



Bureau du vérificateur général

Vérification de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement – Gestion des contrats

**Déposée devant le Comité de la vérification
Le 8 avril 2019**

Table des matières

Résumé	1
Objet	1
Justification	1
Constatations	2
Conclusion	8
Économies potentielles	9
Recommandations et réponses.....	9
Rapport de vérification détaillé	14
Vérification de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement – Gestion des contrats	14
Introduction	14
Renseignements généraux et contexte	14
Objectifs et critères de la vérification.....	15
Portée	16
Approche et méthodologie de la vérification	16
Observations et recommandations des vérificateurs.....	17

Remerciements

L'équipe responsable de cette mission de vérification, constituée d'Orbis Risk Consulting et de Louise Proulx, du Bureau du vérificateur général (BVG), et placée sous la supervision de Sonia Brennan, vérificatrice générale adjointe, et sous les ordres de Ken Hughes, vérificateur général, tient à remercier les personnes qui ont participé à ce projet, en particulier ceux et celles qui ont exprimé des avis et fait des commentaires dans le cadre de cette mission.

Original signé par :

Le vérificateur général

Résumé

Objet

La mission de vérification de la gestion des contrats de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement (DGTPE) a consisté à examiner l'efficacité et l'efficacités des activités de gestion des contrats de la DGTPE.

La Vérification des Services environnementaux (partie II) – Examen opérationnel, qui s'est ensuite appelée « Vérification de la DGTPE », faisait partie du Plan de vérification 2017 du Bureau du vérificateur général; ce plan a été approuvé par le Conseil municipal le 14 décembre 2016. Cette mission de vérification des activités de gestion des contrats de la DGTPE, de concert avec la vérification du gel des conduites d'eau et de la gestion et de l'entretien des bornes-fontaines, s'est déroulée conformément au Plan de vérification de 2017.

Justification

Pour la période comprise entre janvier 2016 et avril 2018, la DGTPE a géré plus de 1 100 contrats (ou bons de commande) passés à des fournisseurs pour une valeur de plus de 262 millions de dollars. Ces bons de commande portaient sur des biens et des services comme le déneigement, l'ingénierie, les matériaux de construction et la fourniture de matériel lourd, entre autres. Les procédures d'attribution des marchés de la Ville d'Ottawa sont définies dans le *Règlement sur les achats* de la Ville et dans d'autres documents-cadres. Les gestionnaires de la Direction générale doivent recenser les besoins en biens et en services à acheter auprès des fournisseurs. Les Services de l'approvisionnement sont chargés de conseiller et de seconder les gestionnaires dans le processus de sélection des fournisseurs et sont en définitive responsables de l'attribution des contrats à ces fournisseurs.

Lorsqu'un contrat ou un bon de commande (BC) est passé, le directeur général de la Direction générale ou le gestionnaire titulaire des pouvoirs délégués doit ensuite gérer le contrat. L'objectif de la gestion des contrats consiste à s'assurer que les entreprises retenues fournissent les biens et les services commandés conformément aux clauses et aux conditions des contrats. Les principales activités de gestion des contrats consistent notamment à prendre livraison des biens et des services conformément aux clauses et aux conditions des contrats, à résoudre les différends, à gérer les changements

apportés aux contrats, à communiquer efficacement avec les fournisseurs, à tenir les Services de l'approvisionnement au courant des principaux problèmes contractuels et à approuver le paiement des factures après s'être assuré que les biens et les services livrés sont satisfaisants.

Il est essentiel d'adopter de saines pratiques de gestion des contrats pour veiller à respecter les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville, en plus de permettre de s'assurer que les biens et les services faisant l'objet des contrats apportent à la Ville un bon rapport qualité-prix.

Constatations

Cette mission de vérification a essentiellement consisté à évaluer les activités suivