de solutions qui tiennent compte des orientations stratégiques de la Ville faciliterait les débats d'opinions sur les grands projets. Pour élaborer sa politique, la Ville pourrait s'inspirer de la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du gouvernement du Québec et l'adapter à ses besoins pour y inclure minimalement les éléments suivants :

- les grands principes, objectifs et la vision de la Ville en matière de gestion de grands projets municipaux;
- la référence aux lois, aux politiques, aux directives et aux règlements appropriés;
- les rôles, responsabilités et qualité de chefs des divers intervenants;
- le lien du projet avec les critères retenus et les orientations stratégiques de la Ville fondés sur des études détaillées afin de structurer la prise de décision et faciliter les débats d'opinions;
- l'établissement d'objectifs en fonction d'indicateurs de performance prédéfinis et mesurables;
- la fréquence et le type d'information requis afin de permettre un suivi régulier des projets;
- et

- la description des processus d'affaires que la Ville prévoit utiliser pour sa gestion de projets en considérant les étapes préconisées par la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du gouvernement du Québec.

Nous recommandons à la Direction de :

Élaborer une politique-cadre sur la gouvernance de grands projets municipaux. (VOR1101-01)

Développer un processus d'analyse du risque dynamique permettant d'identifier les éléments de risque qui influenceront sur le mode de réalisation et les activités de contrôle requis durant le cycle de vie du projet. (VOR1101-02)

Élaborer un processus de transfert des connaissances permettant de documenter les leçons apprises et les connaissances acquises. (VOR1101-03)

Commentaires de la direction :

***VOR1101-01** / L'administration est en accord avec la recommandation. À cet effet, elle donnera un mandat pour l'accompagner dans le processus.*

***VOR1101-02** / L'administration est en accord avec la recommandation et, pour les grands projets municipaux, évaluera les risques encourus en fonction du mode de réalisation choisi et en assurera le suivi tout au long du projet.*

***VOR1101-03** / L'administration est en accord avec la recommandation. Ce volet sera traité lors de l'élaboration de la politique-cadre.*

Rôles et responsabilités

Le Service des infrastructures, qui fait partie de la Direction générale adjointe du développement du territoire, gère les projets d'infrastructure. Certains grands projets, tels que l'aréna Robert-Guertin/Centre multifonctionnel, relèvent directement de la Direction générale, avec l'appui du Service des infrastructures et d'autres services connexes de la Ville.

Malgré la faiblesse remarquée à l'égard de l'absence d'un cadre de référence, les rôles et responsabilités semblent bien compris au Service des infrastructures et à la Direction générale. Le Service des infrastructures est divisé en groupes spécialisés pour divers types de travaux tels que les égouts, les aqueducs et les routes, les usines de traitement d'eau, etc. Les chefs de groupe dirigent une équipe de gestionnaires de projet à qui des projets précis sont assignés. Les chefs de groupe ont la responsabilité de conduire chaque étape de gestion de projet.

Les rôles et la participation de chaque membre de l'équipe peuvent varier selon la complexité et l'envergure du projet.

Information de gestion et mesure du rendement

Information de suivi

Les gestionnaires de projet sont chargés d'assurer le suivi des coûts de leur projet. Selon le mode de financement retenu par la Ville, les coûts d'un projet peuvent être comptabilisés dans plusieurs postes budgétaires. Le système financier central de la Ville permet la production de rapports de coûts par poste budgétaire et non par projet. Même si ces rapports contiennent l'information financière nécessaire au suivi des coûts de projet, les gestionnaires doivent consolider les données financières des divers postes budgétaires manuellement afin de connaître les coûts totaux de leur projet. En un mot, il n'existe pas de système intégré de contrôle des coûts des projets.

Les gestionnaires de projet ont élaboré des tableaux de contrôle des coûts (utilisant un tableur comme « Microsoft Excel ») fonctionnant en parallèle au système financier de la Ville. Nous avons constaté qu'il n'y a pas de modèle de présentation standard pour ces tableaux, et qu'il faut beaucoup de temps pour préparer ces tableaux et les tenir à jour. Dans certains cas, l'information financière contenue dans les tableaux n'était pas à jour, ce qui rend ces tableaux inutiles, puisque les gestionnaires de projet devaient avoir recours directement aux rapports obtenus par le système financier de la Ville pour effectuer le contrôle des coûts de projet.

À notre avis, les outils disponibles à la Ville pour obtenir l'information financière nécessaire au suivi des coûts de projet ne sont pas efficaces, et ne permettent pas d'assurer que l'information pertinente à la prise de décision soit facilement disponible.

Nous recommandons à la direction de :

Développer un système de contrôle des coûts de projet intégré avec le système financier central de la Ville. (VOR1101-04)

Commentaires de la direction :

La création de projets comportant plusieurs sources de financement ne constitue pas une pratique courante. La majorité des projets est financée par une source de financement unique où il est possible pour les gestionnaires de scinder le projet global selon les lieux physiques reliés aux travaux ou selon le type des interventions à effectuer.

Il est important de préciser que le système financier central actuel permet d'effectuer un cumul des dépenses à partir de l'attribution d'un numéro de contrôle et ce, peu importe le nombre de postes budgétaires utilisés.

En fonction des besoins des gestionnaires de projets, une analyse sera effectuée afin de déterminer si l'utilisation des numéros de contrôle actuellement mis en place peut répondre aux exigences administratives des gestionnaires. Aussi, lors de la ré-écriture du système financier central prévue au cours des prochaines années, les modifications informatiques seront effectuées et ce, en fonction des besoins et des ressources informatiques et financières disponibles.

Information pour la gestion

Le Service des infrastructures doit parfois présenter des rapports pour expliquer les écarts des coûts sur divers projets, ou pour appuyer un projet de résolution en vue d'approuver des coûts supplémentaires. Dans ces situations, les explications sur les écarts des coûts sont fournies. Cependant, il n'existe pas de mécanisme de divulgation régulière par laquelle le comité exécutif et le conseil municipal sont informés des écarts des coûts pour l'ensemble des projets afin de dégager des tendances et de fixer des cibles d'amélioration.

Nous avons révisé un exemplaire du rapport intitulé Suivi de contrats de plus de 1 M\$ que produit le Service des infrastructures et présente au Conseil sur demande. Le rapport indique les écarts des coûts favorables et défavorables en dollars et en pourcentage depuis l'octroi de contrats, par projets individuels, ainsi que l'écart moyen pour 57 projets en cours. Le rapport n'explique pas les écarts individuels, ne permet pas de comparer les résultats de projets similaires, et ne permet pas de mesurer l'écart entre les travaux effectués par rapport au plan initial.

À notre avis, ce rapport dans sa forme actuelle ne fournit pas une information suffisante pour juger la performance de la Ville, et pour supporter les membres du Conseil dans leur prise de décision.

Par ailleurs, il n'existe pas d'analyse a posteriori quant au rendement de la Ville en fonction des indicateurs de performance et des cibles prédéfinies qui permettent d'effectuer le suivi des éléments de gestion autres que les coûts. Les indicateurs de rendement pourraient inclure des critères sur la conformité des travaux réalisés par rapport aux projets autorisés initialement, la durée des projets, les coûts reliés au non-respect des échéanciers initiaux, les avenants (nombre et coûts), etc.

Nous recommandons à la direction de :

Développer des indicateurs de performance pour la gestion de projet qui permettraient de mesurer le rendement à l'égard de la conformité des travaux réalisés par rapport aux projets autorisés initialement, de la durée des projets, les coûts reliés au non-respect des échéanciers initiaux, les avenants (nombre et coûts), etc. (VOR1101-05)

Commentaires de la direction :

L'administration est en accord avec la recommandation.

Cependant, pour être utiles, les indicateurs doivent pouvoir être produits automatiquement, sans efforts. Le système financier actuel limite la capacité de produire certains indicateurs. Pour assurer un suivi efficace des 600+ projets qu'il gère, le Service des infrastructures a développé un système de suivi des projets (INFRAPRO) et celui-ci devra être adapté pour la génération de certains indicateurs additionnels.

Résultats à l'égard des projets examinés

Dans le cadre de notre mandat, nous avons examiné trois grands projets soumis aux critères d'audit établis lors de notre analyse de risque. Cette analyse tenait compte des pratiques re-

connues de gestion de projets et incluait les éléments contenus dans la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du gouvernement du Québec.

Les trois projets ayant fait l'objet d'un examen approfondi sont les suivants :

- 1 Aréna Robert-Guertin/Centre multifonctionnel
- 2 Modernisation de l'usine de production d'eau potable d'Aylmer
- 3 Programme de renouvellement des conduites (PRECO)

Aréna Robert-Guertin/Centre multifonctionnel

Contexte

Le projet du Centre multifonctionnel est né d'un besoin de faire une mise à niveau majeure de la structure du bâtiment et des éléments mécaniques de l'aréna Robert-Guertin, qui date de 1957, ainsi que d'un vœu politique ayant été confirmé par les élus au moment de la fusion en 2002.

Notre évaluation des processus de gestion traite ce projet comme un projet non récurrent de grande envergure, initié par un vœu politique. Quoique ce projet porte sur un équipement existant de la Ville, les choix que la Ville doit faire sont d'une complexité qui dépasse une simple mise à niveau de l'aréna Robert-Guertin. Pour cette raison, nous considérons que ce type de projet ne fait pas partie des activités principales et régulières de la Ville.

Historique

2004 Les études relatives à l'état physique de l'aréna Robert-Guertin remontent à novembre 2004 alors que les coûts estimés pour réparer et mettre aux normes l'aréna Robert-Guertin étaient de l'ordre de 7,3 M\$ à 8 M\$. À cette époque, les études démontraient que l'aréna était arrivé à la fin de son cycle de vie.

Nov. 2005 Élection municipale

2006 En janvier 2006, une présentation au Conseil municipal par la Direction de l'aménagement et développement du territoire sur l'état physique de l'aréna Robert-Guertin introduit les besoins du club de hockey Les Olympiques de Gatineau d'augmenter le nombre de places de 3 000 à 5 000, d'avoir une deuxième patinoire et d'ajouter des places de stationnement, en plus de préciser que l'immeuble actuel est incapable d'accueillir des événements sportifs majeurs et des spectacles d'envergure. Le conseil municipal autorise à ce moment la réalisation d'une étude permettant d'évaluer divers scénarios, y compris rénover, agrandir ou reconstruire l'aréna Robert-Guertin sur son site actuel et évaluer d'autres sites potentiels. Le mandat de l'étude incluait aussi une étude de marché. Le Service d'urbanisme, en collaboration avec d'autres services municipaux, ainsi qu'en partenariat avec des organismes de développement économique et touristique de la région, a dirigé le dossier. Les critères de sélection des autres sites étaient basés sur le plan d'urbanisme en vigueur à cette époque, celui-ci favorisant les sites à proximité des grands axes de circulation avec un accès au transport en commun. L'étude a été confiée à la firme Dessau-Soprin en mai 2006.

Févr. 2007 Le rapport final de Dessau-Soprin (janvier 2007) a été déposé et accepté par le conseil municipal en février 2007. Dessau-Soprin introduit la notion de réaliser et d'exploiter le projet au moyen d'un partenariat public-privé (PPP), présente diverses options et recommande la construction d'un nouvel aréna sur le site existant, comprenant un amphithéâtre de 6 500 places, une nouvelle patinoire et des infrastructures permettant la diffusion de spectacles et la tenue de foires au coût de 41 M\$.

Le Conseil autorise la Direction de l'aménagement et du développement du

territoire à réaliser une étude portant sur les conditions propices à l'établissement d'un PPP, et à entreprendre les analyses requises afin de mener à bonne fin le dossier de justification stratégique pour donner suite aux deux scénarios retenus :

- rénover l'aréna Robert-Guertin et construire un nouvel amphithéâtre de 6 000 places;
- ou
- démolir l'aréna Robert-Guertin et construire un nouvel amphithéâtre de 6 000 places et une autre patinoire sur le site existant.

À la suite de l'option d'un PPP présentée dans le rapport Dessau-Soprin, la Ville demande à la firme P3 de réaliser une étude portant sur les conditions propices à établir un PPP dans le contexte des options soulevées par la Ville. Au cours de son mandat, P3 réalise un sondage d'intérêt sur la possibilité d'un PPP pour construire et gérer un amphithéâtre à vocation événementielle. Les résultats du sondage indiquent peu d'intérêt pour un tel projet.

Mai 2007

Le rapport d'étude de P3 est déposé au Conseil et il introduit une nouvelle option. Cette firme recommande de démolir l'aréna existant et de construire un amphithéâtre avec un minimum de 4 000 sièges. Les coûts estimés pour un tel projet réalisé en PPP sont de l'ordre de 24 M\$, et l'apport financier de la Ville serait limité à 13 M\$.

Le Conseil accepte de préparer une grille d'évaluation qui sera utilisée pour formuler un appel de propositions pour un PPP pour démolir l'aréna Robert-Guertin, construire un amphithéâtre comportant un minimum de 4 000 sièges et redévelopper des terrains résiduels autour du site. La Direction générale donne suite à la demande du Conseil et commence le travail préparatoire au lancement d'un éventuel appel d'offres pour un PPP.

Durant cette période, la Ville nomme un nouveau directeur général. Le Club de hockey Les Olympiques de Gatineau exprime le vœu à la Ville d'entamer des discussions préliminaires dans le but de développer une entente de PPP. Alors, on suspend le travail préparatoire d'appel d'offres pour un PPP.

2008

La Ville reçoit une première proposition des Olympiques de Gatineau en septembre 2008. Le projet inclut l'ajout de 2 000 places et de 12 loges au bâtiment existant, pour un total de plus de 5 000 places. Les coûts sont estimés à 25 M\$. En novembre 2008, la Ville rejette la proposition initiale des Olympiques de Gatineau, mais autorise la Direction générale à entreprendre des discussions avec ceux-ci dans le but de négocier une entente de partenariat qui soit avantageuse pour la Ville et Les Olympiques.

2009

En mars 2009, un nouveau protocole d'entente négocié de gré à gré avec Les Olympiques est présenté et approuvé par le conseil municipal. Le protocole prévoit des travaux de rénovation de 28 M\$ à l'aréna Robert-Guertin par 7124358 Canada Inc. Le protocole stipule que la Ville accorderait un contrat d'emphytéose pour la propriété à 7124358 Canada inc., et la Ville deviendrait locataire de l'immeuble rénové en vertu d'une entente de location à long terme. À la fin du bail emphytéotique, la Ville redeviendrait propriétaire de l'immeuble. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) doit approuver le bail emphytéotique.

La Ville dépose une demande d'approbation de l'entente de bail emphytéotique au MAMROT en avril 2009; le MAMROT rejette la demande de la Ville en mai 2009. Le MAMROT a expliqué son refus en invoquant le fait que la demande a pour but d'effectuer des travaux à un équipement appartenant à la Ville au moyen d'un partenariat privé-public (PPP), et que ce projet devait faire l'objet d'un processus d'appel d'offres public et être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter. Le projet présenté au MAMROT par la Ville était basé sur le protocole d'entente négocié de gré à gré avec Les Olympiques.

À la suite du refus du MAMROT, et plutôt que d'opter pour le processus d'appel d'offres, le Conseil autorise la réalisation d'une nouvelle étude. Cette étude porte sur la validation du marché pour le volet événementiel, l'évaluation des retombées économiques et la revue des scénarios et des sites potentiels. Les critères de sélection de sites potentiels sont maintenant basés sur les trois orientations principales du Plan d'urbanisme et du Plan particulier d'urbanisme pour le centre-ville (PPU) adopté en septembre 2009. Le mandat est confié à la firme DAA du groupe IBI.

Nov. 2009 Élection d'un nouveau conseil municipal

Avril 2010 Le rapport de DAA est déposé au conseil municipal en avril 2010. Celui-ci confirme qu'il existe un marché et des retombées économiques intéressantes pour le volet événementiel, mais contient peu ou pas d'analyse liée à la valeur ajoutée du projet sur la vie des citoyens ou sur les conséquences sociopolitiques. Le rapport recommande de favoriser le centre-ville pour implanter un nouveau Centre multifonctionnel et de développer le site existant de l'aréna Robert-Guertin à des fins résidentielles. Les autres scénarios proposés incluent la rénovation ou la reconstruction sur le site existant, ou sur d'autres sites, comme sur la rue Victoria, sur l'emplacement de l'usine Domtar et sur le boulevard de la Carrière. Cependant, le rapport ne mentionne pas le site Montcalm/Wellington. Les conclusions du rapport portent sur les coûts de construction et d'acquisition de terrains des diverses options. Les conclusions ne font cependant pas état des revenus et coûts de fonctionnement annuels et des retombées économiques du projet sur la Ville.

La recommandation finale est de construire un nouvel amphithéâtre multifonctionnel situé sur la rue Victoria à un coût estimé de 69 M\$ (63 M\$ + 6 M\$ pour l'acquisition du terrain). Les recommandations quant aux choix et à l'utilisation des sites, sont contraires aux recommandations des études antérieures. Ce revirement s'explique par l'utilisation de nouveaux critères de sélection de sites reliés principalement au PPU. À la suite du dépôt du rapport, le Conseil a mandaté le maire et l'administration municipale d'entamer des discussions afin d'obtenir des subventions pour un projet sur le site de la rue Victoria.

Juin 2010 Lors d'une présentation en comité plénier par la Direction générale, on informe le Conseil que le site de la rue Victoria n'est plus disponible et on recommande au Conseil que le projet soit déplacé au site à l'angle des rues Montcalm et Wellington. Il est important de noter que le site à l'angle des rues Montcalm et Wellington n'avait pas été identifié dans le rapport final de DAA, mais que cet emplacement fait partie de la zone visée par le PPU pour redévelopper le centre-ville. Les coûts d'acquisition de terrains à cet emplacement sont estimés à 16 M\$, ce qui porte le coût total du projet à 79 M\$. À la suite de ce changement, le Conseil a autorisé le Service juridique de la Ville à enregistrer une réserve foncière sur les terrains concernés.

- Déc. 2010** La Ville octroie un contrat à une firme d'évaluateurs agréés afin d'évaluer les coûts d'exproprier les terrains requis pour implanter le nouveau Centre multifonctionnel sur le site Montcalm/Wellington, et de procéder à l'évaluation du terrain sur le site Carillon (site actuel de l'aréna Robert-Guertin). Le Conseil a jugé opportun d'attendre les résultats de cette étude avant de se prononcer sur le projet dans sa forme actuelle. Le rapport d'évaluation final devrait être disponible vers la fin avril 2011.
- Avril 2011** Un rapport d'évaluation par une firme d'évaluateurs indépendants portant sur la valeur d'acquisition des terrains du site Montcalm/Wellington est déposé au Conseil. Ce rapport indique un coût d'expropriation de plus de 30 M\$, ce qui augmente considérablement le coût estimé du projet. À la suite du dépôt du rapport, le Conseil abandonne le projet du Centre multifonctionnel sur le site Wellington/Montcalm.

Identification du projet, évaluation des options et besoins, programmation préliminaire

Afin de tirer des conclusions sur les processus de gestion de projet dans le dossier du Centre multifonctionnel, il est important de mettre en évidence certains constats déterminants. Initié par un vœu politique, ce projet est à l'étape de la prise de décision sur un concept initial. Notre objectif est de déterminer si le processus de collecte des données et de programmation préliminaire est adéquat, et si le Conseil a reçu les renseignements requis à sa prise de décision.

Constatations

- La nature du projet initial de réfection majeure d'un équipement existant a évolué pour devenir un grand projet de développement à la suite du refus du MAMROT d'approuver le bail emphytéotique en mars 2009 (pour l'entente avec Les Olympiques de Gatineau). À la suite de cette décision, les besoins de la Ville et les orientations stratégiques à l'égard du Centre multifonctionnel (incluant le site où celui-ci devrait être installé) ont aussi évolué à différents moments.
- Près de sept ans se sont écoulés depuis l'identification initiale du besoin de réparer et mettre aux normes l'aréna Robert-Guertin (2004). Au cours de cette période, il y a eu deux élections municipales et trois différents conseils municipaux.
- Ce type de projet est de nature exceptionnelle et ne fait pas partie des activités principales de la Ville.
- La Ville ne possède pas d'expérience antérieure pour réaliser de projets similaires.
- Un plan clair pour préparer le dossier stratégique initial, y compris les étapes, les dates critiques, les éléments d'information à évaluer, et le coût des études à venir, n'a pas été établi.
- Les éléments d'information suivants ont été peu ou pas traités :
 - analyse de la valeur ajoutée sur la qualité de vie des contribuables;
 - validation des résultats recherchés;
 - potentiel de revenu du projet;
 - retombées économiques directes sur le milieu des affaires de la Ville;
 - analyse comparative coûts/bénéfices de chaque projet; et
 - plan de communication.
- À la suite du refus du MAMROT, la Ville n'a pas exploré la possibilité de procéder par appel d'offres public tel que recommandé par celui-ci, pour construire et louer l'aréna Robert-Guertin selon le modèle d'affaires et de financement conçu avec Les Olympiques.
- Les critères de recherche et de sélection des sites potentiels ont changé dû à l'adoption

du PPU. Cette modification a causé un virage important dans le choix et l'usage des sites proposés par Dessau Soprin en 2006, comparativement à ceux proposés par la firme DAA en 2010 qui tenaient compte des orientations du PPU. Le PPU serait venu modifier significativement la stratégie de la Ville, et fait obstruction à l'ensemble des travaux effectués à cette date dans le cadre du projet Guertin. À partir de l'automne 2009, on semble avoir pris pour acquis le nouveau PPU comme s'il avait été en place depuis le début de l'étude du projet, ce qui de toute évidence, n'était pas le cas. Le changement de direction stratégique relié à l'adoption du PPU constituait donc un risque non ou mal identifié, influençant le processus décisionnel lié au projet de l'aréna Robert-Guertin.

- Le rapport d'avril 2010 de la firme DAA ne contenait pas l'option du site Montcalm/Wellington qui a été recommandé au Conseil en juin 2010.
- Les renseignements contenus dans la présentation du 29 juin 2010 recommandant le site Montcalm/Wellington et ceux de la présentation du 12 avril 2010 recommandant le site Victoria ne sont pas uniformes. Les éléments supportant la prise de décision sont présentés différemment dans les deux options. Ces différences ne permettent pas aux lecteurs de comprendre facilement l'évolution du projet et de ses coûts. Cela représente une source de confusion pour les décideurs.
- Il y a une augmentation importante des coûts estimés pour les diverses versions du projet depuis 2004.
- La Ville n'a pu étayer une stratégie de financement qui incluait des sources de financement possibles et tangibles des autres paliers de gouvernement.
- Les diverses études incluent peu ou pas de consultation avec les groupes sociaux (culture et sports) de la Ville.
- Analyse financière : Les coûts de développement du projet sont démontrés, mais il y a peu de discussion sur les revenus et les coûts de fonctionnement annuels anticipés.
- Il n'y a pas de plan de communication. Une firme spécialisée en communication a été embauchée à la fin du processus (Groupe Octane en septembre 2010) pour aider la Ville à organiser des consultations publiques.

Notre revue a démontré que la Ville a eu recours aux services de nombreux experts afin d'obtenir les renseignements soutenant les recommandations et devant servir à la prise de décision par le Conseil. Cependant, la Ville n'a pas élaboré un plan de travail rigoureux et documenté au départ en vue de préparer le dossier d'affaires pour l'aréna Robert-Guertin.

Avec l'approbation du PPU, la séquence chronologique d'un processus décisionnel a été modifiée, les critères de sélection de sites et les orientations stratégiques de la Ville ont changé en cours de route, ce qui a causé un revirement important sur le choix du site. Ces changements ont entraîné des délais additionnels liés à la prise de décision, et ont contribué à augmenter le niveau d'incertitude relié aux sources de financement disponibles, aux coûts du projet, et à sa faisabilité.

À notre avis, le processus de collecte des données et de programmation préliminaire pour la gestion de projet n'était pas approprié pour ce projet. En grande partie, cela est dû au fait que la Ville ne dispose pas d'un processus documenté pour élaborer et communiquer des dossiers de projets et des plans d'affaires pour des projets de grande envergure initiés par un vœu politique. La Ville pourrait améliorer ses pratiques et éviter de répéter des erreurs en élaborant un tel processus. La documentation récente en gestion de projet ainsi que la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (Infrastructure Québec) décrit les étapes et les éléments requis pour préparer un dossier stratégique et un dossier d'affaires. Les éléments requis pour préparer un dossier d'affaires initial pour un tel projet sont les suivants :

- planifier les étapes, échéanciers et dates critiques;
- analyser les compétences requises et l'équipe de réalisation du projet;

- décrire et justifier le besoin et les résultats recherchés;
- déterminer de façon préliminaire les options, y compris le statu quo;
- élaborer des études d'opportunité, modèle financier, échéanciers, risques, qualité recherchée, niveau de satisfaction des citoyens;
- justifier l'option recommandée et son coût estimé;
- déterminer les enjeux économiques et sociopolitiques;
- analyser et recommander un mode de réalisation;
- préparer un modèle financier détaillé, une stratégie de financement et évaluer l'incidence budgétaire;
- planifier la gestion de la communication; et
- estimer le coût des études requises pour élaborer un dossier d'affaires initial et final.

Dans le cas précis du projet de l'aréna Robert-Guertin/Centre multifonctionnel, nous considérons que les quatre éléments suivants doivent être fortement améliorés afin de mieux appuyer et favoriser la prise de décision du projet futur :

- Les décideurs doivent fixer, comprendre et accepter les critères et alignements stratégiques de choix (incluant le PPU) permettant d'élaborer des solutions. Des analyses coûts/bénéfices sociales et financières qui permettent de comparer les diverses options doivent supporter les solutions.
- La stratégie de financement doit clairement démontrer les sources de fonds anticipées et plausibles pour financer le projet.
- La justification du projet doit inclure une analyse démontrant les conséquences sociales du projet et la valeur ajoutée pour les citoyens.
- Les présentations relatives à des projets de l'envergure du Centre multifonctionnel doivent se faire selon une stratégie de communication bien établie permettant à tous de comprendre les critères précis et les choix stratégiques acceptés par les décideurs, ainsi que le processus décisionnel qui a été engagé pour en arriver à la proposition retenue.

La Ville dispose finalement, après sept ans, de l'information pertinente pour étayer un dossier d'affaires à l'égard du Centre multifonctionnel. À l'exception du choix du site Montcalm/Wellington qui n'était pas une option suggérée dans les études, la Ville a, en 2011, une orientation stratégique pour le Centre multifonctionnel qui lui permet de faciliter les débats d'opinions sur le projet et le choix du site.

En conclusion, la Ville devrait établir et communiquer un plan d'affaires rigoureux, documenté et complet qui devrait inclure au minimum les éléments suivants :

- identifier clairement les orientations stratégiques et les critères particuliers retenus pour établir les besoins, développer les options et faire les choix appropriés (détails du projet, sites possibles, mode de réalisation);
- utiliser des modèles standards de présentation de l'information financière, y compris tous les éléments de coûts et revenus pertinents (coûts et revenus opérationnels), ainsi qu'une indication de la valeur ajoutée sur la qualité de vie des contribuables et des retombées économiques du projet, le cas échéant;
- présenter une stratégie de financement réaliste, déterminant des sources de financement disponibles assez tôt dans le processus pour chaque projet. La stratégie de financement doit être validée à chaque étape jusqu'à la conclusion d'une entente de financement concrète;
- présenter les options recommandées au Conseil par ordre de préférence ainsi que des solutions alternatives.

Nous recommandons à la direction de :

Établir et communiquer un plan d'affaires rigoureux, documenté et complet pour des projets d'envergure. (VOR1101-06)

Commentaires de la direction :

L'administration est en accord avec la recommandation dans son ensemble.

Pour le centre multifonctionnel, cependant, l'administration est d'avis que ce projet était en mode définition et que, quoique dans un format différent, la documentation présentée au Conseil était entière et suffisante pour une prise de décision éclairée.

Constatations particulières à l'égard du projet échoué de PPP avec Les Olympiques de Gatineau

- L'approbation du MAMROT était requise préalablement à la conclusion de l'entente de location (bail emphytéotique) pour le terrain du site actuel de l'aréna Robert-Guertin.
- La demande d'approbation du MAMROT a été préparée avec la firme d'avocats Bélanger Sauvé de Montréal. Selon la Direction générale, cette firme possède une expérience démontrée dans la préparation de demandes similaires pour le compte d'autres villes du Québec.
- Selon la Direction générale, la Ville a travaillé en collaboration avec les fonctionnaires du MAMROT au moment de préparer la demande avant de soumettre la demande finale au MAMROT.
- La demande a été soumise au MAMROT le 3 avril 2009.
- Le MAMROT a rejeté la demande de la Ville le 8 mai 2009 pour les motifs suivants :
 - Selon le MAMROT, il s'agit d'un cas où la Ville paie des travaux municipaux pour un équipement municipal. Ce type de contrat nécessite une demande de soumission publique selon l'article 573 de la Loi sur les cités et villes.
- La Direction générale de la Ville considère que cette décision est contraire à des décisions récentes du MAMROT dans des dossiers similaires.
- La Ville a fait trois demandes écrites demandant au sous-ministre du MAMROT d'expliquer les motifs de leur refus, étant en désaccord avec l'interprétation du MAMROT. Selon la Direction générale de la Ville, ces demandes sont demeurées sans réponse formelle du MAMROT.

Conclusion à l'égard du projet PPP échoué avec les Olympiques de Gatineau

À notre avis, à la suite du refus du MAMROT, et à la lumière des études antérieures qui favorisaient la réalisation du projet en mode PPP, la Ville aurait dû explorer la possibilité de procéder par appel d'offres public pour construire et louer l'aréna Robert-Guertin selon le modèle d'affaires et de financement conçu avec Les Olympiques.

Modernisation de l'usine de production d'eau potable d'Aylmer

Contexte

La demande accrue en eau due à la croissance de la population et l'entrée en vigueur du nouveau Règlement sur la qualité de l'eau potable du ministère de l'Environnement du Québec en 2002 ont accéléré le lancement des projets de modernisation des usines de production de Gatineau, y incluant celle d'Aylmer. La Ville a donc dû procéder à l'évaluation de l'état et de la conformité de ses quatre usines de production d'eau potable situées dans les secteurs de Buckingham, Gatineau, Hull et Aylmer. Ces évaluations ont permis de quantifier et de prioriser les travaux et les achats d'équipement requis. L'usine d'Aylmer est la première des quatre usines à être modernisée. Les travaux de modernisation ont débuté en mai 2009 et étaient achevés à 93 pour cent à la fin janvier 2011.

Il s'agit d'une première expérience pour la Ville pour ce type de projet. Par ailleurs, les travaux de modernisation des autres usines de production d'eau potable sont prévus au cours des prochaines années. Au moment d'évaluer le processus de gestion, nous avons considéré ce projet comme un grand projet récurrent relatif à la mise à niveau, la mise aux normes et à l'augmentation de la capacité des infrastructures et d'équipements existants de la Ville. Ce type de projet n'est pas fréquent, mais fait partie des activités normales de la Ville.

Il est intéressant de noter que la planification pour moderniser l'usine du secteur de Buckingham est déjà commencée. Ce projet est similaire à celui de l'usine d'Aylmer et il est géré par la même équipe. Les expériences acquises sur le plan des exigences réglementaires, des estimations de coûts, de la gestion des échéanciers, de la coordination simultanée des travaux de construction et de l'opération de l'usine de production d'eau potable dans le projet de l'usine d'Aylmer ont déjà été mises à profit dans la planification du projet de l'usine de Buckingham. Les travaux devraient débuter dans les 12 prochains mois.

Historique

À la suite de l'entrée en vigueur du nouveau Règlement sur la qualité de l'eau potable du ministère de l'Environnement du Québec en 2002, la Ville a réalisé plusieurs études afin de déterminer les investissements requis pour moderniser et augmenter la capacité de l'usine d'Aylmer. Diverses firmes ont effectué des études et chaque étude présentait des estimations des coûts de mise à niveau considérablement différentes (ces estimations n'incluent pas les coûts finaux de conception et de surveillance) :

Étude SNC Lavalin en 2002	6 063 000 \$
Étude Dessau-Soprin en 2005	8 752 891 \$ (excluant le préachat et les ajouts de procédés)
Étude Roche en 2008	20 231 000 \$ (y compris préachats)

2002 À l'époque, il n'existait qu'un seul fournisseur approuvé par le ministère de l'Environnement pour l'équipement de décantation. La Ville a accepté de participer à un programme d'essai d'une nouvelle technologie de décantation mise au point par Degrémont, un nouveau fournisseur tentant de pénétrer le marché québécois. Les essais se sont déroulés avec succès et l'équipement de décantation de Degrémont a été homologué (pour validation en conditions réelles) par le ministère de l'Environnement du Québec.

2005 La Ville a procédé à un appel d'offres pour le préachat d'équipement de dé-

cantation et a invité les fournisseurs d'équipement de décantation à soumettre une offre. À la suite de l'appel d'offres, la Ville n'aurait reçu qu'une seule soumission et octroyé le contrat pour le préachat de l'équipement de décantation à la firme Degremont.

Avril 2008 La Ville a effectué une présélection d'entrepreneurs de services de construction pour moderniser l'usine. Trois entrepreneurs ont réussi l'étape de présélection.

2009 La Ville a procédé à l'appel d'offres pour moderniser l'usine d'Aylmer et a octroyé un contrat à la firme Ed Brunet et associés. Les travaux étaient achevés à 93 pour cent à la fin janvier 2011. La Ville a également procédé à un appel d'offres et a octroyé deux contrats pour le préachat de produits électriques.

Voici un sommaire des montants estimés et des coûts réels, ainsi que les répercussions sur les montants de financement accordés au projet :

		Financement	Coûts estimés	Coûts réels
2003	Règlement 105-2003	100 000 \$		
2004	Règlement 195-2004	300 000 \$		
2006	Règlement 342-2006	14 740 000 \$		
2007	Contrat Roche		1 337 825 \$	
2008	Étude Roche		20 231 000 \$	
2008	Augmentation règl.	6 705 400 \$		
2009	Augmentation règl.	3 660 000 \$		
2007	Contrat Roche			1 337 825 \$
2011	Ajustements contrat Roche			803 575 \$
2011	Autres services			219 815 \$
2009	Soumission Brunet			21 333 660 \$
2011	Ajustements Ed Brunet (février 2011)			603 570 \$
2011	Autres contrats			1 091 405 \$
2011	Évaluation des coûts à venir			1 000 000 \$*
TOTAL À CE JOUR		26 505 400 \$	21 568 825 \$	26 389 850 \$

* Coûts anticipés au 1er mars 2011

Identification du projet, évaluation des options et besoins, programmation préliminaire

L'évaluation des besoins et l'estimation préliminaire des coûts pour ce projet se sont avérés un défi important. La Ville a eu recours aux services de firmes reconnues pour évaluer les besoins et les coûts à prévoir. L'étude initiale de 2002 a été actualisée à deux reprises, en 2005 et en 2008. Pendant cette période, les coûts estimés sont passés de 6 M\$ (2002) à 21,6 M\$ (2008), une augmentation de 260 pour cent qui ne s'explique pas uniquement par l'inflation et les conditions de marché. Les éléments majeurs suivants expliquent l'augmentation des coûts estimés :

- Manque de connaissances initiales des exigences du nouveau Règlement sur la qualité de l'eau potable par les consultants. Chaque rapport d'évaluation des besoins indique des

éléments qui sont ajoutés au projet par rapport aux études précédentes, ce qui contribue à augmenter la portée et l'étendue des travaux à réaliser.

- Apprentissage, période de familiarisation et acquisition de connaissances par la Ville. Les connaissances acquises depuis le début du projet ont permis à la Ville de faire certains choix stratégiques qui excèdent les exigences du Règlement et qui procurent un niveau d'assurance supérieur quant à la performance de l'usine et la qualité de l'eau potable produite. Par exemple, l'ajout d'un système d'ozonation au coût de 1 199 000 \$ dans le processus de filtration de l'usine permet de mieux contrôler les cyanobactéries (algues bleues); cet ajout est l'une des causes de l'augmentation des coûts. À eux seuls, les ajouts totalisent 4,3 M\$, et ce, avant de considérer les impacts sur les services professionnels.

En août 2007, la Ville a octroyé un contrat à la firme Roche pour effectuer une étude finale des besoins, et pour préparer les plans et devis requis au lancement d'appels d'offres. Les honoraires initiaux de Roche de plus de 1,3 M\$ de 2007 étaient basés sur les estimations de la Ville qui indiquaient que les coûts du projet de construction (excluant les préachats) étaient de 14,7 M\$ et que le projet devait avoir une durée totale de 22 mois, dont 12 mois de construction. Le projet est maintenant estimé à 26,4 M\$ et sera d'une durée totale d'environ 44 mois, dont 24 mois de construction; les honoraires de Roche ont bondi de plus de 800 000 \$.

Conception et prise de décision sur le projet dans sa version finale

La firme Roche a réalisé les plans et devis d'août à décembre 2008. Ces plans et devis étaient conformes à l'analyse des besoins effectuée par Roche au début de 2008 et l'évaluation finale des coûts; les contingences ne comportaient pas d'écarts majeurs aux évaluations initiales.

Approvisionnement et octroi des contrats

Le contrat a été octroyé au plus bas soumissionnaire conforme, soit Ed Brunet & associés. Le prix de la soumission était supérieur de 10,2 pour cent à l'estimation de 1 975 480 \$. Cet écart était principalement relié au coût soumissionné pour les éléments de structure qui était supérieur de 2 045 000 \$ à l'estimation initiale de Roche.

Mise en œuvre du projet

Ce projet a été réalisé en mode conventionnel. Les procédures incluent les réunions de chantier et les méthodes de surveillance habituelles. Selon une présentation préparée en mars 2011 par le Service des infrastructures pour le compte du comité tactique, la Ville avait engagé des coûts additionnels de 1 845 545 \$ pour les travaux effectués à cette date. Les facteurs suivants expliquent ces coûts :

- l'augmentation du coût du contrat de Roche de 803 575 \$ (plus de 60 pour cent du contrat original) due à la prolongation des travaux et à la différence entre les coûts initiaux estimés par la Ville et les coûts réels du projet;
- des addendas au contrat d'Ed Brunet de 603 570 \$ (plus de deux pour cent du contrat original), dus à des imprévus divers; et
- d'autres coûts pour services professionnels et produits divers 438 400 \$ dus à des imprévus divers.

Au 1er mars 2011, les prévisions des coûts additionnels à venir et autorisés étaient de 1 000 000 \$.

Le total des coûts excédant le budget original se résume comme suit :

Écart de prix à la soumission	1 975 480 \$
Écart de coûts au 1er mars depuis le début des travaux	1 845 545 \$
Prévision des coûts additionnels à venir après le 1er mars	1 000 000 \$
Écart total	4 821 025 \$ (22 % du budget original)
Budget initial	21 568 825 \$
Budget total prévu	26 389 850 \$

Dans l'exécution du projet de modernisation de l'usine de production d'eau potable d'Aylmer, tel qu'identifié aussi dans le projet du Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'égouts (PRECO), nous avons constaté des retards importants dans la livraison des produits finis. En 2002, la mise en œuvre du projet était évaluée à 6 M\$ et devait s'échelonner sur 22 mois. En janvier 2011, on estimait qu'il dépasserait 26 M\$ et s'échelonnerait plutôt sur 44 mois. Présentement, la Ville n'a pas analysé les causes et les conséquences de ces retards. Quels sont les coûts inclus dans la variation de 20 M\$ occasionnés directement par ces retards?

À notre avis, il nous paraît essentiel que l'administration publique connaisse les causes et les conséquences du non-respect des échéanciers de livraison des produits finis. La Ville devrait donc mettre en place un modèle permanent pour analyser les causes et pour évaluer les conséquences de ces retards d'échéanciers, que les facteurs soient de nature interne ou externe à l'organisation. Ces facteurs peuvent être liés à divers aspects (ressources humaines, processus d'autorisation ou de financement, service et bien-être de la communauté, contrôle de qualité, sécurité, etc.) et doivent être évalués en référence à des indicateurs de performance à mettre en place.

Nous recommandons à la direction de :

Mettre en place un modèle permanent d'analyse des causes et d'évaluation des répercussions liées aux retards dans les échéanciers à livrer les produits finis. (VOR1101-07)

Commentaires de la direction :

L'administration est en accord avec la nécessité de suivre et d'évaluer les retards en post-mortem de façon à identifier les risques et tirer des bénéfices des expériences acquises.

Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'égouts (PRECO)

Contexte

Le Programme de renouvellement des conduites d'eau potable et d'égouts (PRECO) émane du gouvernement du Québec sous l'égide du MAMROT. La Ville de Gatineau a lancé le projet après que le gouvernement du Québec ait injecté de nouveaux fonds dans le programme au cours de l'année 2009. Le PRECO est assorti de conditions d'admissibilité précises ainsi que d'échéanciers très courts. La Ville a bénéficié de ce programme et a obtenu des subventions qui ont permis de devancer l'exécution de travaux de réfection d'une valeur de 34 M\$ sur 29 segments de rues totalisant une longueur approximative de 10 km.

La Ville bénéficie d'une grande expertise en matière de projets d'égouts et d'aqueducs. Au moment d'évaluer les processus de gestion, nous avons considéré ce projet comme un grand projet récurrent relatif à l'entretien ou à la mise à niveau des infrastructures et équipements existants de la Ville. Ce type de projet fait partie des activités principales de la Ville.

Historique

Afin de profiter du PRECO, la Ville devait soumettre une liste de projets au MAMROT répondant à des critères précis. Les projets définis devaient être appuyés par des renseignements techniques et par un plan de mise en œuvre réalisable. Le Service des infrastructures a utilisé son plan d'intervention 2010, préparé à partir de son outil de gestion du SIAD, afin de rassembler l'information requise, et faire approuver les travaux admissibles à la subvention du PRECO. Les données fournies par la Ville au MAMROT ont permis d'obtenir rapidement l'approbation des projets et des subventions.

Les nouveaux projets du PRECO ont cependant créé un surcroît important du volume d'activités au Service des infrastructures de la Ville pour la saison de construction 2010. Les ressources de la Ville étant déjà entièrement affectées à la gestion des projets du programme régulier, la Ville a octroyé un contrat à un consultant externe afin qu'il gère ce projet.

Le gestionnaire de projet du Groupe AXOR inc. était responsable de planifier les projets, y compris d'estimer les coûts, préparer les documents de soumission de type clé en main, réviser les soumissions et les recommandations des entrepreneurs, valider les décomptes fournis par les entrepreneurs, tenir les dossiers de projet, effectuer le suivi des coûts, ainsi que développer et mettre en application un processus de contrôle de qualité.

Les projets du PRECO ont été groupés en deux lots pour préparer les études géotechniques, effectuer les évaluations environnementales, caractériser les sols contaminés et appliquer les exigences en contrôle de qualité. Deux contrats distincts ont alors été octroyés à des firmes d'experts externes en matière de sol et matériaux.

Afin de regrouper les chantiers en projets d'envergure raisonnable, le Service des infrastructures a regroupé les travaux en neuf lots distincts. Le mode de réalisation clé en main a été choisi, ce qui signifie que les entrepreneurs retenus par la Ville à la suite du processus d'appel d'offres étaient responsables d'exécuter les travaux, mais également de concevoir les plans de construction pour les travaux à réaliser, et de contrôler la qualité. Les entrepreneurs devaient donc embaucher une équipe de professionnels en conception et fournir les plans de construction, les preuves de conformité des matériaux fournis et les ouvrages livrés à la Ville. C'est la

première fois que la Ville a eu recours à cette stratégie d'approvisionnement pour des travaux d'égouts et d'aqueducs. C'est le seul mode qui permettait de réaliser, dans les délais permis, des tronçons pour lesquels les plans de devis n'étaient pas encore préparés.

Identification du projet, évaluation des options et besoins, programmation préliminaire

L'identification des besoins pour le PRECO a été effectuée à l'aide du plan d'intervention de la Ville, qui inclut une liste de projets classés par type d'intervention à effectuer et par ordre de priorité en soutien à la préparation du Programme triennal d'immobilisations (PTI). Le Plan d'intervention est préparé à partir du Système intégré d'aide à la décision (SIAD). Le SIAD est une base de données qui permet de compiler des renseignements techniques sur l'état des infrastructures souterraines, de porter un diagnostic sur les interventions à prévoir et d'établir des priorités selon des critères bien précis.

Les estimations de coûts individuels pour chacun des neuf lots totalisant 34 M\$ pour 29 segments de rue préparés par le Service des infrastructures de la Ville, ont été présentées au Conseil municipal ainsi qu'au MAMROT. Ces estimations étaient basées, et il est important de le souligner, sur le coût unitaire historique moyen pour divers types de produits et d'ouvrages.

Conception et prise de décision sur le projet dans sa version finale

Le devis normalisé comporte une série de documents qui décrivent les exigences administratives et techniques de la Ville en matière de gestion de contrats d'égouts, d'aqueducs et de travaux routiers. Ce document est facilement disponible, bien connu et utilisé dans tous les projets de la Ville. L'utilisation d'un devis normalisé est considérée comme une pratique habituelle et reconnue.

Au moment de préparer les documents de soumission, le Groupe AXOR inc. devait préparer un design conceptuel (évaluations seulement) et un bordereau de soumission pour chaque sous-projet en se fondant sur l'information contenue dans le SIAD et le devis normalisé de la Ville. Le Groupe AXOR inc. devait également préparer des estimations de coûts pour chacun des neuf lots (sous-projet).

Il conviendrait de noter qu'il y a eu des écarts, parfois importants, entre les estimations préparées par le Groupe AXOR inc. et celles préalablement préparées par la Ville pour certains projets.

Puisque le mode de réalisation clé en main était utilisé, l'entrepreneur était responsable de la conception, des plans finaux de construction, de coordonner les travaux et de produire les attestations de conformité des travaux et des matériaux. La conception des plans définitifs de construction devait être basée sur le design conceptuel du Groupe AXOR inc. et le devis normalisé de la Ville pour ce type de travaux.

Approvisionnement et octroi des contrats

À la suite de l'examen des résultats de soumission pour les neuf lots du PRECO, nous avons constaté des écarts, parfois importants, entre les coûts budgétés et les prix obtenus par le processus de soumission.

Lot	Coûts			Date de fin des travaux	
	Estimation la Ville	Estimation Groupe AXOR inc.	Soumission	Date initiale	Date révisée
1	5 367 138 \$	6 778 077 \$	4 920 205 \$	31 oct. 2010	Printemps 2011*
2	4 704 341 \$	5 272 219 \$	5 150 260 \$	31 oct. 2010	Été 2011*
3	2 656 069 \$	3 631 361 \$	3 472 482 \$	31 oct. 2010	Automne 2010
4	5 721 753 \$	9 933 451 \$	10 661 911 \$	15 déc. 2010	Printemps 2011*
5	1 559 378 \$	1 373 827 \$	860 125 \$	30 sept. 2010	Automne 2010
6	3 851 066 \$	6 305 983 \$	7 904 015 \$	Annulé, prix trop élevé	Retourné en soumission en 2011
7	3 311 881 \$	4 053 331 \$	5 021 529 \$		
8	6 276 780 \$	5 549 395 \$	5 334 652 \$	30 nov. 2010	Été 2011*
9	1 315 996 \$	2 343 783 \$	1 956 444 \$	31 oct. 2010	Printemps 2011*
Total	34 764 402 \$	45 241 427 \$	45 281 623 \$	La Ville : écart de prix défavorable global de 30 % Groupe AXOR inc. : écart de prix négligeable	
Total excluant les lots 6 et 7	27 601 455 \$	34 882 113 \$	32 356 079 \$	La Ville : écart de prix défavorable global de 17 % Groupe AXOR inc. : écart de prix favorable de 7 %	

* L'échéancier de ces projets a été retardé

Les écarts de coûts entre les prix soumissionnés et les estimations de la Ville variaient d'écarts favorables de 45 pour cent à des écarts défavorables de 105 pour cent. Nous avons également relevé des écarts importants entre les estimations de la Ville et celles d'AXOR.

En raison des prix élevés des résultats des soumissions, les travaux prévus pour les lots 6 et 7 ont été annulés pour la saison 2010. Les contrats pour les autres lots ont été octroyés tel que soumissionnés. Ces écarts de coûts nous incitent à remettre en question la méthode d'estimation des coûts utilisée par la Ville d'autant que des écarts importants avaient déjà été identifiés à la suite des estimations d'Axor, donc avant le processus de soumission.

Lorsqu'on compare les résultats obtenus avec les évaluations du gestionnaire de projet et les soumissions obtenues des entrepreneurs, les méthodes d'estimations utilisées par la Ville ne sont pas suffisamment rigoureuses. Ces méthodes utilisent encore une fois des données historiques que l'on peut facilement remettre en question en raison des conditions particulières à chaque projet et de l'escalade des coûts de construction survenue au cours de la dernière décennie.

De plus, l'information fournie à la Ville quant au rendement de la gestion de projet est insuffisante. Dans le cas de PRECO, le budget initial de près de 34 M\$ a été dépensé ou engagé, mais le nombre de lots réalisés et le nombre de rues inclues dans les projets ont dû être diminués de manière significative pour respecter l'enveloppe budgétaire autorisée. Ainsi, la Ville a engagé le budget autorisé, mais a exécuté moins de travaux que planifiés.

À notre avis, améliorer les méthodes d'estimations de la Ville permettrait de réduire les écarts de prix de soumissions réels par rapport à ses estimations, d'établir les besoins de financement nécessitant moins d'ajustements subséquents et placerait la Ville en situation de pouvoir «challenger», d'être plus critique à l'égard des soumissions et d'être moins dépendante des entreprises soumissionnaires. Ces estimations référentielles et l'établissement d'objectifs définis constitueraient en soi des indicateurs de rendement prédéfinis et mesurables que nous avons recommandés (VOR1101-05) plus tôt dans le présent document.

Nous recommandons à la direction de :

Améliorer les méthodes d'estimation utilisées par la Ville pour établir les coûts initiaux des travaux projetés. (VOR1101-08)

Commentaires de la direction :

L'administration est généralement en accord avec la recommandation.

Cependant elle note que la précision des estimés est directement tributaire de la qualité de l'information disponible. Et le seul aspect qui pourrait être plus précis est celui des quantités. L'aspect des prix unitaires est dicté par le marché et reflète donc l'offre et la demande.

Il faut rappeler que les projets PRECO lancés en «clé en main» étaient ceux pour lesquels seul le besoin et la longueur approximative était connu.

Mise en œuvre du projet

Gestion des coûts de travaux supplémentaires

Lors de l'examen des documents de projet, nous avons constaté que des travaux supplémentaires, dont le coût total dépassait les montants autorisés en vertu de la politique de gestion contractuelle, avaient été autorisés et terminés. En effet, le total des ordres de changement pour le lot 1 se chiffrait à environ 320 000 \$, dont 82 000 \$ avaient déjà été autorisés et payés à l'entrepreneur. Le solde des coûts pour les travaux réalisés (238 000 \$) était toujours à l'étape de négociation et était impayé.

La même situation a été observée pour un tout autre projet (rue Garneau), où un projet de résolution a été présenté au Conseil en janvier 2011 en vue d'autoriser des dépassements de coûts de 1 146 120 \$ pour des travaux déjà exécutés.

La politique de gestion contractuelle, article 10.2.3 – Approbation des suppléments au contrat, stipule que « l'unité administrative doit faire approuver, par des fonctionnaires autorisés, la dépense pour tout supplément à un contrat déjà accordé par la Ville qui n'excède pas le moindre de 10 % du contrat accordé ou 100 000 \$:

- par le directeur de l'unité administrative concernée, lorsque le montant ne dépasse pas 20 000 \$;
- par le directeur de l'unité administrative concernée et le directeur général adjoint lorsque le montant dépasse 20 000 \$;
- par le comité exécutif pour tout supplément à un contrat déjà accordé par la Ville qui excède le moindre de 10 % du contrat accordé ou 100 000 \$. »

Selon les explications qu'ont reçues les gestionnaires de projet, les limites financières fixées dans la politique de gestion contractuelle, combinées avec les longs délais administratifs requis pour obtenir les autorisations du comité exécutif, incitent les gestionnaires à autoriser des travaux supplémentaires sans que le comité exécutif n'ait approuvé ces ordres de changements, le tout pour éviter les arrêts de travaux en chantier et les impacts financiers qui en découlent.

Nous comprenons que des décisions doivent être prises rapidement lorsqu'un contrat est en

cours de réalisation, et que ces décisions doivent permettre de réduire certains risques pour la Ville.

À notre avis, les gestionnaires s'exposent à un risque personnel lorsqu'ils excèdent leur autorité, même pour le bien de la Ville, puisque ces pratiques ne sont pas conformes à la politique de la Ville.

Nous recommandons à la direction de:

Respecter les dispositions de la politique de gestion contractuelle en matière de délégation de pouvoir en regard de l'approbation de travaux supplémentaires. (VOR1101-09)

Commentaires de la direction :

L'administration considère qu'il y a plutôt lieu de revoir le règlement 79-5-2009 concernant la délégation de pouvoir de dépenser et de passer des contrats au nom de la Ville de Gatineau à certains fonctionnaires pour tenir compte des réalités de chantier.

Contrôles sur la réception des ouvrages et matériaux

Selon le mode de réalisation clé en main, l'entrepreneur doit fournir les documents démontrant que les matériaux et travaux fournis au chantier sont conformes aux plans de construction et aux normes de qualité applicables. Certains documents doivent être fournis avant la mise en œuvre à partir d'essais faits en laboratoire, et d'autres sont préparés à partir de données recueillies sur le chantier.

Les documents contractuels de la Ville prévoient que le gestionnaire de projet doit établir et assurer la mise en application d'un processus de contrôle de qualité. La responsabilité d'assurer l'application du processus lié au contrôle de qualité incombe au consultant expert en sols et matériaux embauché par la Ville.

Au moment de l'examen des documents au dossier, nous avons vérifié les méthodes de contrôle du gestionnaire de projet qui permettent de s'assurer que les documents requis ont été reçus. Nous avons ainsi constaté qu'il y avait un contrôle adéquat sur la réception des documents requis de l'entrepreneur. Cependant, nous n'avons trouvé aucune indication que le consultant expert en sols et matériaux avait effectué des essais témoins afin de valider les renseignements fournis par l'entrepreneur.

Nous comprenons que la responsabilité en matière du contrôle de qualité incombe au fournisseur lorsque le mode de réalisation clé en main est utilisé, et que le fait d'effectuer des essais témoins peut être considéré comme redondant. Cependant, à notre avis, il est essentiel que le programme de contrôle de qualité de la Ville comprenne un mécanisme qui permet d'obtenir un niveau d'assurance suffisant qui indique que les résultats d'essais fournis par l'entrepreneur sont fiables.

Nous recommandons à la direction de :

S'assurer que les modalités contractuelles, reliées à la gestion de projet et au contrôle de qualité effectuées par des firmes indépendantes de l'entrepreneur, dans le contexte du mode de réalisation clé en main, incluent des exigences relatives à la validation des documents d'attestation de conformité fournis par les entrepreneurs. (VOR1101-10)

Commentaires de la direction :

L'administration est en accord avec la recommandation qui s'applique aux projets «clé en main». Les mesures appropriées seront mises en place lors du prochain projet de cette nature.

Gestion des échéanciers

Il est important de noter qu'il y a eu des retards sur les échéanciers initiaux pour cinq des sept lots, soit 70 pour cent des contrats octroyés. Ces retards ne sont pas uniques à la Ville de Gatineau. En effet, à la suite de demandes de plusieurs municipalités, le MAMROT a prolongé la date limite de fin des travaux jusqu'au 31 octobre 2011 à l'échelle du Québec. Cette décision permettra à la Ville de terminer les travaux au début de la saison 2011 et de recevoir les subventions approuvées.

Les retards font partie des risques de projet que la Ville doit gérer. Nous avons noté que la Ville n'évalue pas formellement les causes de ces retards et les répercussions de ceux-ci sur ses ressources. Les retards ont un effet sur les éléments de risque suivants :

- augmentation des honoraires professionnels de surveillance de chantier et de contrôle de qualité (p. ex. l'usine de production d'eau potable des eaux usées d'Aylmer);
- retards de la mise en service des équipements;
- mobilisation du personnel de la Ville;
- gestion de la sécurité hivernale des chantiers en arrêt;
- gestion des plaintes des citoyens; et
- répercussions sur les commerces.

La constatation suivante a aussi été faite lors de notre révision du projet de modernisation de l'usine de production d'eau potable d'Aylmer et la même recommandation s'applique donc.

À notre avis, il nous paraît essentiel, en tant qu'administration publique, de connaître les causes et les conséquences du non-respect des échéanciers de livraison des produits finis. La Ville devrait donc mettre en place un modèle permanent d'analyse des causes et d'évaluation des conséquences de ces retards d'échéanciers, que les facteurs soient de nature interne ou externe à l'organisation. Ces facteurs peuvent être liés à divers aspects (ressources humaines, processus d'autorisation ou de financement, service et bien-être de la communauté, contrôle de qualité, sécurité, etc.) et doivent être évalués en référence à des indicateurs de performance à mettre en place. À l'égard de cette opinion, la recommandation du chapitre qui précède sur l'usine de production d'eau potable d'Aylmer s'applique de la même façon à cet aspect du projet.

Nous recommandons à la direction de :

Mettre en place un modèle permanent d'analyse des causes et d'évaluation des répercussions liées aux retards dans les échéanciers à livrer les produits finis. (VOR1101-07)

Commentaires de la direction :

L'administration est en accord avec la nécessité de suivre et d'évaluer les retards en post-mortem de façon à identifier les risques et tirer des bénéfices des expériences acquises.

CONCLUSION

La Ville possède une grande expérience dans la planification et la réalisation de projets reliés à ses activités courantes, comme les égouts et aqueducs. La Ville fait face à de nombreux défis en matière de gestion de projet. Le vieillissement des infrastructures ainsi que la croissance de la ville à bien des égards conjugués à un transfert de responsabilités des gouvernements supérieurs créent de nouveaux besoins et de grandes pressions sur le Service des infrastructures de la Ville qui dispose de ressources limitées. Cette situation offre de nouvelles possibilités de développement auxquelles la Ville doit s'adapter. Ainsi, la Ville a dû gérer des nouveaux types de projet comportant un niveau de complexité et d'envergure plus élevé ces dernières années. Ces grands et nouveaux projets retiennent l'attention des citoyens, car ils contribuent de manière importante à leur bien-être. Des résultats décevants à l'égard de ces grands projets peuvent avoir des répercussions néfastes sur la confiance des contribuables envers l'administration municipale.

La Ville s'est montrée ouverte aux changements quant à l'utilisation de nouveaux modes de réalisation de projets et aux stratégies pour gérer les volumes de projets excédentaires. De plus, elle dispose de politiques et de directives adéquates en matière de gestion contractuelle.

Notre mandat visait à évaluer le processus de gestion des grands projets à la Ville de Gatineau.

À cet égard, notre audit conclut que, malgré les compétences et l'engagement du personnel de la Ville en matière de réalisation des grands projets, les processus administratifs et les outils de gestion que la Ville a mis en place pour les projets de grande envergure ne favorisent pas une gestion efficace et économique de ces projets.

La Ville ne dispose pas d'un cadre de référence de gestion et d'un système de mesure du rendement permettant d'évaluer sa gestion de projet. Nous avons relevé des écarts importants liés aux échéanciers et aux coûts initiaux pour les trois grands projets que nous avons analysés. Les retards sur les échéanciers de mises en service créent des pressions sur les ressources financières et humaines de la Ville et peuvent causer de l'insatisfaction auprès des contribuables.

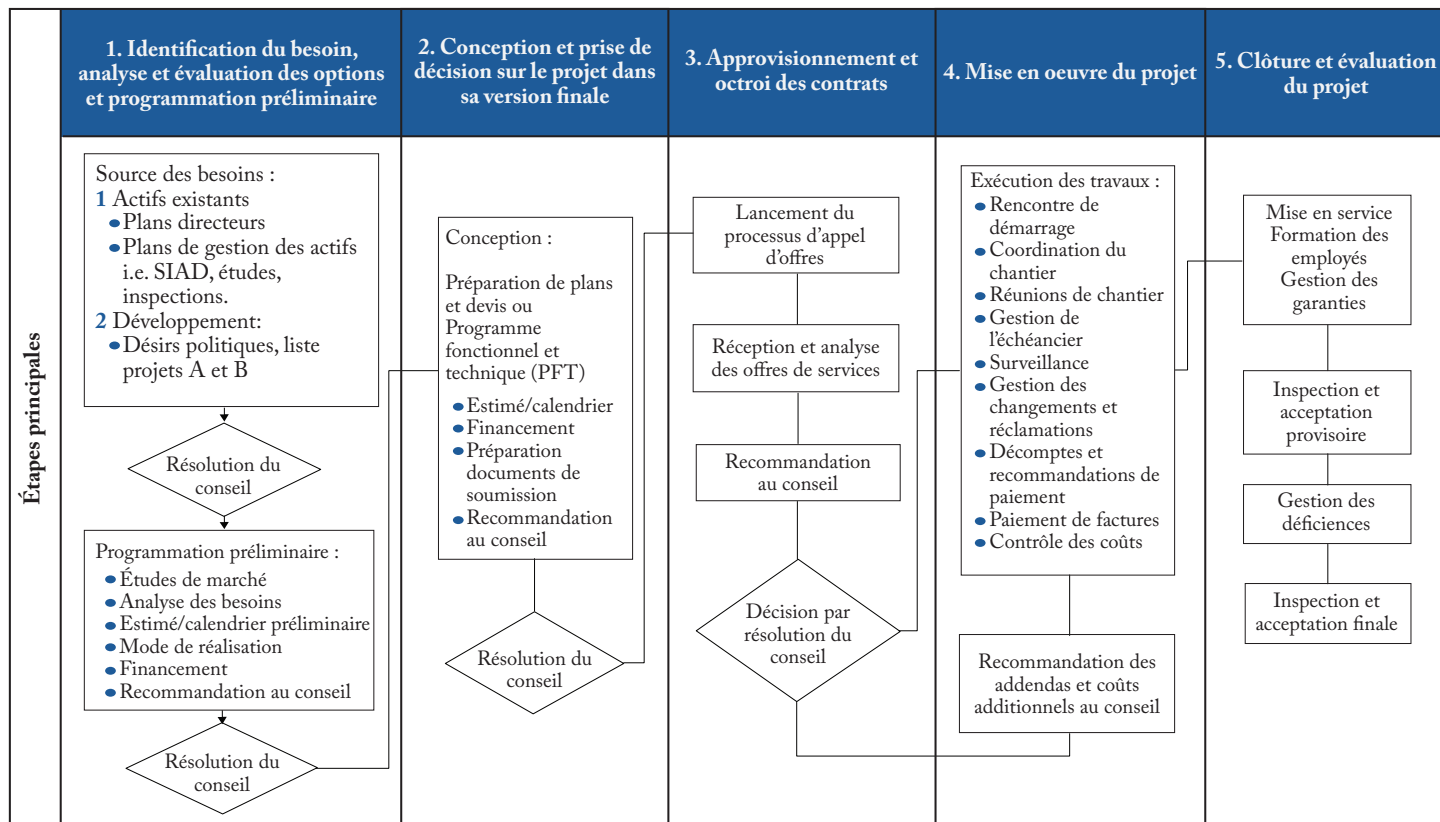
Nous avons identifié le Plan particulier d'urbanisme (PPU) pour le centre-ville de Gatineau comme point tournant dans le processus décisionnel du projet de l'aréna Robert-Guertin. L'approbation du PPU a modifié la séquence chronologique du processus décisionnel, et les critères de sélection de sites et les orientations stratégiques de la Ville ont changé en cours de route, causant un revirement important sur le choix du site. Ces changements ont entraîné des délais additionnels liés à la prise de décisions, et ont pu contribuer à augmenter le niveau d'incertitude relié aux sources de financement disponibles, au coût du projet et à sa faisabilité.

Les écarts de coûts par rapport aux estimations forcent la Ville à changer sa planification initiale et à réaffecter des ressources financières. En vertu des analyses faites, nous remettons en question les méthodes d'estimations utilisées par la Ville qui se basent sur des banques de données historiques pour établir les estimations initiales des projets. Améliorer ces méthodes d'estimations permettrait de réduire les écarts de prix de soumissions réels par rapport aux estimations de la Ville, d'établir le besoin de financement nécessitant moins d'ajustements subséquents et placerait la Ville en situation de pouvoir «challenger», d'être plus critique à l'égard des soumissions et d'être moins dépendante des entreprises soumissionnaires.

À notre avis, les outils disponibles à la Ville pour obtenir l'information financière nécessaire au suivi des coûts de projet ne sont pas efficaces, et ne permettent pas d'assurer que l'information pertinente à la prise de décision soit facilement disponible. Il n'existe pas de système intégré de contrôle de coûts de projet.

Déterminer des pistes d'amélioration et établir des objectifs mesurables passe inévitablement par la mesure du rendement basé sur des indicateurs de performance mesurables pour les projets particuliers ainsi que pour l'ensemble des projets. Nos suggestions ont pour but de permettre à la Ville de réduire les risques reliés à la gestion des grands projets en améliorant les systèmes d'information, les méthodes d'estimation des coûts des projets, en mesurant son rendement, en structurant davantage la prise de décision et en favorisant le transfert des connaissances et des expériences acquises.

Annexe 1 – Processus de gestion de projet



Annexe 2 – Quatre grands projets

Chronologie des grands projets

	1	2	3	4	5	
PROJETS	Identification du besoin, analyse et évaluation des options et des coûts et programmation préliminaire	Conception et prise de décision sur le projet dans sa version finale	Approvisionnement et octroi des contrats	Mise en œuvre du projet	Clôture et évaluation du projet	TOTAL
Centre sportif	janv. 2004 – sept. 2006 (33 mois)	oct. 2006 – mai 2007 (8 mois)	août 2007 – mars 2008 (8 mois)	mars 2008 – avril 2010 (25 mois)	en cours	janv. 2004 – avril 2010 (75 mois)
Usine de production d'eau potable – secteur Aylmer	sept. 2002 – juil. 2008 (71 mois)	août 2008 – déc. 2008 (5 mois)	déc. 2008 – avril 2009 (5 mois)	mai 2009 – avril 2011 (23 mois)	en cours	sept. 2002 – avril 2011 (104 mois)
Programme PRECO	mai 2009 – juil. 2009 (3 mois)	août 2009 – mars 2010 (8 mois)	mars 2010 – juil. 2010 (5 mois)	mai 2010 – avril 2011 (12 mois)	en cours	mai 2009 – avril 2011 (24 mois)
Centre multifonctionnel	nov. 2004 – avril 2011 (77 mois) en cours	S/O	S/O	S/O	S/O	nov. 2004 – avril 2011 (77 mois)

Note :

1 Acceptation provisoire en avril 2010, mais plusieurs éléments ne sont pas encore réglés.

Évolution des coûts des grands projets

PROJETS ¹	Évaluation initiale des coûts (étape 1)	Évaluation des coûts avant l'appel d'offres (étape 2)	Coûts selon la soumission retenue (étape 3)	Coûts additionnels depuis l'octroi du contrat (dépassements)	Degré d'achèvement du projet (étape 1, 2, 4, 4 ou 5)	Évaluation des coûts à la fin ou à date	Retard du projet VS évaluation initiale (à la fin ou à ce jour)
Centre sportif	34,5 M\$ (nov. 2004)	43,4 M\$ (sept. 2007)	47,5 M\$ (mars 2008)	1,5 M\$	+/- 95 %	49,0 M\$ ²	15 mois
Modernisation de l'usine de production d'eau potable – secteur Aylmer	6,0 M\$ (sept. 2002)	21,6 M\$ (juin 2008)	23,4 M\$ (avril 2009)	3,1 M\$	+/- 80 %	26,4 M\$	22 mois
PRECO ² (excluant lots 6 et 7)	27,6 M\$ (mars 2010)	27,6 M\$ (mars 2010)	32,5 M\$ (avril – juil. 2010)	0,8 M\$ estimés	+/- 75 – 100 %	33,3 M\$	0 – 9 mois
Centre multifonctionnel	réfection – 25,0 M\$ (2004) réfection – 25,0 M\$ (2007) reconstruction Guertin – 41,0 M\$ (2007) reconstruction Victoria – 63,0 M\$ (avril 2010) reconstruction Montcalm – 79,0 M\$ (juin 2010)	S/O Projet en attente de financement	S/O	S/O	S/O	-	S/O

Note :

¹ Les montants obtenus reflètent les prix pour les entrepreneurs généraux seulement, ils n'incluent pas les services professionnels connexes.

² Cela ne tient pas compte des montants en litige entre la Ville et l'entrepreneur général.

3.2 ÉTUDE PRÉLIMINAIRE PORTANT SUR LE PROCESSUS DE GESTION DU PROJET RAPIBUS PAR LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE L'OUTAOUAIS

INTRODUCTION

Lors de l'exercice de planification annuelle, le Bureau du vérificateur général (BVG) a identifié la gestion du projet Rapibus comme un élément potentiel de risque organisationnel pour une organisation liée à la Ville de Gatineau comme la Société de transport de l'Outaouais (STO).

La Société de transport de l'Outaouais (STO) est une personne morale de droit public instituée conformément à la Loi sur les sociétés de transport en commun. Les pouvoirs de la STO sont exercés par son conseil d'administration, qui se compose de sept membres désignés par la Ville, dont cinq sont des conseillers municipaux et deux représentent les usagers. Le conseil municipal désigne également les titulaires des postes de président et de vice-président du conseil d'administration de la Société. Cette dernière est donc liée à la Ville de Gatineau quant à l'exercice de ses activités et la gestion de ses biens.

Le « Rapibus » est un système rapide par bus (SRB) à haut niveau de fréquence comme il en existe plusieurs dans le monde. Il consiste en un corridor exclusif aux autobus sur une distance de plus de 15 kilomètres. Du secteur de Gatineau aux centres-villes des secteurs de Hull et d'Ottawa, une douzaine de stations offriront une foule de commodités, des autobus à grande capacité, de nouveaux stationnements incitatifs et voies réservées, une mise en marché distincte ainsi qu'une piste cyclable adjacente qui permettra aux usagers du transport en commun de combiner vélo et autobus.

Selon les estimations préliminaires, le projet Rapibus devait coûter 150 M\$. Le premier budget approuvé, de 195 M\$, a été révisé à 233,6 M\$ une fois l'avant-projet terminé. Il s'agit du plus gros projet jamais entrepris au sein de la Ville par une organisation municipale. Les principaux bailleurs de fonds sont le ministère des Transports du Québec (MTQ) et la Ville de Gatineau, qui y investissent 75 pour cent et 25 pour. Une firme a été mandatée pour agir en son nom comme gestionnaire de projet.

Il est important de noter que la STO a choisi de réaliser le projet en mode accéléré ce qui présente plusieurs défis pour l'équipe de projet en ce qui a trait à concevoir les travaux, prévoir et contrôler les budgets, l'octroi des contrats et gérer les risques.

MANDAT

Le mandat visait l'étude préliminaire des processus administratifs et de gestion utilisés dans le cadre du projet Rapibus et portait sur les pratiques de gestion de projet, incluant la gouvernance, la planification et les contrôles mis en place pour en assurer une réalisation efficace. Il est important de noter que l'étude a été réalisée alors que le projet Rapibus est en cours de réalisation.

OBJECTIF

Le Vérificateur général veut s'assurer que les processus administratifs et de gestion mis en place pour la réalisation du projet Rapibus et exercés par la STO favorisent une gestion efficace

et économique pour un projet d'une telle envergure et que de saines pratiques de gestion sont appliquées.

MÉTHODOLOGIE

Notre approche comprenait les étapes suivantes :

- rencontre de lancement;
- rencontres avec le personnel de l'équipe Rapibus;
- rencontres avec des représentants de la STO;
- rencontres avec des représentants de la Ville de Gatineau;
- examen de documents; et
- analyse et application des bonnes pratiques en matière de gestion de projet.

VUE D'ENSEMBLE

L'approche pour l'examen est fondée sur trois grandes questions :

1 L'analyse et l'évaluation de la qualité de la gouvernance propre au projet :

- les rôles et responsabilités des principaux acteurs;
- le respect des autorisations; et
- la reddition de comptes.

2 La planification du projet dans tous ces aspects :

- l'établissement des besoins;
- l'analyse coûts/bénéfices;
- l'analyse des risques potentiels liés à la réalisation du projet;
- l'établissement du calendrier;
- les sources de financement; et
- les incidences du projet sur les budgets d'exploitation de la STO et de la Ville de Gatineau.

3 L'encadrement et la méthodologie de gestion de projet utilisée dans le cadre de la réalisation :

- la gestion des risques et du changement;
- la surveillance du déroulement;
- la reddition de comptes; et
- le respect du cadre légal dans l'octroi de contrats.

OBSERVATIONS, CONSTATATIONS ET RÉSULTATS

La gouvernance

La structure de gouvernance du projet Rapibus est composée du conseil d'administration et de deux comités de vigie, comme stipulé au projet de protocole d'entente avec le ministère des Transports du Québec (MTQ) :

- **Conseil d'administration** : ce conseil composé d'élus municipaux et de représentants des usagers exercent les pouvoirs de la STO;
- **Comité d'orientation** : des représentants du MTQ, de la Ville de Gatineau (non élus) et de la STO siègent à ce comité qui a comme rôle de veiller à l'atteinte des résultats, d'informer les instances du MTQ et de la STO, et de recommander au bureau de projet des mesures à mettre en place à la suite du dépôt de ses rapports;

- **Comité de suivi MTQ/Ville** : des représentants du MTQ, de la Ville de Gatineau (non élus) et de la STO siègent à ce comité qui a comme rôle de veiller au suivi des activités, du budget, de l'échéancier et de l'atteinte des résultats escomptés, d'informer le comité d'orientation et le MTQ des dossiers qui seront déposés au CA de la STO, ainsi que d'assurer le suivi des mesures en place pour donner suite aux recommandations émises par le comité d'orientation.

La portée du rôle du conseil d'administration va au-delà du projet Rapibus puisqu'elle couvre toutes les activités de la STO. De plus, le conseil d'administration est un comité décisionnel. Selon les procès-verbaux, les discussions liées au Rapibus portent surtout sur l'octroi des contrats et la revue sommaire des étapes en cours et à venir.

Le MTQ est le principal bailleur de fonds du projet Rapibus avec la Ville de Gatineau pour un minimum de 58,6 M\$ en contribution. Le montant de la contribution du MTQ en regard des dépenses admissibles a été établi à 175 M\$ selon les budgets de la STO et tout dépassement budgétaire pourrait être absorbé par la STO et la municipalité.

Malgré le projet de protocole d'entente qui identifie seulement les membres du MTQ et de la STO comme représentants siégeant aux deux comités de vigie, des représentants de la Ville y ont été ajoutés. Les trois organismes sont représentés aux deux comités de vigie qui, à notre avis, jouent un rôle important dans la gouvernance du projet.

Observations

La STO a reçu une lettre du ministre délégué aux Transports et ministre responsable de la région de l'Outaouais l'autorisant à réaliser les travaux liés au projet Rapibus. Cette autorisation du ministre confirmait une importante aide financière et stipulait qu'une entente entre la STO et le MTQ devait être signée afin de définir la nature des dépenses admissibles, l'exécution des travaux, le suivi, ainsi que le contrôle et la vérification du projet. Lors de notre examen, nous avons demandé une copie du protocole d'entente signé entre la STO et le MTQ pour le projet Rapibus. La STO nous a alors informés que le protocole n'était pas encore signé et qu'il était en processus de traitement à la Direction de l'Outaouais du MTQ.

À notre avis, la STO devrait avoir en sa possession une entente dûment signée par les deux parties, et cette dernière devrait indiquer le plein montant que la STO s'attend à recevoir du MTQ, soit 175 M\$ à titre d'aide financière. L'absence d'un protocole dûment signé mentionnant le montant total octroyé par le MTQ au projet Rapibus représente un risque certain pour la STO.

Nous recommandons à la STO de :

Obtenir du MTQ une entente dûment signée faisant état de sa contribution financière au projet Rapibus. (STO VOR1002-01)

Commentaires de la direction :

Avant le début du projet, la STO avait déjà une lettre dûment signée de la main de la ministre confirmant son engagement. Lorsqu'il s'agit de projets majeurs, le MTQ prévoit également la signature par les deux parties, d'une convention d'aide financière précisant le mode de fonctionnement en cours de projet ainsi que les dépenses admissibles selon les règles du MTQ. C'est la dernière version de cette convention qui tarde à être signée par le MTQ au transport. La STO a reçu la dernière version de cette convention le 29 juin dernier. Elle a été signée par son président le 8 juillet et elle doit ensuite être retournée au ministre délégué au transport pour sa signature. Le Conseil de la STO avait déjà autorisé la signature de cette entente en janvier 2009 et le mode de fonctionnement du projet respectait les règles de fonctionnement incluses à cette convention. Le montant du nouvel engagement financier du MTQ avait entre-temps été confirmé par une lettre d'autorisation finale du ministre délégué au transport, qui actualisait et complétait l'autorisation de principe reçue en octobre 2007. Selon notre avis et celui des représentants du MTQ, il s'agit d'une formalité qui ne touche en rien les engagements du MTQ à l'égard de la STO pour le projet. La STO a toutefois fait plusieurs représentations auprès du MTQ pour l'obtention de cette entente.

La planification

L'examen porte sur la planification du projet dans tous ses aspects, incluant l'établissement des besoins, l'analyse coûts/bénéfices, du calendrier et du budget, des sources de financement et des incidences sur le budget d'exploitation de la STO et le budget de la Ville.

Établissement des besoins

Au cours des 15 dernières années, la Ville de Gatineau a connu un essor important. Le grand nombre de nouvelles constructions domiciliaires a fait apparaître de nouveaux pôles d'activités auxquels s'ajoute une circulation déjà dense vers Ottawa et en provenance de celle-ci aux heures de pointe. Les documents consultés indiquaient que le projet Rapibus était justifié.

Dès 1994, le Plan intégré des réseaux routiers et de transport en commun avait permis d'identifier la nécessité de mettre en place des systèmes de transport rapides à même les corridors ferroviaires. En 1995, la STO entamait une étude du système de transport en commun, intitulée Étude de choix technologique. Cette étude concluait que l'autobus constituait le meilleur choix technologique. En 2001, la STO formait un comité d'études pour mettre à jour l'Étude de choix technologique.

En 2004, la STO a mandaté une firme de services-conseils pour entreprendre une étude de faisabilité sur le projet Rapibus. Cette étude a permis de définir un système de transport attrayant et performant ainsi que de démontrer la faisabilité technique du projet sous tous ses aspects. Cette étude a aussi permis d'établir la première prévision de coûts, qui se chiffrait à l'époque à 150 M\$ sur un échéancier de quatre années. Selon l'étude, le projet Rapibus s'inscrivait également dans les orientations stratégiques du Plan stratégique 2003-2007 de la Ville de Gatineau.

En 2006, la STO a mandaté une autre firme de services-conseils pour entreprendre une étude avantages/coûts. L'étude comparait les coûts et les avantages de trois options : des voies réservées, le Rapibus et un train de banlieue. L'étude a considéré les coûts des différentes options, dont les coûts du projet et les coûts d'entretien mineurs et majeurs. Du point de vue des avantages, l'étude a considéré les avantages socio-économiques et écologiques. L'étude a conclu que l'option Rapibus était la plus performante et attrayante, considérant les bénéfices nets

actualisés, le rendement interne et le ratio avantages/coûts. Du point de vue qualitatif, l'étude concluait que le Rapibus permettrait aux usagers du transport en commun et aux automobilistes de faire des économies de temps importantes.

Toutes les études étaient concluantes à l'effet que la STO devrait procéder à la mise en place du Rapibus.

Planification

Une des premières activités entreprises par le gestionnaire de projet mandaté par la STO a été de se familiariser avec le projet et de l'organiser. D'octobre à décembre 2008, le gestionnaire s'est consacré à réaliser l'avant-projet. Cette phase devait permettre de définir l'étendue des travaux nécessaires à la réalisation du projet, d'en confirmer l'échéancier et d'en établir le budget de contrôle avec une précision de l'ordre de 15 pour cent.

En décembre 2008, le gestionnaire faisait état des résultats de son travail. Dans son rapport, il mentionnait que le budget de 195 M\$ était insuffisant. En mars 2009, le nouveau budget de 233,6 M\$ était déposé au conseil d'administration de la STO.

Observation

La planification et la gestion de projet requièrent un suivi continu en cours de réalisation. Avant la phase d'avant-projet, il était prévu que le projet se déroule sur une période de trois ans, soit de 2008 à 2011. La date de fin du projet a maintenant été repoussée et le Rapibus devrait entrer en service en janvier 2013. Les pratiques de gestion de projet ont souvent démontré que les délais avaient une incidence sur les coûts.

Comme le tableau ci-dessous l'indique, le budget est passé de 150 M\$ à l'étape de l'étude de faisabilité à 195 M\$ lors de l'élaboration du budget initial, et est maintenant de 234 M\$:

	Avant-Projet			
	Faisabilité 2004 (\$)	Budget initial Sept. 2008 (\$)	Préliminaire Avril 2009 (\$)	Budget App. Août 2010 (\$)
Construction	100,6	132,6	155,4	159,4
Services professionnels	20,3	23,8	19,4	20,6
Propriété	2,9	3,6	8,0	13,5
Contingences	10,4	13,6	33,6	23,8
Financement, taxes et autres	15,9	21,4	17,2	16,3
	150,1	195,0	233,6	233,6

Une revue des documents de planification et de budgétisation, des procès-verbaux et des rapports d'avancement indique que le projet pourrait faire face à un important dépassement budgétaire. Le budget de contingence est presque totalement utilisé, alors que l'échéancier relatif à la construction n'est qu'à mi-chemin de sa réalisation. Un examen des changements prévus

combiné à l'état actuel de la situation pourrait représenter des dépassements budgétaires de l'ordre de 10 à 15 pour cent du budget global d'investissement.

La situation budgétaire du projet est connue de l'équipe Rapibus puisqu'une note à ce sujet est inscrite au compte rendu de la rencontre de coordination de projet du 8 novembre 2010. Ces rencontres servent à discuter de l'échéancier, des processus d'appels d'offres, des enjeux du projet et du budget. Ces discussions ont lieu en présence de l'équipe de projet de la STO, du personnel du gestionnaire de projet et des professionnels surveillants. Lors de la rencontre du 8 novembre, il est indiqué « *qu'un dépassement important du budget d'origine est à prévoir* » et « *que la revue de design, notamment pour le lot 111, sera de loin insuffisante pour combler le dépassement budgétaire* », ainsi que « *des solutions, qui auront de grands impacts sur le projet, devront être revues et mises en application, à moins que la STO parvienne à obtenir d'autres intrants monétaires : coupures importantes, programmes de subventions, négociation avec la Ville et négociation avec le MTQ* ». Lors de cette même rencontre, on mentionne que « *malgré le dépassement budgétaire prévu, aucun appel d'offres n'est remis en question pour l'instant, il faut respecter l'échéancier* ».

La STO est au fait de la situation financière du projet et du potentiel élevé de dépassement budgétaire important. Récemment, elle a évalué lors de l'analyse des risques, les impacts financiers et leur probabilité d'occurrence.

À notre avis, la STO doit revoir le budget du projet, identifier les mesures correctives et, si des dépassements sont incontournables, sécuriser ses sources de financement avant d'autoriser des travaux pouvant éventuellement occasionner des dépassements budgétaires.

Nous recommandons à la STO de :

Réévaluer le budget d'investissement du projet Rapibus avant d'autoriser la poursuite des travaux au-delà des budgets actuels autorisés. (STO VOR1002-02)

Commentaires de la direction :

Il n'a jamais été question d'octroyer des contrats pour lesquels les fonds n'étaient pas disponibles. Le budget du projet est suivi de façon continue. Jusqu'à l'automne 2010, le résultat global des 4 appels d'offres réalisés était positif. L'avancement des travaux, les résultats d'appels d'offres ultérieurs plus élevés que prévu et le contexte économique relié aux projets d'infrastructures demandent effectivement une mise au point des budgets d'investissements. Une stratégie de continuité est en cours de réalisation.

Comme précisé aux rapports mensuels des mois d'avril et mai, l'équipe est actuellement à développer un plan stratégique d'équilibre budgétaire.

Activités de Rapibus

Un projet de cette envergure nécessite de prévoir les coûts des activités une fois le Rapibus en service. Il faut également évaluer son impact sur le budget d'exploitation de la STO et de la Ville de Gatineau et prévoir les sources de financement.

La direction de la Ville de Gatineau aurait demandé à plusieurs reprises à la STO de produire et de fournir des budgets de coûts d'exploitation.

Observation

La STO aurait établi les coûts d'exploitation détaillés en juin 2011. Précédemment, les prévisions de coûts se limitaient à celles avancées lors de l'étude avantages/coûts faite en 2006. Le tableau qui suit présente les coûts d'entretien lors de l'étude avantages/coûts et les coûts prévus selon l'analyse faite en juin 2011.

	Étude avantages/ coûts	Prévisions de juin 2011	Écart entre l'estimé lors de l'étude et les estimations de juin 2011
	Coût annuel	Coût annuel moyen	
Coûts d'entretien régulier	230 887 \$	155 524 \$	75 364 \$
Coûts d'entretien majeur	196 628 \$	581 142 \$	-384 513 \$
Coûts d'entretien des stations	1 200 000 \$	420 579 \$	779 421 \$
	1 627 516 \$	1 157 245 \$	470 271 \$

Les coûts d'entretien majeur incluent un budget annuel moyen de contingence au montant de 132 000 \$. En plus des coûts contenus dans le tableau, la STO prévoit un budget annuel moyen de 96 626 \$ et 283 842 \$ pour l'assurance et les agents spéciaux respectivement.

À notre avis, la STO aurait dû, dès le début, évaluer les impacts du Rapibus sur son budget de fonctionnement. Comme le tableau l'indique, il y a des écarts importants entre les prévisions faites en 2006 et celles de 2011. La STO devrait analyser les informations qui ont servi aux différentes prévisions afin de s'assurer que celles récemment faites soient complètes.

La STO doit également étudier les différentes options pour assurer l'entretien des corridors exclusifs de circulation et des installations de l'ensemble du projet Rapibus.

Nous recommandons à la STO de :

Revoir les coûts d'exploitation additionnels qu'engendrera cette nouvelle infrastructure une fois en service à la lueur des écarts importants entre les deux prévisions. (STO VOR1002-03)

Analyser les différentes options pour assurer l'entretien des corridors et des installations du projet Rapibus. (STO VOR1002-04)

Commentaires de la direction :

STO-VOR1002-03 – Selon nous, il est inapproprié de comparer les coûts d'entretien budgétés à ceux évalués aux fins du rapport de l'ADEC puisqu'il s'agissait de coûts modélisés pour des fins de comparaison entre les différentes options. La STO a procédé à des prévisions budgétaires des coûts d'entretien du Rapibus pour ses premières années de mise en service. Elle a basé ces estimations sur son expérience

à l'égard des stations et ouvrages connexes, mais comme elle n'entretient aucun corridor routier, elle a dû se fier à l'expérience d'autres partenaires. La STO est à revalider ses prévisions et à cet effet, elle consulte actuellement OC Transpo qui, depuis 25 ans, entretient le corridor du transitway.

STO-VOR1002-04 – *La STO travaillera à revoir et à optimiser ses méthodes d'entretien. Les représentants de la Ville ont signifié qu'ils ne souhaitent pas prendre en charge l'entretien des voies du Rapibus.*

La réalisation

L'examen porte sur l'encadrement et la méthodologie de gestion de projet utilisés dans le cadre de la réalisation, incluant le suivi des travaux, de l'échéancier, du budget, de la gestion des risques, de la reddition de comptes et de l'octroi de contrats.

Suivi des travaux, de l'échéancier et du budget

Un examen des rapports d'avancement indique que les échéanciers sont suivis par lot de construction. Chaque lot est structuré par étapes, pour la plupart séquentielles : plans et devis, dépôts des plans, appel d'offres, octroi de contrats, et construction.

Les rencontres du comité de coordination sont également organisées de la même façon puisqu'on passe en revue toutes les activités pour chacun des lots. Les rapports de suivi des coûts ne permettent pas d'identifier à l'avance les dépassements potentiels de coûts, car ils ne tiennent pas compte des valeurs acquises dans le projet, ni des pourcentages d'achèvement.

Observation

Lors de la rencontre de coordination de projet du 24 janvier 2011, on a demandé à l'équipe de « revoir la méthode d'identification de dépassement des coûts tout au long de l'évolution des plans et devis afin d'éviter d'autres situations comme dans le cadre du lot 213. Il est important d'apporter des ajustements au concept avant les appels d'offres ». Un membre de l'équipe indique « qu'un processus de points de contrôle (comme dans le cadre des projets au MTQ) ferait en sorte d'éviter ou de prévoir des situations de dépassement de coûts ». Il mentionne également que « l'échéancier en mode accéléré du présent projet ne permet pas ces points de contrôle ». Selon un membre de l'équipe, « les concepts sont optimisés lors de la production des plans et devis, les estimations étant réalisées lorsque les plans et devis sont définitifs (pour l'appel d'offres) ». Lors de cette rencontre, les participants ont discuté de « la possibilité de réaliser un point de contrôle à 80 % d'avancement afin d'analyser les coûts vs les budgets ». De plus, on indique qu'« aux dépens de l'échéancier, la situation budgétaire semble nécessiter ce point de contrôle » et que « malgré le fait qu'un délai additionnel sera requis pour réaliser cet exercice, cette revue donnera l'opportunité d'apporter des ajustements aux plans et devis avant de sortir en appel d'offres ».

Étant donné les dépassements budgétaires potentiels, nous pensons qu'il serait pertinent pour la STO de considérer ajouter des points de contrôle afin d'être mieux avisé, de prévoir ou d'éviter des dépassements budgétaires et d'ajuster les concepts avant les appels d'offres.

Nous recommandons à la STO de :

Revoir son mode de contrôle budgétaire et documenter son analyse et ses conclusions afin de permettre une meilleure prévision des coûts lors du développement du concept et de la réalisation. (STO VOR1002-05)

Commentaires de la direction :

Un exercice d'analyse de valeur avait été fait sur l'ensemble du projet avant le dépôt de l'APD, soit au printemps 2009. La STO a révisé ses modes de contrôle après avoir reçu des appels d'offres aux montants plus élevés que prévu, soit en janvier 2011. Des points de contrôle ont été ajoutés à 85 % d'avancement du design, un exercice d'analyse de valeur est refait sur chacun des lots et s'il y a lieu des réductions sont effectuées. Les écarts sont documentés. Les résultats de ces exercices sont présentés régulièrement au conseil d'administration de la STO.

Gestion des risques

Par définition, chaque projet est unique et comporte beaucoup d'éléments inconnus qui mènent à l'incertitude quand vient le temps de le planifier et de le réaliser. Identifier et analyser les risques en début et en cours de réalisation s'avèrent une bonne pratique de gestion de projet. La première étape consiste à identifier les risques qui, par la suite, sont analysés afin d'évaluer la probabilité d'occurrence et leurs impacts. Les bonnes pratiques en gestion de projet démontrent que des mesures pour atténuer les risques devraient être déterminées et mises en place.

Observation

Une première session a eu lieu en janvier 2011 pour identifier et analyser les risques inhérents au projet. Cette première rencontre nous paraît nettement tardive et insuffisante. Une autre a eu lieu en avril 2011 pour consolider les résultats et comprendre leurs impacts sur l'échéancier et le budget. Un examen du registre des risques daté du 1er juin 2011 démontre que l'analyse serait relativement complète. Elle comporte l'analyse des causes et des effets, l'évaluation de la probabilité d'occurrence et des impacts, et l'établissement des mesures d'atténuation ainsi que les provisions à prendre pour les augmentations de coûts prévues.

À notre avis, l'identification et l'analyse de risque auraient dû être effectuées formellement dès le départ, soit lors de l'avant-projet, et par la suite, sur une base régulière et continue. Plusieurs de ces rencontres auraient donc dû être tenues à cette étape d'avancement d'un projet d'une telle envergure. Leurs incidences sur le budget et l'échéancier devraient être indiquées dans les rapports d'avancement et communiquées aux différentes instances du MTQ, de la Ville de Gatineau et de la STO.

Nous recommandons à la STO de :

Mettre en place un processus formel d'analyse et de communication des risques sur une base régulière et continue. (STO VOR1002-06)

Commentaires de la direction :

L'exercice est mis à jour mensuellement et communiqué par le rapport mensuel déposé aux partenaires et au conseil d'administration de la STO. Le travail de mitigation des risques est effectué en mode continu en fonction des priorités liées à l'échéancier.

Reddition de comptes

Actuellement, différents mécanismes sont en place pour assurer la reddition de comptes, dont le dépôt des rapports d'avancement aux deux comités de vigie (comité d'orientation et comité de suivi MTQ/Gatineau) et les présentations régulières au conseil d'administration et au comité général ainsi qu'au Conseil municipal au moyen du rapport annuel de la STO, ce dernier n'étant pas spécifiquement réservé au sujet du projet Rapibus.

Observation

Le mécanisme principal de reddition de comptes pour la gestion du projet est le rapport d'avancement présenté aux deux comités de vigie. Lors d'une rencontre avec les représentants de la Ville, ces derniers nous ont exprimé leur mécontentement concernant la qualité de ce document. L'examen de procès-verbaux de rencontres de ces deux comités ne révèle pas d'insatisfaction explicite à cet effet, sauf lors de la rencontre du 25 mars 2010 où les participants ont exprimé leurs inquiétudes quant au manque de transparence de ce rapport d'avancement. Par exemple, les rapports avant 2011 qui ont été examinés ne présentaient pas la valeur des travaux réalisés, élément essentiel pour contrôler les budgets. L'évaluation des risques ainsi que de la probabilité d'occurrence et l'ampleur de leurs impacts, du point de vue technique, financier et sur l'échéancier, manquaient également ou étaient difficilement trouvables.

L'utilisation d'un tableau de bord de gestion pourrait être utile et permettrait d'attirer l'attention des lecteurs sur les déviations importantes du projet. En 2011, un nouveau rapport d'avancement a été conçu. Ce dernier semble corriger certaines faiblesses observées.

Enfin, le rapport est souvent déposé le même jour que la rencontre de suivi, ce qui ne donne pas suffisamment de temps aux membres pour l'analyser, le critiquer et questionner son contenu.

À notre avis, les rapports examinés au moment de notre audit, soient ceux avant 2011, n'étaient ni conviviaux ni efficaces en fonction de l'objectif fixé. Ils faisaient bien état des activités principales pour la période, mais n'offraient pas une vue succincte du projet dans son ensemble ni de perspective sur l'atteinte des objectifs en termes d'échéancier et de budget. Ces rapports d'avancement ne permettaient pas d'identifier à l'avance les dépassements potentiels de coûts. Ils ne tenaient ni compte des valeurs acquises dans le projet, ni des pourcentages d'avancement des travaux.

Nous recommandons à la STO de :

Améliorer le contenu du rapport d'avancement présenté aux comités de vigie afin de combler les lacunes identifiées. (STO VOR1002-07)

S'assurer que le rapport d'avancement est remis à l'avance aux membres des comités de vigie pour leur permettre d'être critiques et d'être en mesure de questionner son contenu. (STO VOR1002-08)

Commentaires de la direction :

STO-VOR1002-07 – *Le rapport a été amélioré depuis le début de l'année 2011 en tenant compte des commentaires des partenaires. Après quelques réajustements, nous avons demandé à ces derniers et aux membres du CA si le rapport répondait à leurs attentes ou s'ils avaient d'autres commentaires. Nous n'avons eu aucun autre commentaire. Depuis lors, chaque mois si un des membres du comité demande des clarifications ou des explications additionnelles, nous nous assurons d'apporter les précisions afférentes au prochain rapport. Nous tentons d'épurer la portion des textes, pour en faciliter sa lecture. Nous évaluerons les commentaires inclus au rapport du VG afin de bonifier le rapport, s'il y a lieu.*

STO-VOR1002-08 – *Fait. Le calendrier des rencontres avec les comités de suivi et d'orientation a été modifié le 21 avril dernier afin de pouvoir déposer le rapport d'abord à notre CA et de le faire parvenir aux membres des comités une semaine avant la tenue des rencontres. Il est à noter que les membres du comité avaient et ont toujours l'opportunité de transmettre leurs commentaires en tout temps.*

Octroi des contrats

Le présent audit n'avait pas pour objectif et n'a pas été concentrée sur les pratiques administratives et les contrôles en place à l'égard de l'adjudication des contrats. Vu l'ampleur du budget du Rapibus et des risques potentiels par rapport à l'octroi des contrats, nous avons tout de même examiné 12 transactions afin d'évaluer le risque de non-conformité du processus à la Loi sur les sociétés de transport en commun.

Dans son ensemble, l'octroi des contrats examinés a été réalisé conformément à la loi. Généralement, la direction du Rapibus exerce un contrôle efficace sur l'approbation des mandats complémentaires. Il en est de même pour l'approbation des factures pour paiement. L'octroi de « mandats complémentaires » mérite toutefois d'être adressé.

Observation

Parfois la STO octroie des mandats même si elle sait qu'elle devra faire appel à des mandats complémentaires pour des portions de contrats qui auront été exclues faute d'informations suffisantes lors de la préparation de l'appel d'offres.

Plutôt d'inclure ces informations dans l'appel d'offres, la STO, en croyant obtenir un prix plus juste une fois les informations disponibles, négocie des mandats complémentaires avec la firme qui a remporté l'appel d'offres.

Dans de tels cas, il est important pour la STO de s'assurer que l'octroi de ces derniers demeure accessoire au contrat principal.

Nous recommandons à la STO de :

S'assurer que l'octroi de mandats complémentaires demeure accessoire au contrat initial et de consulter des conseillers juridiques en cas d'incertitude afin de respecter le cadre légal en matière d'octroi de contrats. (STO VOR1002-09)

Commentaires de la direction :

Cette mesure est déjà en place à la STO. Lors de travaux additionnels et/ou de proposition de changement, la STO s'assure d'une part, qu'il s'agit bien de travaux complémentaires (donc reliés aux principaux travaux) et d'autre part, que ces travaux puissent être qualifiés d'accessoires au contrat initial, c'est-à-dire qu'ils ne viennent pas dénaturer le contrat de base. Le recours à des conseillers juridiques est maintenant effectué préalablement à l'octroi de tels mandats. À mesure que le projet a progressé et que nous avons eu une meilleure compréhension des enjeux, les mandats ont pu être plus précis.

CONCLUSION

Tel que mentionné au début de ce rapport, nous avons procédé à un audit en cours de réalisation. Des recommandations pouvant émaner d'un tel mandat d'audit pourraient contribuer à améliorer la gestion du projet Rapibus dans la portion restante des travaux actuellement en cours.

L'objectif principal du Vérificateur général visait à évaluer les processus administratifs et de gestion mis en place et exercés par la STO pour la réalisation du projet Rapibus et dans quelle mesure ceux-ci favorisent une gestion efficace et économique pour un projet d'une telle envergure.

À notre avis, la STO n'a pas mis en place certains contrôles importants visant à contribuer à une gestion efficace et économique d'un projet de l'envergure du Rapibus.

Il serait opportun que la STO prenne un certain recul et revoie différents scénarios de réalisation afin de s'assurer qu'elle aura les sommes nécessaires pour acquitter ses obligations financières liées à ce projet. Selon l'échéancier prévu, il reste suffisamment de temps et de travaux à exécuter pour saisir l'occasion de réévaluer les coûts prévus, revoir certains scénarios et obtenir les approbations nécessaires à la suite des décisions.

L'équipe du Rapibus doit également revoir certaines façons de faire en ce qui a trait à sa gouvernance, au contrôle du budget et des coûts, à la reddition de comptes et à la gestion des risques.

4 CONFORMITÉ

- 4.1 ADJUDICATION DE CONTRATS - VILLE DE GATINEAU
- 4.2 PROCESSUS DE COLLECTE DES PARCOMÈTRES
ET STATIONNEMENT
- 4.3 PROCESSUS DE COLLECTE DU NUMÉRAIRE À LA STO
- 4.4 TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL
- 4.5 CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

L'audit de conformité vise à s'assurer que les décisions prises et les opérations sont menées dans le respect des lois, des règlements, des politiques et des directives en vigueur.

4.1

ADJUDICATION DE CONTRATS - VILLE DE GATINEAU

INTRODUCTION

Suite à un exercice de planification réalisée par le vérificateur général celui-ci a identifié l'adjudication de contrats comme étant un élément potentiel de risque organisationnel au sein de la Ville de Gatineau. Partant de ce constat et tenant compte de toute l'actualité entourant le sujet de l'octroi de contrats municipaux à l'échelle provinciale, le vérificateur général est allé de l'avant pour réaliser une étude en profondeur sur l'ensemble du processus à la Ville de Gatineau.

La Ville de Gatineau octroie des contrats de différentes envergures, pour un montant approximatif de 110 millions de dollars annuellement, représentant près du quart de son budget annuel.

Tout citoyen est particulièrement interpellé par les pratiques contractuelles et désire que celles-ci soient justes, équitables et transparentes afin d'obtenir des biens ou services selon les besoins de la Ville, et au meilleur coût possible.

Les risques de favoritisme, de conflits d'intérêts ou encore de fraude ou de malversations peuvent être élevés dans un contexte d'adjudication de contrats où les contrôles s'avéraient inexistantes ou inadéquats. Ce mandat est donc particulièrement important.

Nous avons entrepris d'examiner cette activité en deux phases. D'abord, par le biais d'une étude préliminaire visant à s'assurer que les politiques, règlements, pratiques de gestion et contrôles internes soient conformes aux lois provinciales et à la réglementation en vigueur à la Ville de Gatineau. Lors de cet exercice, une analyse de risques a été effectuée afin d'identifier les éléments à considérer dans le cadre d'une vérification de marchés spécifiques (deuxième phase) pour évaluer l'existence et l'efficacité des contrôles en place et des pratiques de gestion dans le processus d'octroi de contrats.

Un échantillon de soixante-dix contrats a été examiné pour vérifier l'application des pratiques et contrôles en place.

Notre échantillonnage représente un peu moins de 1 % des transactions d'adjudication de contrats pour l'année 2008 et 2009, mais il correspond néanmoins à plus de 52 % de la valeur totale des contrats adjugés durant cette période.

OBJECTIFS

Le mandat visait à procéder à la deuxième phase du processus d'audit concernant l'adjudication de contrats.

Plus particulièrement, l'examen d'un certain nombre de contrats octroyés devait permettre de :

- S'assurer de la conformité des pratiques et de la documentation en regard des politiques, règlements et lois en vigueur;
- Vérifier l'efficacité des contrôles internes ainsi que l'application de saines pratiques de gestion.

MANDAT ET PORTÉE

L'audit a porté sur soixante-dix contrats octroyés par l'ensemble des services de la Ville de Gatineau au cours des années financières 2008 et 2009. La portée ne s'étend pas aux activités exercées par les organismes municipaux comme la Société de transport de l'Outaouais, Développement économique – CLD Gatineau, l'Aéroport exécutif de Gatineau-Ottawa, etc.

MÉTHODOLOGIE

Le travail d'audit a été exécuté par le biais des procédures suivantes :

- Identification des critères d'audit détaillés à examiner pour chacune des transactions faisant partie de notre échantillon;
- Méthode d'échantillonnage;
- Examen des dossiers de marchés octroyés et de documentations connexes pour l'échantillon sélectionné de contrats spécifiques, incluant les entrevues pertinentes avec les intervenants concernés.

En plus de ces procédures de vérification, des renseignements ont été obtenus auprès d'intervenants provenant de villes comparables, afin de valider l'adéquation de certaines pratiques ainsi que les mécanismes de contrôle et de gestion.

Les résultats de l'audit furent communiqués à la gestion, afin de valider certains éléments de compréhension, et ce, dans le but d'échanger sur les avenues que nous désirons suggérer en vue d'améliorer l'adjudication des contrats.

Identification des critères d'audit détaillés

La vérification approfondie visait à confirmer l'adéquation des éléments de contrôle identifiés lors de l'étude préliminaire.

Nous avons établi les critères détaillés qui seraient utilisés dans le cadre de l'examen individuel de chaque transaction d'adjudication de contrat.

Méthode d'échantillonnage

Lors de l'étude préliminaire, il était suggéré d'examiner un échantillon, dont le nombre fut déterminé par une méthode statistique pour l'ensemble des transactions de la Ville pour les années financières 2008 et 2009. Ceci représentait 50 dossiers à réviser, répartis de manière à obtenir une couverture de l'ensemble des types de transactions, en favorisant les transactions complexes et importantes. Un échantillon additionnel de 20 dossiers choisis selon le jugement professionnel était aussi suggéré pour les transactions exécutées par les unités administratives.

La sélection reposait en grande partie sur une base aléatoire, sauf quelques exceptions où des transactions ont été sélectionnées spécifiquement.

Le tableau présenté à l'annexe 1 rend compte de la distribution de l'échantillon de 70 transactions, ainsi que la distribution des contrats effectivement vérifiés.

Examen de dossiers de marchés octroyés

L'examen détaillé des contrats sélectionnés s'est déroulé surtout auprès de la Division de l'approvisionnement de la Ville. Puisque certaines activités d'approvisionnement sont décentralisées, nous nous sommes également entretenus avec les différentes unités administratives et avons révisé des documents préparés par celles-ci.

Chaque contrat fut examiné en fonction des critères qui lui étaient applicables.

RÉSULTATS

Nous présentons dans cette section nos constatations et recommandations à l'égard des cinq éléments de contrôle identifiés lors de notre étude préliminaire et pour lesquels l'examen de contrats spécifiques était requis.

Quatre types de transactions ont été révisés dans le cours de notre audit :

- Les acquisitions de biens ou services de plus de 25 000 \$ nécessitant un processus d'appel d'offres (sur invitation ou public) pour lesquels la Division de l'approvisionnement doit être impliquée;
- Les acquisitions de biens ou services de 1 000 \$ à 25 000 \$ qui nécessitent une demande de prix auprès d'au moins deux fournisseurs et pour lesquels la Division de l'approvisionnement doit être impliquée;
- Les acquisitions de services professionnels de moins de 25 000 \$ qui peuvent être conclues de gré à gré et qui sont octroyées directement par les unités administratives;
- L'utilisation des contrats ouverts.

Acquisitions de biens ou services nécessitant un appel d'offres ou une demande de prix

Identification des besoins et requêtes

Pour initier le processus d'approvisionnement, les unités administratives doivent préparer une demande d'achat dans laquelle les besoins sont bien définis (cahier des charges, devis, énoncé de travaux, etc.) et où une estimation des coûts doit être fournie. La demande est approuvée selon la délégation de pouvoir requise et acheminée à la Division de l'approvisionnement pour traitement.

Nous avons vérifié les documents supportant les estimations fournies dans la demande d'achat préparée et approuvée par les services. Dans l'ensemble, les estimations sont fondées sur des analyses détaillées des besoins, en tenant compte des coûts historiques pour des projets semblables. À l'exception de certains types de services professionnels qui impliquent du travail de conception, la Ville semble assez rigoureuse dans ses estimations. Nous reviendrons sur le sujet des estimations plus loin dans le rapport au chapitre des situations particulières ou d'exceptions.

Évaluation des alternatives

Les évaluations à l'égard d'alternatives possibles à l'achat proposé doivent être effectuées par l'unité administrative requérante.

Par exemple, nous avons pu identifier que le Service des travaux publics a évalué la possibilité d'effectuer lui-même l'entretien des lampadaires du secteur Buckingham/Masson-Angers avant de déterminer qu'il était plus approprié d'aller en appel d'offres pour effectuer les tâches en sous-traitance. Ainsi, nous avons constaté que certaines considérations à l'égard d'alternatives sont prises parfois en compte dans la décision.

On a aussi et surtout constaté, que ces évaluations ne sont pas documentées systématiquement dans les dossiers d'analyses par les différents services.

À notre avis, la Ville devrait s'assurer que les alternatives soient considérées lors de l'identification des besoins et que l'évaluation de celles-ci soit documentée dans leurs dossiers ainsi que sur la demande d'achat. Les alternatives devraient être considérées pour tous les achats de biens ou de services.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Considérer et documenter l'évaluation des alternatives pour tous les achats de biens et services. (VC1003-01)

Commentaires de la Direction :

La vérification du processus a souligné que certaines considérations à l'égard d'alternatives sont prises parfois en compte dans la décision.

L'administration est d'accord à développer davantage ce réflexe et à assurer une documentation appropriée au dossier.

Préparation de l'appel d'offres

Dans la plupart des cas, le cahier des charges, les devis et les énoncés de travaux sont préparés par les unités administratives à l'aide des documents standardisés. Les unités rencontrées considèrent qu'elles ont le personnel compétent pour préparer ces documents. Concernant les autres cas où l'expertise n'est pas disponible au sein de la Ville, des firmes d'experts sont retenues afin de préparer les documents requis.

Avant de lancer un appel d'offres, la Ville définit les éléments qui rendront une soumission conforme et qui seront considérés ou non dans l'évaluation des offres. De plus, si une évaluation technique est requise, la grille d'évaluation standardisée et le pointage seront préparés à l'avance. Si la Ville n'utilise pas cette grille standard, une nouvelle grille d'évaluation est présentée au comité exécutif pour approbation.

Lors de la réception d'une demande d'achat en provenance d'un service requérant, la Division de l'approvisionnement procède à une première analyse de la demande, et s'assure que celle-ci est complète et ne contient pas de problèmes majeurs. Cette évaluation considère, entre autres, la possibilité que la transaction proposée représente un fractionnement de marché ou que les critères de conformité ou d'évaluation s'il y a lieu soient trop restrictifs. Selon nos constats, les preuves que ces éléments ont été considérés par la division ne sont pas toujours contenues au dossier.

À notre avis, la Division de l'approvisionnement devrait étayer dans son dossier les éléments révisés et considérés lors de l'analyse de la demande d'achat en provenance d'un service requérant. Ceci pourrait être fait sous la forme d'une liste de contrôle (fractionnement, conflits d'intérêts, critères de compétence, etc.).

Nous avons recommandé à la Direction de :

Intégrer à l'analyse d'une demande d'achat une liste de contrôle visant à documenter les éléments qui ont été considérés par la Division de l'approvisionnement. (VC1003-02)

Commentaires de la Direction :

L'administration est fière des conclusions relatives à l'audit portant sur les adjudications de contrats où il est fait mention que les contrats ont été adjugés à l'intérieur du cadre des politiques et de la réglementation auxquelles la Ville est assujettie et que celle-ci a également mis en place des mesures de contrôle qui dépassent les obligations légales.

L'administration est en accord avec cette recommandation, à l'effet de mettre en place une liste de contrôle et ce, pour les contrats de plus de 25 000\$.

Malgré un processus rigoureux concernant l'utilisation des grilles d'évaluation, nous avons identifié lors de notre vérification une situation où la pratique à l'égard de l'utilisation d'une grille d'évaluation pourrait être améliorée :

La transaction concerne un projet de construction d'envergure pour lequel la Ville a jugé bon de pré-qualifier des entrepreneurs avant de demander des prix pour les travaux. Cette approche est souvent choisie lorsque les travaux à exécuter sont complexes et que peu d'entrepreneurs possèdent l'expertise requise. Lors du processus de préqualification, la Ville a identifié six critères qu'elle considérait importants et pour lesquels les entrepreneurs devaient démontrer leurs compétences. Ces critères furent communiqués dans la demande publique. Pour l'ensemble de ces critères, la Ville exigeait que les entrepreneurs cumulent un pointage minimal de 70 sur 100 afin d'obtenir le privilège de soumettre un prix pour les travaux requis.

Trois entrepreneurs se sont qualifiés dans le cadre de cette première évaluation, mais un de ceux-ci ne cumulait qu'un pointage de 5 sur 15 dans une des catégories d'évaluation, soit les compétences du chargé de projet proposé. Ceci signifie que cet entrepreneur n'a pas réussi à démontrer qu'il possédait les compétences requises à l'égard d'une des six compétences jugées importantes. De plus, c'est ce dernier entrepreneur qui a soumis le prix le plus bas à la Ville et envers qui le contrat a été adjugé.

Dans l'industrie, il est pratique courante d'exiger que chaque entrepreneur atteigne un pointage minimal pour chacun des éléments jugés importants en plus d'obtenir le pointage total minimal. Dans cet exemple, l'adjudicataire aurait été disqualifié et un autre fournisseur aurait été sélectionné si une approche semblable avait été utilisée.

Le projet en question comporte présentement des problèmes d'exécution impliquant des délais importants. Nos entretiens avec la Ville ont confirmé que les problèmes d'exécution pouvaient être liés, entre autres, à l'élément d'évaluation pour lequel l'entrepreneur a eu un pointage de 5 sur 15. (Compétences du chargé de projets)

À notre avis, un système de pointage avec des minimums requis par critères de compétences aurait pu contribuer à éviter de tels délais.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Mettre en place un système de pointage avec des minimums requis par critères de compétences à même les grilles d'évaluations et faire part de celui-ci lors de l'appel d'offres. (VC1003-03)

Commentaires de la Direction :

L'administration se penchera en cours de l'année 2011 sur cette recommandation en considérant les impacts d'un tel changement.

Appel d'offres par invitation ou demande de prix

Dans les cas des acquisitions entre 1 000 \$ et 25 000 \$ à l'exception des services professionnels, la Division de l'approvisionnement procède à une demande de prix auprès d'au moins deux fournisseurs.

Pour les transactions entre 25 000 \$ et 100 000 \$, la politique municipale requiert que les appels d'offres se fassent par l'invitation d'au moins trois fournisseurs (la Loi en exige deux). Généralement et en conformité avec sa politique d'approvisionnement, la Ville privilégie les fournisseurs sur son territoire lorsqu'il s'agit d'appel d'offres par invitation.

La Division de l'approvisionnement gère les invitations aux appels d'offres. Elle s'assure que les fournisseurs invités sont informés en même temps, que les modifications aux appels d'offres leur sont transmises de manière équitable et que les délais prescrits pour la réception des offres sont respectés. De plus, toutes les communications avec les fournisseurs sont consignées dans le dossier d'approvisionnement.

Le choix des fournisseurs invités se fait, suite à un échange sur les fournisseurs potentiels, entre l'unité requérante et la Division de l'approvisionnement. Certaines unités et la Division de l'approvisionnement possèdent des listes manuelles ou utilisent la liste des fournisseurs inscrits dans le système financier de la Ville. Certaines unités utilisent même une pratique de rotation des fournisseurs.

Toutefois, il n'existe pas encore de liste formelle de fournisseurs qui permettrait de connaître l'ensemble des fournisseurs potentiels sur le territoire. La Division de l'approvisionnement travaille actuellement sur un projet de portail sur le web, dans le but de tenir une telle liste. Cette liste permettrait également aux fournisseurs eux-mêmes de s'inscrire ou encore de mettre à jour leurs informations via internet. La Ville avait initié ce projet avant même que la Loi 76 ne soit adoptée.

À notre avis, la mise en place, la tenue à jour et l'utilisation d'une liste de fournisseurs permettraient une meilleure représentation des fournisseurs potentiels lors d'acquisitions de biens et services par mode d'invitation. On devra procéder à une gestion serrée de cette liste, afin qu'elle soit représentative des fournisseurs locaux. Cette liste devra reposer sur l'assurance d'une rotation continue permettant aux différents fournisseurs d'être considérés équitablement et prévenir tout favoritisme.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Uniformiser les procédures d'invitation des fournisseurs au sein des différentes unités administratives suite à la mise en place du portail de fournisseurs. (VC1003-04)

S'assurer que le portail de fournisseurs est mis en place, tenu à jour et utilisé équitablement afin de prévenir tout favoritisme à l'égard des opportunités d'affaires. (VC1003-05)

Commentaires de la Direction :

VC1003-04 – Les politiques adoptées par la Ville en matière d'approvisionnement visent à assurer une saine concurrence et un traitement juste et équitable des marchés et des fournisseurs en plus de favoriser la transparence dans le traitement des dossiers d'acquisition de biens et services.

Une procédure d'invitation des fournisseurs sera élaborée, suite à la mise en place du portail, en conformité avec les principes déjà établis dans les politiques existantes.

VC1003-05 – La mise en place du portail fournisseurs est prévue en 2011 et tiendra compte des préoccupations du vérificateur.

Appel d'offres public

Pour les transactions de plus de 100 000 \$, la Ville lance un appel d'offres public en conformité avec sa politique et la Loi. Ces appels d'offres sont publiés dans un journal local ainsi que sur le site du système électronique d'appel d'offres (SEAO).

La Division de l'approvisionnement s'assure que les communications aux fournisseurs potentiels durant la publication sont rendues disponibles de manière équitable. Par exemple, les modifications aux conditions ou documents d'appel d'offres sont communiquées ou publiées en même temps pour tout le monde.

Selon notre constat, toutes les communications avec les fournisseurs sont convenablement consignées dans le dossier d'approvisionnement.

Réception des soumissions

L'ouverture des soumissions est effectuée en présence de tous les soumissionnaires qui le désirent. L'exercice révèle à voix haute le nom des soumissionnaires et le prix correspondant à leur offre.

Il en va autrement pour les services professionnels qui font l'objet d'une évaluation. Dans ces cas, la réception des enveloppes distinctes (offre technique et prix) est inscrite sur une fiche de contrôle en présence des autres soumissionnaires.

Dans les cas où des soumissionnaires invités n'ont pas remis d'offre, ou encore lorsque le nombre d'offres reçues dans le cadre d'un appel d'offres est faible, la Division de l'approvisionnement effectue des appels auprès des fournisseurs qui n'ont pas remis de soumission afin d'en connaître les raisons. Nous avons constaté que ces communications sont consignées au dossier.

Évaluation des soumissions

Si l'appel d'offres ou la demande de prix comportent un élément de conformité à vérifier, la Division de l'approvisionnement en fera l'évaluation afin de procéder à la comparaison des prix pour les offres conformes seulement. À l'exception des offres comportant une évaluation technique qui donne du poids aux aspects techniques, la Ville est tenue d'octroyer le contrat au soumissionnaire ayant offert le plus bas prix.

Si l'appel d'offres ou la demande de prix exigent une évaluation technique des soumissions, l'unité requérante aura déjà mis sur pied un comité d'évaluation composé d'au moins trois membres et provenant habituellement tous de l'unité requérante. Un employé de la Division de l'approvisionnement siège toujours lors des rencontres du comité d'évaluation et agit à titre de secrétaire. L'employé de la Division de l'approvisionnement n'est pas un membre évaluateur lors des réunions du comité. Son rôle consiste à coordonner l'évaluation et à assurer un processus de sélection équitable, uniforme et impartial, puis à compiler les résultats à la fin de l'exercice.

Procédures à l'égard de situations particulières ou d'exception.

Lors de notre audit, nous avons examiné la démarche à l'égard de l'évaluation des soumissions lorsque certaines situations particulières ou d'exception se présentent. Cette section traite des risques suivants liés au processus d'adjudication :

- Une seule soumission reçue (pas de concurrence);
- Une seule soumission « conforme » (pas de concurrence);
- Écarts de prix soumis par rapport à l'estimation de la Ville.

Une seule soumission reçue

Dans les cas où une seule soumission est reçue, la Division de l'approvisionnement appelle les autres fournisseurs pour obtenir les raisons pour lesquelles ils n'ont pas soumis d'offre. Ces appels et les commentaires obtenus sont consignés au dossier. Le prix de soumission est évidemment comparé à l'estimation faite par le service requérant. Cette pratique reflète bien le souci des fonctionnaires municipaux d'assurer un processus adéquat.

Une seule soumission « conforme »

L'une des situations traitées lors de notre mandat vise l'octroi d'un contrat pour des services professionnels d'envergure, soit de près de 1 500 000 \$ et qui seront utilisés sur plusieurs années.

Les critères d'évaluation ont été préparés par l'unité administrative requérante des services et ont été approuvés par le comité exécutif. La Ville a procédé à un appel d'offres public, et cinq fournisseurs ont soumis des offres.

Deux des cinq offres ont été rejetées, car elles étaient non conformes. Suite à l'évaluation des trois offres conformes, une seule a obtenu le pointage minimal requis de 70 afin que le prix offert soit considéré. Ainsi, le fournisseur qui offrait le service par le passé a soumis la seule offre rencontrant l'ensemble des critères de conformité et d'évaluation.

Ces résultats n'ont pas permis à la Ville d'initier une concurrence à l'égard de prix offerts par plus d'un soumissionnaire.

Même si la Ville semble avoir procédé avec compétence et transparence, et que le prix soumis était semblable à l'estimation du service, cette situation démontre que l'on devra s'interroger sur le caractère restrictif des critères à considérer lors de l'évaluation technique de propositions conformes. Dans cet exemple, quatre fournisseurs sur cinq ont été écartés, et le gagnant n'a pu obtenir que 71,5 points. La Ville s'est ainsi fermé la porte à toute concurrence.

Écarts de prix soumis par rapport à l'estimation de la Ville

Des situations d'écarts importants entre des prix offerts par rapport aux coûts estimés par les unités requérantes doivent être étudiées objectivement sous les deux angles de l'estimation et de la soumission.

Lors de notre audit, nous avons constaté que la plupart des estimations de la Ville étaient effectuées de manière rigoureuse.

Ainsi, nous avons identifié cinq projets où le prix de la soumission gagnante était plus élevé que l'estimation de la Ville alors que cette dernière avait été préparée de manière rigoureuse et représentait une juste valeur pour les biens ou services requis. Dans l'analyse des dossiers, nous avons constaté que des prix soumis par des fournisseurs pouvaient être élevés et même très élevés pour des raisons propres aux fournisseurs eux-mêmes. Dans certaines circonstances, les fournisseurs sont seulement intéressés à fournir les biens ou les services si le contrat est alléchant, et présentent en cela une certaine indépendance, et soumissionnent un prix bien plus élevé. La Division de l'approvisionnement fait habituellement un suivi auprès des unités requérantes pour justifier les variations de prix importantes entre les soumissionnaires.

Trois des projets mentionnés ci-dessus portaient sur l'attribution de contrats de réfection de toitures où l'estimation de la Ville était adéquate, mais pour lesquels le prix obtenu, durant la saison estivale, était plus élevé que l'estimation de manière importante, soit 25 %, 18 % et 38 % plus élevé.

Dans d'autres cas, la Ville a reconnu que les prix puissent être élevés en raison de la période de l'année encore une fois ou à cause du nombre élevé de projets en cours. Dans certains cas, la Ville va quand même de l'avant en octroyant le contrat. Une tendance en ce sens pourrait être préoccupante. Si des offres comportant des prix trop élevés sont identifiées, la possibilité de ne pas octroyer un contrat devrait être envisagée afin d'effectuer une meilleure utilisation des fonds publics.

Il est à noter que dernièrement, la Ville a reporté des projets reliés à ses réseaux (aqueducs et égouts) en raison de l'inflation causée par le nombre important de projets en cours de ce type dans le cadre du programme pour les infrastructures. Ces reports ne semblent pas être une pratique courante.

Nous avons aussi soulevé les trois contrats suivants où le prix du soumissionnaire gagnant s'est avéré représentatif d'une valeur de marché raisonnable. Par contre, l'estimation préparée par la Ville manquait de rigueur, était trop sommaire ou simplement inexistante.

- Coûts relatifs à des honoraires professionnels pour une étude du réseau d'égouts (génie civil) : 60 % plus élevés que l'estimation, très sommaire, qui avait été préparée par la Ville;

- Coûts relatifs à des honoraires professionnels pour l'inspection de structures (génie civil) : 25 % de moins que l'estimation de 100 000 \$ préétablie, pour laquelle aucune information supportant le montant estimé n'a été obtenue;
- L'achat de charbon actif a été effectué pour un peu plus de 20 000 \$, suite à l'obtention d'une seule soumission lors d'un processus d'appel d'offres par invitation, sans qu'aucune estimation n'ait été établie préalablement.

Il est à noter qu'un manque de rigueur lié aux estimations expose la Ville à ne pas être en mesure d'identifier des scénarios d'inflation, de prix inhabituels ou douteux, etc.

À notre avis, des écarts de prix importants pourraient être évités par un exercice plus rigoureux de préparations d'estimations de coûts de projets ou d'achats. Des formations de mise à jour devraient être prodiguées aux principaux agents responsables.

Selon nous, la Ville devrait s'assurer que ses pratiques d'estimations de prix sont rigoureuses, réalistes et soignées pour tous les types de projet, et elle devrait reconsidérer le calendrier ou carrément la réalisation du projet dans les situations où les prix offerts par les fournisseurs sont considérés inappropriés ou excessifs. Comme il est pratique courante pour certains organismes publics, les soumissions excédant l'estimation de la Ville par un pourcentage défini préalablement (exemple : 10 %) devraient être rejetées systématiquement.

À notre avis, le traitement des situations d'exception doit être adapté pour éviter ou limiter les cas d'écarts importants entre les prix des entrepreneurs sur les contrats octroyés et les estimations réalisées par les services requérants. Contrer l'indépendance des entrepreneurs et encourager la saine concurrence sont d'autres considérations que la Ville doit avoir à l'esprit à cet égard.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Démontrer plus de rigueur dans la préparation des estimations de coûts de projets avant d'initier le processus d'adjudication. (VC1003-06)

Prévoir un mécanisme de suspension du processus d'adjudication lorsque les prix reçus excèdent l'estimation établie par un pourcentage significatif préétabli. (VC1003-07)

Initier les appels d'offres à des moments stratégiques dans le but d'augmenter le nombre de soumissionnaires et d'obtenir des prix plus compétitifs. (VC1003-08)

Commentaires de la Direction :

VC1003-06 – Tel que précisé à l'intérieur du rapport d'audit, l'administration souligne que dans l'ensemble des dossiers vérifiés, les estimations de la Ville étaient effectuées de manières rigoureuses. Dans certains cas les écarts sont hors du contrôle de l'administration.

Les estimations sont fondées sur des analyses détaillées des besoins, en tenant compte des coûts historiques pour des projets semblables.

Par contre, l'administration, dans un souci d'amélioration continue, portera davantage attention à ce volet du processus d'approvisionnement pour les contrats comportant certaines lacunes quant à l'estimation des coûts de projet.

VC1003-07 – *La possibilité de suspendre le processus d'adjudication a toujours existé à la Ville et est utilisé occasionnellement.*

La politique de gestion contractuelle et les documents d'appel d'offres le prévoient dans le cas où le prix soumis accuse un écart important par rapport au budget ou à l'estimation réalisée par la Ville.

Toutefois nous ne recommandons pas de rejeter systématiquement les soumissions reçues si celles-ci excèdent l'estimation de la Ville par un pourcentage défini préalablement.

Nous recommandons plutôt que le service requérant fasse état, au rapport d'analyse exclusif, des raisons justifiant un tel écart par rapport à l'estimation. La décision finale de rejeter les soumissions reçues appartient au Comité exécutif sur recommandation du service requérant.

VC1003-08 – *Les pratiques administratives de la Ville reflètent son souci de recourir à des saines pratiques de gestion.*

Le lancement d'un appel d'offres à un moment stratégique fait parti des éléments analysés. La Ville doit aussi analyser plusieurs autres éléments (subvention, urgence, charge de travail etc.) avant de prendre la décision du moment de lancer un appel d'offres.

Une attention particulière sera portée à cette recommandation afin d'encourager la concurrence et obtenir des prix plus compétitifs.

Conflits d'intérêts pour les employés municipaux et déclarations d'intérêts pécuniaires pour les élus

Des situations possibles de conflits d'intérêts dans l'octroi de contrats municipaux m'interpellent particulièrement en tant que vérificateur général. Que fait-on pour identifier des situations de conflits d'intérêts (employés ou élus) ou mieux encore pour les prévenir, et quel traitement leur réserve-t-on en cas d'occurrence?

En 2001, la Ville s'est dotée d'un code d'éthique qui prévoit ce qui suit :

« L'employé qui a des intérêts directs ou indirects dans une entreprise susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction en fait la déclaration par écrit au directeur général. Il en est ainsi de toute situation où l'employé, dans le cadre de ses fonctions, met en conflit de façon directe ou indirecte son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction. »

Lors de notre audit, nous avons obtenu la liste des employés ayant déclaré ces situations. Nous avons constaté que la liste comportait quatre noms, inscrits en 2009 et 2010; aucune déclaration n'avait été effectuée avant cette date. De plus, la Division de l'approvisionnement n'était pas au courant de l'existence d'une telle liste et donc, ne l'avait pas en sa possession pour pouvoir en tenir compte dans l'exercice de son rôle. Comment donc identifier des situations de conflits potentiels d'intérêts?

Suite à nos discussions, nous avons constaté que la Ville n'a pas de procédure de mise à jour de ces déclarations « obligatoires en vertu du code ». De plus, il y a peu de communication concernant les responsabilités des employés à l'égard du code d'éthique de la Ville, entre

autres au sujet des conflits d'intérêts. Le code d'éthique est communiqué aux employés de façon sporadique (embauche, mouvement de personnel, etc.).

Malgré que le code d'éthique prévoit un mécanisme de contrôle pour les situations de conflits d'intérêts, il nous semble qu'il ne soit pas appliqué adéquatement pour éviter ces situations. En effet, les premières déclarations n'ont été enregistrées que huit ans après l'entrée en vigueur du code d'éthique.

Quant à la possibilité de conflits d'intérêts impliquant des élus municipaux, aucune anomalie n'a été soulevée lors de notre consultation des déclarations d'intérêts pécuniaires prévues à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., c. E-2.2).

À notre avis, la Ville devrait avoir une procédure de mise à jour des déclarations obligatoires identifiant les situations possibles de conflits d'intérêts (employés et élus). La liste exhaustive devrait être communiquée aux intervenants impliqués dans le processus afin d'éviter tous préjudices lors de l'octroi d'un contrat.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Mettre à jour sur une base régulière, une liste de déclarations de conflits d'intérêts (employés et élus) fiable concernant les situations possibles de conflits d'intérêts tels que prévu au code d'éthique des employés municipaux et à la Loi. (VC1003-09)

S'assurer que les intervenants impliqués dans le processus d'adjudication de contrats sont en mesure de consulter au besoin une liste fiable de déclarations de conflits d'intérêts (employés et élus). (VC1003-10)

Commentaires de la Direction :

VC1003-09 – Actuellement cette liste existe et est tenue à jour à la Direction générale, telle que prévue au code d'éthique des employés.

L'administration est d'accord à renforcer l'application de celle-ci en favorisant une mise à jour plus fréquente et un rappel auprès des employés.

VC1003-10 – L'administration s'assurera que cette liste soit accessible pour tous les intervenants impliqués dans le processus d'approvisionnement.

Attribution du contrat

Lorsque l'évaluation des soumissions est terminée, les conclusions sont documentées au dossier par le biais d'un mémo sommaire contenant les explications nécessaires. Suite à cela, un projet de résolution est préparé et acheminé au Service des finances pour révision, puis présenté au comité exécutif pour approbation.

Lorsque le comité exécutif approuve la résolution, le contrat est considéré comme étant octroyé et des lettres sont envoyées à tous les soumissionnaires les avisant des résultats du processus.

Plaintes directement reliées au processus d'adjudication

Des plaintes relativement au processus d'adjudication de contrats peuvent être formulées tous azimuts et en tout temps. Elles sont reçues par téléphone ou par courriel auprès d'élus, à la Division de l'approvisionnement, dans les services ou directement par le 3-1-1 de la Ville. La politique actuelle de traitement des plaintes n'assure pas un traitement qui puisse être indépendant de la Division de l'approvisionnement qui elle, est impliquée dans le processus d'adjudication de contrats.

« Une étude portant sur 1 843 cas de fraudes a été réalisée dans 106 pays en 2008 et 2009 [...] Les fraudes sont plus susceptibles d'être détectées grâce à la dénonciation (40,2 % des cas) plus que par tout autre moyen ». (Source CAmagazine, décembre 2010).

Les plaintes formulées par des citoyens, des fournisseurs ou autres intervenants peuvent être des indicateurs importants de problèmes sous-jacents. Elles ne doivent pas être prises à la légère. Un traitement en conséquence se doit donc d'être objectif et impartial.

À notre avis, et par souci d'objectivité, le traitement de ces plaintes ne devrait pas être administré par la Division de l'approvisionnement, en raison de sa partialité à traiter une plainte pouvant la concerner. La Ville devrait considérer la mise en place d'une fonction indépendante (contrôle préventif) permettant un suivi aux plaintes de citoyens, de fournisseurs et de tous autres intervenants.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Mettre en place une fonction visant à faire un traitement indépendant des plaintes reçues des citoyens, des fournisseurs ou de tout autre intervenant au sujet d'activités liées à l'adjudication de contrats. (VC1003-11)

Commentaires de la Direction :

Cette fonction est prévue à la politique de gestion contractuelle article 11, adoptée en décembre 2010.

La Ville a délégué la tâche de responsable de la gestion des plaintes au Service du greffe.

Notez bien que pendant l'exercice de cet audit, la Ville a adopté en novembre 2010 sa nouvelle politique municipale de gestion contractuelle. On y retrouve notamment un volet de dénonciation permettant à toute personne de soulever d'éventuels problèmes de concurrence. Ne reste plus qu'à la Ville de bien faire connaître cette procédure auprès du public en général (Re : étude citée précédemment).

Supplément aux contrats

La Division de l'approvisionnement a pour mission, entre autres choses, d'encadrer la plupart des transactions d'approvisionnement de la Ville. La Division est impliquée pour tous achats de biens ou services de plus de 1 000 \$, à l'exception des services professionnels entre 1 000 \$ et 25 000 \$ qui sont octroyés directement par les unités administratives.

Malgré l'implication de la Division, la politique municipale prévoit que tous les suppléments, adjugés suite à l'octroi d'un contrat initial, doivent être directement préparés et approuvés par les unités administratives et par le comité exécutif selon les délégations de pouvoir. Certaines exceptions existent où les unités administratives lui demanderaient assistance de façon informelle.

Ainsi, des avenants pouvant atteindre 10 % du contrat initial ou 100 000 \$ peuvent être adjugés par les directeurs des unités administratives, alors que tout supplément au-dessus de ces montants doit être présenté au comité exécutif pour approbation. Des éléments importants, connus par la Division de l'approvisionnement liés à l'octroi initial du contrat, pourraient ainsi passer inaperçus aux yeux d'un directeur qui ne serait pas en connaissance de cause.

Lors de notre audit, nous avons révisé sept modifications aux contrats. Un supplément pour un système d'alarme aurait dû, selon nous, être octroyé par le biais d'un processus d'appel d'offres sur invitation séparé. Cette anomalie aurait pu être évitée si la Division de l'approvisionnement avait été impliquée.

À notre avis, les suppléments pourraient être utilisés de manière inappropriée pour fractionner des contrats ou éviter un processus d'appel d'offres compétitif. De plus, ces suppléments pourraient dénoter une faiblesse marquée quant à l'élaboration des devis, du cahier des charges ou de l'énoncé des travaux. Les suppléments comportent des risques importants et devraient être contrôlés de manière semblable aux contrats initiaux.

La Ville a voulu baliser l'adjudication de contrats en mettant sur pied une Division de l'approvisionnement qui agit de manière indépendante des unités administratives, et ce, afin d'assurer un processus équitable, transparent, et au meilleur prix possible pour toutes les transactions de 1 000 \$ et plus. Il nous apparaît incohérent que l'expertise de cette division ne soit pas mise en valeur pour l'ensemble des suppléments adjugés aux fournisseurs ou que cette division ne soit même pas informée de ces suppléments.

À notre avis, la Ville devrait s'assurer que les suppléments relatifs aux contrats qui ont précédemment été octroyés par le biais de la Division de l'approvisionnement sont aussi sous la responsabilité de cette même division. Des informations obtenues auprès d'autres villes sur le territoire québécois nous permettent de croire que cette approche est réaliste et réalisable.

Nous avons recommandé à la Direction de :

Modifier le processus, accordant un ou des avenants à un contrat pour que celui-ci soit aussi sous la responsabilité de la Division de l'approvisionnement en conformité avec l'octroi initial du contrat. (VC1003-12)

Commentaires de la direction :

L'administration a émis, depuis 2004, une directive intitulée « Suppléments au contrat » et dispense de la formation aux intervenants. Afin de ne pas retarder indument les travaux et alourdir le processus administratif, l'administration ne recommande pas d'avoir recours systématiquement à la Division de l'approvisionnement pour l'analyse et l'octroi des suppléments au contrat.

La Division de l'approvisionnement demeure en support aux services requérants lorsque les types de suppléments exigent une analyse plus approfondie.

De plus, le Service des finances, lors de l'émission du certificat de crédit disponible et des demandes de paiement aux fournisseurs, assure également une vigie.

Il est à noter encore une fois que la nouvelle politique de gestion contractuelle de la Ville adoptée en novembre 2010 adresse ce sujet de supplément aux contrats. On y fait référence au caractère exceptionnel de telle situation.

Acquisition de services professionnels de moins de 25 000 \$

Le processus d'adjudication de contrats pour les services professionnels de 25 000 \$ et moins n'implique pas la Division de l'approvisionnement et ne requiert pas une demande de prix à plus d'un fournisseur. De manière générale, ces contrats sont accordés de gré à gré auprès d'un seul fournisseur.

Suite à la vérification de transactions et à nos entretiens avec les différentes unités administratives de la Ville, les besoins en services professionnels sont souvent plus complexes et le prix n'est pas le seul facteur déterminant pour le choix d'un fournisseur de services. Malgré le risque accru en raison de la décentralisation du pouvoir d'adjudication pour ces services, nous sommes d'avis que la publication annuelle, requise par la loi, de la liste des transactions pour un même fournisseur totalisant au moins 25 000 \$ représente un outil de base efficace afin d'évaluer la transparence et exercer un contrôle préventif sur l'attribution de ces mandats.

Contrats ouverts

La Ville procède à une demande d'offre publique pour des taux à l'égard de l'utilisation de camions et de machineries lourdes. Suite à la réception des taux, des listes de fournisseurs par types d'équipement sont préparées en ordre croissant de taux.

Lorsqu'une demande est soumise par une des unités administratives de la Ville, la personne responsable de ce processus appelle les fournisseurs selon la liste préétablie et consigne dans un registre les appels logés. Ceci permet de supporter le processus suivi.

CONCLUSION

Malgré les limites inhérentes à notre mandat d'audit à l'égard de la fraude, la corruption ou la collusion dans le contexte de l'adjudication de contrats, nous n'avons soulevé aucun cas nous permettant de croire que de telles situations existent au sein de la Ville de Gatineau.

Dans l'ensemble, la Ville a démontré qu'elle est soucieuse que les contrats soient adjugés selon son cadre de politique et les lois auxquelles elle est assujettie.

De plus, la Ville a mis en place un cadre de contrôle qui dépasse parfois ses obligations légales et ses politiques, en adoptant plusieurs pratiques administratives qui reflètent un souci de recourir à de saines pratiques de gestion.

Nous avons cependant observé quelques pratiques pouvant faire l'objet d'amélioration. Cela permettrait à la Ville de favoriser davantage l'équité, la transparence et l'obtention du meilleur prix dans l'acquisition de biens et services.

Coïncidant avec la réalisation de notre mandat, le gouvernement du Québec a adopté la Loi 76 sur le resserrement des règles d'attribution des contrats dans le milieu municipal. Même si notre audit ne portait pas sur cette loi en particulier, nous avons noté que la Ville a commencé à mettre en œuvre certaines des nouvelles dispositions de la Loi 76. À cet effet, le cadre de politique est en voie de modification et certaines pratiques requises sont déjà en place suite à l'adoption de la Politique de gestion contractuelle en novembre 2010.

ANNEXE 1 - Distribution de l'échantillon

	Population années 2008 et 2009		Échantillon vérifié			
	Nb	\$	Nb	\$	% - Nb	% - \$
Contrats de 1000\$ - 25 000\$						
Contrats pour biens ou services (autres que services professionnels) ¹	6700	26 172 639 \$	14	197 249 \$	0.2 %	1 %
Contrats pour services professionnels	1635	10 472 525 \$	13	227 082 \$	0.8 %	2 %
Contrats de 25 000\$ - 10 000\$						
Contrats de biens ou services (incluant les services professionnels)	376	21 052 617 \$	12	959 817 \$	3.2 %	5 %
Contrats de 100 000\$ et +						
Contrats de biens ou services (incluant les services professionnels)	286	175 775 103 \$	19	120 812 102 \$	6.6 %	69 %
Autres						
Liste de transactions pour approbation ²	863	3 639 841 \$	5	88 373 \$	0.6 %	2 %
Avenants aux contrats existants	ND	ND	7	1 249 279 \$	-	-
	9860	237 112 725 \$	70	123 533 902 \$	0.7 %	52 %

Notes

¹ L'information concernant ces contrats a été obtenu suite à une révision de 20% des listes de commandes pour ensuite être extrapolée sur la population car aucune information sommaire n'était disponible. L'information est donc fournie à titre indicatif.

² Exceptions sur la "liste pour approbation par le Conseil". Ces dépenses sont présentées au Comité exécutif pour approbation. Un contrat sur cette liste représente une transaction qui n'a pas suivi le processus prévu, soit par urgence, soit pour fins de formation/représentation, soit pour des frais professionnels à l'égard de griefs, soit que le montant réel était plus élevé que la délégation de pouvoir.

4.2

RÉVISION DU PROCESSUS DE COLLECTE – STATIONNEMENT ET PARCOMÈTRES

INTRODUCTION

Nous avons revu le processus de collecte des argents présentement en place à la Ville de Gatineau (la « Ville ») au niveau des stationnements, horodateurs et parcomètres ainsi que le suivi des recommandations émises à la division du stationnement de la Ville en 2007 par le Service des finances.

Ce rapport résume les constatations que nous avons faites au cours de notre revue. Nous avons effectué notre travail conformément au plan de mission tel que discuté et élaboré avec la Ville. Notre revue a donc été effectuée conformément aux objectifs et à la démarche proposée à l'origine du mandat.

OBJECTIFS

Les objectifs du mandat visaient à :

- revoir et évaluer le processus en place pour la collecte et la manipulation du numéraire provenant des stationnements, des horodateurs et des parcomètres appartenant à la Ville afin de s'assurer qu'il est adéquat; et
- revoir les recommandations émises en 2007 à la division du stationnement par le Service des finances de la Ville de Gatineau et fournir une analyse du suivi de ces recommandations.

OBSERVATIONS, CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous avons examiné le processus de suivi de cueillette des argents en assistant à une cueillette type des horodateurs et des parcomètres. Au cours des deux types de cueillettes, auxquelles nous avons assisté, l'employé de la Ville était assisté d'un employé de chez Garda (agence de sécurité retenue par la Ville) pour le décompte physique du numéraire.

Nous avons établi les recommandations qui suivent après avoir observé les deux cueillettes mentionnées ci-dessus et appliqué les procédés d'audit.

Contrôle de l'ouverture des horodateurs

Il n'y a actuellement aucun suivi des relevés d'ouverture et de fermeture des horodateurs pour l'accès aux caissons. Il pourrait y avoir des accès non autorisés qui ne seraient pas identifiés étant donné l'absence de conciliations.

À notre avis, puisque le système d'horodateurs possède un rapport d'ouverture et de fermeture de la porte avant, il serait possible pour la Division du stationnement d'effectuer une conciliation entre les cueillettes et ledit rapport. Lors de la conciliation, chaque ouverture devrait être documentée (p. ex. cueillette du numéraire, problème technique) puis révisée par un supérieur aux fins d'approbation et de suivi.

Nous recommandons à la direction de :

Effectuer une conciliation formelle et documentée des cueillettes et du rapport d'ouverture de la porte avant des horodateurs. (VC1002-01)

Commentaires de la direction :

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. »

Choix du type de rapport de conciliation

Nous avons constaté des écarts entre le rapport imprimé lors de la collecte des parcomètres MacKay et le rapport du dépôt bancaire. Bien que les écarts semblent généralement démontrer un montant de dépôt en banque supérieur à ce que le rapport imprimé indique, ce fait soulève une certaine incertitude quant à l'exhaustivité des revenus.

Le « Coin Audit » (présentement utilisé) est très rapide et le transfert de données ne nécessite que deux ou trois secondes. Ce rapport fournit le résultat des revenus enregistrés par le parcomètre. Le « Primary Audit » quant à lui est plus long, nécessitant approximativement 15 secondes. Ce rapport permet d'obtenir le nombre et la valeur des pièces insérées dans la machine.

La différence entre les deux rapports générés est que toutes les pièces sont enregistrées lors d'un « Primary Audit » alors que les revenus ne sont pas toujours exhaustifs avec le « Coin Audit », ce dernier n'enregistrant pas de revenu lorsqu'une pièce est insérée et que, dû à une défaillance du parcomètre par exemple, le temps n'est pas enregistré.

À notre avis et selon nos constatations, l'utilisation du « Primary Audit » plutôt que du « Coin Audit » permettrait à la Division du stationnement d'obtenir une plus grande assurance quant à l'exhaustivité des revenus de parcomètres et d'adresser les écarts entre le revenu réalisé et le dépôt. La Ville devrait effectuer une analyse coûts/bénéfices afin de déterminer s'il serait profitable de faire une saisie des données de type « Primary Audit » plutôt que de type « Coin Audit ».

Nous recommandons à la direction de :

Effectuer une analyse coûts/bénéfices afin de déterminer s'il serait profitable de faire une saisie des données de type « Primary Audit » plutôt que de type « Coin Audit ». (VC1002-02)

Commentaires de la direction :

« La saisie des données de type « Coin Audit » est présentement utilisé. Il s'agit d'une opération plus rapide que la saisie de type « Primary Audit ». Une évaluation sera faite afin de déterminer si l'utilisation de la fonction « Primary Audit » nous donnera un rapport plus précis. »

Remplacement des parcomètres désuets

Les parcomètres de type « Dual » et à banque courte ne suffisent plus à répondre aux besoins actuels de la Ville de Gatineau. La monnaie se retrouve souvent coincée ce qui arrête le fonctionnement du parcomètre et prive potentiellement la Ville de revenus. De plus, les pièces de rechange pour le type de parcomètre « Dual » ne sont plus disponibles sur le marché ce qui complique leur réparation.

À notre avis, la Ville devrait évaluer la possibilité de remplacer les parcomètres de type « Dual » et à banque courte par ceux à banque longue ou par des horodateurs en raison des nombreux problèmes techniques et des pertes de revenus potentielles.

Nous recommandons à la direction de :

Évaluer la possibilité de remplacer les parcomètres de type « Dual » et à banque courte par ceux à banque longue ou par des horodateurs. (VC1002-03)

Commentaires de la direction :

« En fin d'année 2010, la section stationnement a procédé à l'achat de 28 banques longues, de 28 boîtiers et 4 parcomètres complet, afin de corriger la problématique des parcomètres dual. L'installation de ces équipements a été débutée au printemps 2011, toujours en fonctions des parcomètres identifiés comme problématiques. De plus, suite à des travaux sur la rue Montcalm, 48 parcomètres seront remplacés par 6 horodateurs. »

Inventaire de pièces

Lorsque les parcomètres brisent, le préposé aux stationnements ne possède pas toujours les pièces ou les parcomètres de rechange. Ceci résulte en une perte potentielle de revenus pour la durée de la réparation ou de l'attente d'un nouveau parcomètre. Dans plusieurs cas, les parcomètres manquants sont remplacés par d'anciens parcomètres retirés antérieurement qui sont plus susceptibles de briser de nouveau ou de ne pas répondre à la demande (p. ex. parcomètres Dual ou à banque courte).

À notre avis et afin de minimiser l'impact des bris ou des vols de revenus des parcomètres, la Ville devrait tenir un inventaire de pièces de rechange et des parcomètres neufs.

Nous recommandons à la direction de :

Tenir un inventaire de pièces de rechange et des parcomètres neufs afin de minimiser l'impact des de parcomètres non fonctionnels sur les revenus. (VC1002-04)

Commentaires de la direction :

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. »

Suivi des recommandations émises par le Service des finances

Tel que convenu, nous avons procédé au suivi des recommandations émises en 2007 par le Service des finances dans le rapport intitulé « Descriptions et recommandations préparées par le Service des finances – section contrôle interne ».

En ce qui a trait au suivi donné aux recommandations émises en 2007 par le Service des finances, notre travail et nos rencontres avec quelques intervenants à la Ville démontrent que très peu de progrès et de suivis ont été effectués à la suite de ces recommandations. De façon sommaire, on peut décrire le progrès en rapport au suivi des 26 recommandations émises en 2007 de la manière suivante :

- aucun progrès sur huit recommandations;
- progrès partiel sur huit recommandations;
- mise en œuvre de neuf recommandations; et
- une recommandation n'est plus applicable.

Nous recommandons à la direction de :

Donner suite aux recommandations émises en 2007 par le Service des finances de la Ville. (VC1002-05)

Commentaires de la direction :

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous poursuivons la mise en place des recommandations de la Direction des finances ».

CONCLUSION

Dans son ensemble et selon notre travail effectué, tout porte à croire qu'il y a suffisamment de contrôles en place afin de préserver les actifs de la Ville de Gatineau concernant l'encaissement des revenus de stationnement.

Cependant, bien que des contrôles existent et qu'ils sont adéquats, nos travaux nous ont permis de constater quelques faiblesses au niveau des processus. L'application des recommandations permettrait d'améliorer les procédés en place.

4.3

RÉVISION DU PROCESSUS DE COLLECTE DU NUMÉRAIRE À LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE L'OUTAOUAIS

INTRODUCTION

La manipulation de numéraire constitue en soi un élément de risque pour toute organisation. Chacune doit adresser la situation en fonction du risque spécifique que cela représente sur ses propres activités. Le Vérificateur général a donc entrepris de revoir le processus de collecte du numéraire à la Société de transport de l'Outaouais (STO) afin de s'assurer que la STO a mis en place les contrôles nécessaires pour faire face à ce risque spécifique.

MANDAT ET PORTÉE

Notre mandat consistait à revoir l'ensemble des processus comptables et financiers menant à l'enregistrement des revenus de la Société de transport de l'Outaouais provenant de la vente de titres de transport auprès des usagers.

Selon nos discussions avec les responsables, les statistiques démontrent que la valeur monétaire des revenus de vente de titres de transport se divise ainsi : neuf pour cent en paiement comptant, 21 pour cent provenant de vente de billets et 70 pour cent provenant de la vente de cartes à puce. Donc, la manipulation d'argent comptant liée à ce processus est faible par rapport aux recettes totales de la STO sur les titres de transport.

OBJECTIFS

Les objectifs de la mission étaient de :

- revoir le processus en place pour la collecte et la manipulation du numéraire dans les autobus de la STO afin de s'assurer qu'il est adéquat;
- revoir le processus de contrôle interne lié aux revenus de vente de titres d'accès aux autobus (billets et cartes à puce) dans les différents points de vente de la STO et aux sites de la STO elle-même; et
- formuler, si nécessaire, des recommandations visant à améliorer ces processus.

Notre rapport résume le travail effectué et présente nos constatations, commentaires et recommandations. Chacune des sections du rapport se divise en deux parties soit Revue des processus et contrôles en place pour la collecte du numéraire dans les autobus de la STO et Revue des processus et contrôles en place dans les différents points de vente.

Revue générale

Nous avons constaté qu'il n'y a aucune documentation écrite sur les processus financiers et comptables liés à la collecte de numéraire à la STO accessible à l'ensemble du personnel.

À notre avis, la STO devrait documenter et rédiger les processus financiers liés à la collecte du numéraire et les contrôles qui s'y rattachent. Cette documentation devrait être accessible à l'ensemble du personnel impliqué dans les étapes du processus.

Nous avons recommandé à la direction de :

Documenter, rédiger et rendre accessibles les processus financiers liés à la collecte du numéraire et les contrôles qui s'y rattachent. (STO-VC1005-01)

Commentaires de la direction :

Les processus financiers seront rédigés et distribués au personnel concerné.

Revue des processus et contrôles en place pour la collecte du numéraire dans les autobus de la STO

Tout ce qui touche la manipulation de l'argent recueilli à bord des autobus représente un risque faible pour la direction du Service des finances et de l'administration en raison du niveau de confiance envers le préposé affecté à cette tâche depuis près de 30 ans. Il y a tout de même des mesures de contrôle en place principalement pour l'accès au numéraire.

À notre avis, les codes de sécurité du système d'alarme de la salle des recettes devraient être changés de façon régulière. Même si un nombre restreint de personnes détient un code de sécurité du système d'alarme, ce qui constitue un contrôle en soi, le changement du code complèterait ce contrôle.

La caméra de surveillance dans la salle des recettes devrait être fonctionnelle, sans délai, car toute la manipulation du numéraire se fait dans cette salle. La présence d'une caméra a peu de valeur ajoutée en matière de détection si son fonctionnement est déficient; toutefois, elle peut avoir une certaine valeur en matière de prévention.

Nous avons recommandé à la direction de :

Changer de façon régulière les codes de sécurité du système d'alarme de la salle des recettes. (STO-VC1005-02)

Rendre efficace et fonctionnelle, sans délai, la caméra de surveillance dans la salle des recettes. (STO-VC1005-03)

Commentaires de la direction :

STO-VC1005-02 – *Compte tenu des autres contrôles en place, nous changerons les codes de sécurité sur une base annuelle.*

STO-VC1005-03 – *Les mesures de correction sont en cours.*

Revue des processus et contrôles en place dans les différents points de vente.

Nous avons visité, en présence de représentants de la STO, différents points de vente et nous y apportons certains commentaires.

À notre avis, la STO devrait inciter les dépositaires à faire le décompte des billets qui leur sont remis par le préposé de la STO. Comme mentionné précédemment, en plus d'éviter des conflits potentiels avec ces dépositaires, cela aurait aussi comme effet de protéger le personnel concerné de la STO.

Nous avons recommandé à la direction de :

Inciter les dépositaires à faire le décompte des billets qui leur sont remis par le préposé de la STO. (STO-VC1005-04)

Commentaires de la direction :

L'agent à la commercialisation incitera les dépositaires à vérifier la quantité de billets qui leurs sont livrés, en comptant le nombre de paquets reçus (paquet scellé de 50 carnets de billets), avant de signer le bordereau de réception.

CONCLUSION

Outre les recommandations soulevées précédemment, nous considérons que la Société de transport de l'Outaouais a mis en place des contrôles permettant de limiter les risques spécifiques relatifs à la manipulation du numéraire et à l'enregistrement des revenus de la STO provenant de la vente de titres de transport auprès des usagers.

4.4

TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

MANDAT ET PORTÉE

Pour l'année 2010, nous avons effectué un audit de conformité du taux global de taxation réel (L.C.V. 107.14) qui doit être établi en vertu des dispositions de la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale.

Le taux global de taxation sert au calcul des sommes versées par le gouvernement du Québec qui s'applique aux immeubles d'établissements gouvernementaux du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.

L'audit vise à déterminer si le taux global de taxation réel de la Ville de Gatineau pour 2010 est conforme aux dispositions légales de la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale portant sur le taux global de taxation.

OBJECTIF

L'objectif de ce mandat visait, conformément à l'article 107.14 de la Loi sur les cités et villes, à vérifier que le taux global de taxation réel établi par la direction de la Ville de Gatineau et compris au Rapport financier 2010 consolidé est conforme aux dispositions de la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale portant sur le taux global de taxation réel.

RÉSULTATS

Le Vérificateur général a produit le 31 mars 2011 un rapport contenant une opinion favorable sur la conformité du taux global de taxation réel de la Ville de Gatineau. En voici un extrait :

« À mon avis, le taux global de taxation réel de la Ville de Gatineau de l'exercice terminé le 31 décembre 2010 a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences légales. »

4.5 CONFORMITÉ LÉGISLATIVE DES ORGANISMES SUBVENTIONNÉS

INTRODUCTION

La Loi sur les cités et villes (art.107.9) stipule :

- que toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 dollars est tenue de faire vérifier ses états financiers;
- le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 dollars, doit transmettre au Vérificateur général une copie :
 - 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
 - 2° de son rapport sur ces états;
 - 3° de tout autre rapport résumant ses constats et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Conformément à l'article ci-dessus, nous avons demandé en septembre 2010 au Service des finances de la Ville de Gatineau de nous fournir une liste de tous les organismes qui reçoivent une subvention annuelle de l'ordre de 100 000 dollars et plus.

En octobre 2010, chaque organisme a reçu une lettre du Vérificateur général demandant de mettre à jour leur dossier respectif et de nous faire parvenir copie de leurs états financiers, du rapport sur ces états et de tout autre rapport de recommandations envoyé au conseil d'administration de l'organisme par leurs vérificateurs externes respectifs.

Tous les organismes se sont conformés à notre demande de renseignements.

MANDAT ET PORTÉE

Ce mandat d'analyse de conformité touchant la reddition de comptes de tous les organismes assujettis couvre l'année financière se terminant le 31 décembre 2009.

OBJECTIF

Cette analyse consiste à s'assurer que toute personne morale visée par l'article 107.9 de la LCV respecte les termes de l'article quant à la vérification de ses états financiers et la transmission au Vérificateur général de ses états financiers, du rapport sur ces états et de tout autre rapport de recommandations envoyé au conseil d'administration de l'organisme.

CONCLUSION

En fonction de l'objectif poursuivi, nous sommes en mesure de conclure que tous les organismes subventionnés par la Ville de Gatineau et visés par l'article 107.9 de la LCV respectent les termes de l'article quant à la vérification de leurs états financiers et la transmission au Vérificateur général de ces états financiers, du rapport sur ces états et de tout autre rapport de recommandations adressé au conseil d'administration de l'organisme par leurs vérificateurs externes respectifs.

5

RAPPORT D'ACTIVITÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Dans cette section, je rends compte au conseil municipal des objectifs que je me suis donnés et de mes activités. Je traite, entre autres, des objectifs généraux du BVG, de la nature des travaux réalisés sur une base régulière et du plan d'action 2011-2012.

OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Afin de s'acquitter efficacement de ses responsabilités, le Vérificateur général s'est donné les objectifs suivants :

- remplir les obligations que définit la Loi sur les cités et villes sur la vérification des comptes et affaires de la Ville et effectuer les travaux d'audit nécessaires pour couvrir les différents champs de compétences du Vérificateur général;
- contribuer à améliorer la qualité de la gestion publique de la Ville de Gatineau par des audits d'optimisation des ressources et y associer étroitement les gestionnaires;
- constituer, au besoin, des équipes de vérification compétentes en faisant appel à des ressources internes ou externes qualifiées et bien formées;
- respecter les normes d'audit formulées dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public;
- participer étroitement aux différentes rencontres de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec afin de faciliter des transferts technologiques en matière de vérification et de formation du personnel;
- utiliser de façon économique, efficiente et efficace les ressources à sa disposition;
- aider les élus municipaux et les membres de l'administration municipale à améliorer la performance globale de la Ville de Gatineau au meilleur de sa connaissance; et
- parfaire la formation des membres du Bureau du Vérificateur général en participant à des sessions de formation professionnelle sous l'égide de l'Ordre des comptables agréés du Québec.

TRAVAUX RÉALISÉS

Sur une base systématique, le Bureau du Vérificateur général effectue les travaux suivants :

- planifier, organiser, diriger et contrôler l'ensemble des mandats d'intervention;
- maintenir les appuis nécessaires à l'exécution éclairée des mandats d'audit;
- rendre compte de ses conclusions sur les travaux d'audit réalisés;
- obtenir les états financiers vérifiés des organismes subventionnés à plus de 100 000 dollars par la Ville;
- effectuer le suivi des recommandations contenues aux rapports déposés antérieurement; et
- fournir une expertise et un appui au comité de vérification.

En 2010, les travaux d'audit financier ont mené à la production d'opinions sur les états financiers de la Ville de Gatineau, de la Société de transport de l'Outaouais et de l'Aéroport exécutif Gatineau-Ottawa.

Les travaux d'audit de conformité ont également permis de produire des opinions de conformité sur l'ensemble des sujets traités préalablement dans le rapport (section 4).

Des mandats liés à l'audit d'optimisation des ressources traitées dans ce rapport ont porté sur la gestion des grands projets à la Ville de Gatineau, les processus en place à la STO en rapport avec la gestion du projet Rapibus en cours de réalisation.

Chaque année, le Vérificateur général effectue le suivi des recommandations faites au cours des années antérieures. L'objectif de ce travail vise à évaluer le degré d'application de celles-ci.

Le Vérificateur général donne aussi à la population en général accès à ses rapports annuels par la voie du site Internet de la Ville.

COMITÉ DE VÉRIFICATION

La LCV permet au conseil municipal de mettre sur pied un comité de vérification. À la suite des élections municipales de novembre 2009, un nouveau comité de vérification s'est vu accorder la responsabilité de surveiller l'information financière à la Ville de Gatineau.

Le mandat du comité est présenté à l'annexe A de notre rapport.

MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL

Le législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus à nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal.

Dix villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi les gouvernements du Canada et des provinces.

Les vérificateurs généraux municipaux nommés ont cru bon de former une association leur permettant de partager leurs expériences de travail et leurs expertises en vérification.

Les vérificateurs généraux des villes du Québec ont élaboré des programmes d'audit communs et, au cours des prochaines années, pourraient les réaliser conjointement. La réalisation de tels mandats a pour objectif d'assurer un effet multiplicateur de l'expertise accumulée et des résultats obtenus.

Le Vérificateur général de la Ville de Gatineau estime importante une telle association et y participe activement. Son intérêt pour les aspects environnementaux constitue une ouverture à ce chapitre et pourra d'ailleurs s'inscrire dans cette mise en commun d'expertises.

De plus, cette association permet de favoriser les communications sur les prises de positions et les nouvelles normes de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), l'échange de renseignements comparatifs et la visite de conférenciers renommés. À cet égard, l'entrée en vigueur des nouvelles normes canadiennes d'audit a marqué l'année 2010.

PLAN D'ACTION 2011-2012

Statutairement, le Vérificateur général doit effectuer l'audit des états financiers de la Ville de Gatineau et des organismes apparentés.

Outre ces travaux de vérification, le Vérificateur général réalise généralement des travaux de vérification de gestion et de conformité dans des services municipaux sur des sujets d'intérêt public et susceptibles d'apporter une valeur ajoutée à la gestion municipale. En ce sens, à l'automne 2009, le Vérificateur général a établi un plan évolutif de trois ans au moyen d'une

analyse des risques organisationnels en parcourant l'ensemble des services de la Ville de Gatineau.

RESSOURCES PROFESSIONNELLES

Dans le but d'effectuer entre autres les mandats de vérification, les diverses études, les mandats spéciaux, le Vérificateur général s'est adjoint les services des ressources externes suivantes :

Lemire Morin Tremblay CA
Raymond, Chabot, Grant, Thorton
Samson Bélair/Deloitte & Touche
Samson et associés

FORMATION

L'optimisation des ressources humaines œuvrant au sein du BVG passe en priorité par une formation et une mise à jour adéquate de cette formation.

Au cours de l'année de référence 2010-2011, le Vérificateur a dépassé les exigences minimales de la profession en matière de développement professionnel par le biais d'acquisition et de mise à jour de connaissances.

Rapport des Vérificateurs externes sur l'état des crédits et des dépenses du Vérificateur général (L.C.V. 108.2.1)

Le Vérificateur général lui-même n'échappe pas au contrôle minimum devant être en place dans une structure comme celle de la Ville de Gatineau. Ainsi, en vertu de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes, le Vérificateur externe de la Ville doit vérifier les comptes relatifs au Vérificateur général.

Je présente donc dans les pages suivantes, l'état des crédits et des dépenses du Vérificateur général accompagné du rapport des vérificateurs comme livré au conseil municipal.



Samson Bélair/Deloitte &
Touche, s.e.n.c.r.l.
Comptables agréés
107-160, boul. de l'Hôpital
Gatineau, QC J8T 8J1

Tél: (819) 770-3221
Télec: (819) 770-9662
www.deloitte.ca

Rapport de l'auditeur indépendant

À Monsieur le Maire,
Aux membres du Conseil de la
Ville de Gatineau

Conformément aux dispositions de l'article 108.2.1 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons effectué l'audit du relevé des dépenses relatif au Bureau du vérificateur général de la Ville de Gatineau pour l'exercice clos le 31 décembre 2010 (appelé ci-après «le relevé»).

Responsabilité de la direction pour le relevé

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Gatineau est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ce relevé conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un relevé exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur le relevé, sur la base de notre audit. Nous avons effectué notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que le relevé ne comporte pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en oeuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans le relevé. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que le relevé comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle du relevé afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble du relevé.

Rapport de l'auditeur indépendant (suite)

Responsabilité de l'auditeur (suite)

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Opinion

À notre avis, le relevé des dépenses d'un montant de 454 702 \$ donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle des coûts engagés par le Bureau du vérificateur général de la Ville de Gatineau au cours de l'exercice clos le 31 décembre 2010, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Autre point

Le présent rapport n'a pas trait aux prévisions budgétaires puisque nous ne pouvons exprimer d'opinion sur les données établies à partir d'estimations et d'hypothèses.



Gatineau, le 15 juin 2011

¹Comptable agréé auditeur permis no. 17615

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE GATINEAU

Relevé des dépenses
de l'exercice clos le 31 décembre 2010

	Réel 2010	Budget 2010 (non vérifié)
Biens non durables	2 223 \$	17 100 \$
Congrès et déplacements	3 111	15 500
Entretien et réparations	4 606	5 200
Salaires et avantages sociaux (note 1)	269 010	233 350
Services professionnels	175 752	400 915
	454 702 \$	672 065 \$

Note 1

À noter que les dépenses de salaires et avantages sociaux sont supérieures au budget. Cette situation s'explique par le fait que le budget incluait seulement 60 % du salaire de la Coordonnatrice de ressources en vérification au Bureau du vérificateur général. En effet, 40 % de son salaire devait être assumé par le service de l'Ombudsman, mais son salaire a toutefois été imputé à 100 % au Bureau du vérificateur général puisqu'elle y consacrait la majorité de son temps.

6

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Nos missions d'audit portent sur un large éventail de sujets et permettent de formuler des recommandations susceptibles de contribuer à l'amélioration de la gestion municipale au sein de la Ville de Gatineau.

Nous poursuivons alors l'objectif de voir si nos recommandations ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences soulevées. L'état évolutif de chacune des recommandations est déterminé sur la foi des informations fournies par les directions de la Ville de Gatineau ou des organismes concernés. Le Vérificateur général effectue un suivi spécifique et sporadique de ces informations.

De façon sommaire, on peut décrire le progrès en rapport au suivi des 51 recommandations émises de la manière suivante :

- aucun progrès sur six recommandations;
- progrès en cours sur vingt-deux recommandations;
- mise en œuvre de vingt-trois recommandations.

Le tableau suivant recense les recommandations émises par le Vérificateur général et leur progrès :

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL VILLE DE GATINEAU

# REC.	RECOMMANDATIONS	APPLICATION		
		En cours	Non - Appliquée	Appliquée
VC0903 / ADJUDICATION DES CONTRATS - VILLE				
VC0903-01	Mettre en place un processus formel d'analyse de risques lié à l'adjudication des contrats pour en effectuer un meilleur contrôle.	X		
VC0903-02	Développer un système d'information des contrats octroyés à l'intention des directeurs de services imputables de fournir les analyses de gestion nécessaires au contrôle des risques.	X		
VC0903-03	Produire, interpréter et communiquer aux élus les analyses de gestion requises pour identifier les irrégularités ou les manquements et les besoins relatifs à la planification et à l'exécution des activités d'approvisionnement.	X		
VC0903-04	Mettre en place les mécanismes de surveillance nécessaires au contrôle des risques liés à l'adjudication des contrats par la Ville de Gatineau.	X		
VC0903-05	Veiller au respect de ses politiques d'adjudication de contrats quant au volet lié à la reddition de comptes des services municipaux.	X		
VF0901 / ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE				
VF0901-01	Faire parvenir préalablement aux vérificateurs les documents faisant l'objet de la présentation annuelle au comité de vérification.			X
VF0901-02	Fournir au comité de vérification les renseignements sur le « surplus net », dans le cadre d'une rencontre distincte.			X
VF0901-03	Mettre l'emphase, lors de la rencontre annuelle avec le comité de vérification, sur les états financiers annuels vérifiés qui comprennent l'excédent de fonctionnement à des fins fiscales qui eux sont associés aux conclusions des vérificateurs.			X

# REC.	RECOMMANDATIONS	APPLICATION		
		En cours	Non - Appliquée	Appliquée
VF0904 / ANALYSE ET INTERPRÉTATION DES ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE				
VF0904-01	D'évaluer le coût d'implantation d'une mesure visant à permettre aux contribuables de bénéficier partiellement des avantages liés à la situation financière favorable de la Ville.	X		
VF-0904-02	D'apparier le moment du financement avec celui de la dépense pour bénéficier des services municipaux (liés à la dépense) en même temps que les coûts associés aux financements correspondants.			X
VF0904-03	De gérer les liquidités résultantes des surplus et de l'endettement avec efficience.			X
VF0904-04	De proposer un plan d'action visant à utiliser les liquidités disponibles à caractère permanent.			X
VF0904-05	D'initier une politique de gestion de la dette, de manière à rendre systématique le processus de décisions liées à l'endettement de la Ville.	X		
VOR0901 / GESTION PRÉVENTIVE DES RISQUES ASSURABLES				
VOR0901-01	Doter la Ville d'une politique concrète en matière de gestion préventive des risques assurables.		X	
VOR0901-02	Désigner un mandataire devant prendre en charge la responsabilité de la gestion préventive des risques assurables.	X		
VOR0901-03	Compléter le plan de relève informatique en cours pour les installations régissant les opérations critiques de la Ville.	X		
VOR0901-04	Instaurer un fichier maître de gestion de risques devant répertorier toutes les informations pertinentes pouvant aider à déterminer le coût total du risque.	X		
VOR0901-05	Établir un mécanisme d'identification, de gestion et de suivi de tous les coûts liés aux accidents et incidents impliquant les équipements de la Ville.		X	
VOR0901-06	Effectuer une étude actuarielle démontrant l'optimisation du fonds d'auto assurance.	X		
VOR0901-07	Énumérer dans les formulaires d'inspection utilisés par les entrepreneurs retenus lors de l'appel d'offres, les éléments sur lesquels porte l'octroi d'un contrat.	X		
VOR0901-08	Développer un programme d'audit des services fournis par les entrepreneurs pour valider que le travail soit accompli selon les devis de soumission.	X		
VOR0901-09	Implanter un suivi systématique et rigoureux des rapports d'inspection soumis par les entrepreneurs.	X		
VOR0901-10	Mettre en place un programme d'auto-inspection des équipements de sécurité incendie dont sont munis les édifices municipaux.			X
VOR0901-11	Effectuer régulièrement une inspection consignée des lieux afin d'identifier les risques de responsabilité civile.		X	
VOR0901-12	Élaborer une procédure structurée de communications et de rétroaction entre les Services utilisateurs et la Division de la gestion de la flotte et des équipements afin de pouvoir échanger sur les causes et les actions correctives.			X
VOR0901-13	Élaborer une procédure administrative impartiale quant aux démarches décisionnelles visant le choix du lieu pour effectuer les réparations aux véhicules accidentés (réparation à l'interne ou externe).	X		

# REC.	RECOMMANDATIONS	APPLICATION		
		En cours	Non - Appliquée	Appliquée
VOR0901-14	Instaurer un programme de formation adapté pour les personnes opérant les équipements spécialisés de la Ville.	X		
VOR0901-15	Vérifier annuellement que la mise à jour des banques de données gérées par la Division des approvisionnements intègre de façon exhaustive tous les équipements sujets à inspection.	X		
VOR0901-16	Rédiger un rapport d'événement à la suite de chaque mobilisation, en lien avec les mesures d'urgence, afin de qualifier les interventions et cibler les améliorations potentielles à l'organisation de la sécurité civile.			X
VOR0901-17	Désigner un adjoint pour remplacer le responsable de la sécurité civile en cas d'absence.			X
VOR0901-18	Tenir des exercices d'évacuation afin de valider que les employés et les citoyens puissent évacuer les lieux en fonction d'un plan de mesures d'urgence.			X
VOR0901-19	Développer un plan de mesures d'urgence conforme pour les édifices municipaux, selon la réglementation en vigueur.	X		
VC1003 / ADJUDICATION DES CONTRATS – PHASE 2				
VC1003-01	Considérer et documenter l'évaluation des alternatives pour tous les achats de biens et services.			X
VC1003-02	Intégrer à l'analyse d'une demande d'achat une liste de contrôle visant à documenter les éléments qui ont été considérés par la division de l'approvisionnement.	X		
VC1003-03	Mettre en place un système de pointage avec des minimums requis par critères de compétences à même les grilles d'évaluations et faire part de celui-ci lors de l'appel d'offres.			X
VC1003-04	Uniformiser les procédures d'invitation des fournisseurs au sein des différentes unités administratives suite à la mise en place du portail de fournisseurs.	X		
VC1003-05	S'assurer que le portail de fournisseurs soit mis en place, tenu à jour et utilisé équitablement afin de prévenir tout favoritisme à l'égard des opportunités d'affaires.			X
VC1003-06	Démontrer plus de rigueur dans la préparation des estimations de coûts de projets avant d'initier le processus d'adjudication.			X
VC1003-07	Prévoir un mécanisme de suspension du processus d'adjudication lorsque les prix reçus excèdent l'estimation établie par un pourcentage significatif préétabli.		X	
VC1003-08	Initier les appels d'offres à des moments stratégiques dans le but d'augmenter le nombre de soumissionnaires et d'obtenir des prix plus compétitifs.			X
VC1003-09	Mettre à jour sur une base régulière, une liste de déclarations de conflits d'intérêts (employés et élus) fiable concernant les situations possibles de conflits d'intérêts tels que prévu au code d'éthique des employés municipaux et à la Loi.			X
VC1003-10	S'assurer que les intervenants impliqués dans le processus d'adjudication de contrats soient en mesure de consulter au besoin une liste fiable de déclarations de conflits d'intérêts (employés et élus).	X		

# REC.	RECOMMANDATIONS	APPLICATION		
		En cours	Non - Appliquée	Appliquée
VC1003-11	Mettre en place une fonction visant à faire un traitement indépendant des plaintes reçues des citoyens, des fournisseurs ou de tout autre intervenant au sujet d'activités liées à l'adjudication de contrats.			X
VC1003-12	Modifier le processus, accordant un ou des avenants à un contrat pour que celui-ci soit aussi sous la responsabilité de la division de l'approvisionnement en conformité avec l'octroi initial du contrat.		X	

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL – 2009 AÉROPORT EXÉCUTIF GATINEAU-OTTAWA

# REC.	RECOMMANDATIONS	APPLICATION		
		En cours	Non - Appliquée	Appliquée
VC1001 / ADJUDICATION DES CONTRATS – STO				
VC1002-01	Revoir la convention liant la Corporation de l'aéroport et la Ville de Gatineau afin d'y inclure des dispositions couvrant la politique d'approvisionnement actuellement en vigueur au sein de l'administration de l'aéroport.	X		
VC1002-02	Clarifier sa politique prévoyant des circonstances justifiant l'octroi de contrats à des fournisseurs uniques et préciser son processus d'approvisionnement lors des contrats ouverts.		X	
VC1002-03	Mettre en place des contrôles visant à assurer un contenu de dossier étayé quant aux étapes importantes du processus d'adjudication et que celui-ci contienne tous les documents requis.			X
VC1002-04	Communiquer par écrit les résultats d'appels d'offres à tous les soumissionnaires participant au processus, qu'ils soient retenus ou non.			X

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL – 2009 SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE L'OUTAOUAIS

# REC.	RECOMMANDATIONS	APPLICATION		
		En cours	Non - Appliquée	Appliquée
VC1001 / ADJUDICATION DES CONTRATS – STO				
VC1001-01	Mettre en place des contrôles visant à assurer un contenu de dossier étayé quant aux étapes importantes du processus d'adjudication et s'assurer que les dossiers contiennent tous les documents requis.			X
VC1001-02	D'appuyer sa décision par écrit pour les contrats avec un fournisseur unique, et ce, par un souci de transparence.			X
VC1001-03	De communiquer par écrit les résultats d'appels d'offres à tous les soumissionnaires participant au processus, qu'ils soient retenus ou non.			X

7

ANNEXE A – COMITÉ DE VÉRIFICATION

CONSTITUTION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

- 1** Est constitué le Comité de vérification de la Ville de Gatineau.
- 2** Le Comité de vérification est composé de trois conseillers municipaux. Le Vérificateur général et sa coordonnatrice de ressources en vérification apportent au comité une expertise et un appui.
- 3** Les trois conseillers membres du Comité de vérification sont désignés par résolution du conseil.
- 4** La durée du mandat des conseillers, membres du Comité de vérification est de trois ans et est établie au moment de leur nomination, mais ne peut dépasser la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination.

Sauf lors de l'expiration de son mandat de conseiller, de membre du conseil, un conseiller membre du Comité de vérification continue d'exercer ses fonctions après l'achèvement du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du Comité de vérification.
- 5** Le Vérificateur général conserve son indépendance et sa pleine autonomie dans l'exercice de ses fonctions en application de l'article 107 de la Loi des cités et villes.

MANDAT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

- 6** Le Comité de vérification a pour fonction principale d'agir au nom du Conseil dans l'application de l'article 107 de la Loi des cités et villes. À cette fin, le Comité de vérification :
 - 6.1** prend connaissance du plan et du budget annuel du Vérificateur général;
 - 6.2** prend connaissance de l'évaluation annuelle de l'importance relative générale et des risques liés au plan annuel du Vérificateur général;
 - 6.3** prend connaissance des mandats confiés au Vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la Loi des cités et villes et les moyens administratifs proposés par le Vérificateur général pour leur réalisation;
 - 6.4** prend connaissance du rapport annuel du Vérificateur général avant sa transmission au président du conseil;
 - 6.5** prend connaissance du rapport du Vérificateur général sur sa vérification des états financiers de la municipalité;
 - 6.6** prend connaissance du rapport du Vérificateur externe sur les activités du Vérificateur;
 - 6.7** informe le Vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil au sujet de la vérification des comptes et des affaires :
 - 6.7.1** de la municipalité;
 - 6.7.2** de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci

détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation, ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration;

6.7.3 de toute personne ayant bénéficié d'une subvention annuelle d'au moins 100 000 dollars ou d'une assistance, sous forme de prêt ou autrement, accordée par la Ville ou une personne.

6.8 formule au nom du conseil des commentaires et recommandations qu'il estime appropriés pour permettre au Vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville ainsi que des autres organismes ou activités prévus par la Loi des cités et villes;

6.9 formule au nom du conseil des commentaires et recommandations qu'il estime appropriés sur les suites données aux demandes, constats et recommandations du Vérificateur général et sur les plans d'action de la gestion élaborée pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport.

7 Le Comité de vérification reçoit au nom du conseil les rapports de vérifications déposés par le Vérificateur général, à moins que le Conseil ait demandé de recevoir le rapport directement.

8 Le Comité de vérification prend connaissance du rapport annuel qui lui est remis par le Vérificateur externe sur les activités du Vérificateur général.

9 Le conseil prend connaissance des recommandations du Comité avant de désigner un vérificateur externe. Le Comité doit, dans les quarante cinq jours d'une demande à ce sujet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

10 Le conseil prend connaissance des recommandations du Comité de vérification avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au Vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le Comité de vérification doit, dans les quarante cinq jours (maximum) d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

8

ANNEXE B – DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES (L.R.Q. CHAPITRE C-19) SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Extrait de :

L.R.Q., chapitre C-19

LOI SUR LES CITÉS ET VILLES

IV.1. — *Vérificateur général*

107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

2001, c. 25, a. 15.

107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

2001, c. 25, a. 15.

107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement ;

2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1° ;

3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

2001, c. 25, a. 15.

107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer ;

2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

2001, c. 25, a. 15.

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par:

1° 0,17% dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;

2° 0,16% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;

3° 0,15% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;

4° 0,14% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;

5° 0,13% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;

6° 0,12% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;

7° 0,11% dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50% seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 5.

107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

2001, c. 25, a. 15.

107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires:

1° de la municipalité;

2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes:

a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;

b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50% des membres de son conseil d'administration;

c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50% de ses parts ou actions votantes en circulation.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 20.

107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale

visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources. Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification ;

2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

2001, c. 25, a. 15; 2001, c. 68, a. 6.

107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

1° des états financiers annuels de cette personne morale ;

2° de son rapport sur ces états ;

3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats ;

2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

2001, c. 25, a. 15.

107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

2001, c. 25, a. 15.

107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

2001, c. 25, a. 15.

107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

2001, c. 25, a. 15.

107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment:

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
- 7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

2001, c. 25, a. 15; 2010, c. 18, a. 21.

107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si:

1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;

2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).

2001, c. 25, a. 15; 2006, c. 31, a. 16; 2010, c. 18, a. 22.

107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

2001, c. 25, a. 15.

107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

2001, c. 25, a. 15.

107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

2001, c. 25, a. 15; 2008, c. 19, a. 11.

V. — *Vérificateur externe*

108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé:

1° les comptes relatifs au vérificateur général;

2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.

VII. — *Directeur général*

113. Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.



Téléphone 819 243-2303 Télécopieur 819 243-2362

Courriel
verificateur.general@gatineau.ca

Adresse
25, rue Laurier, 5^e étage
C.P. 1970, succ. B
Gatineau (Québec) J8X 3Y9

Site Web
www.gatineau.ca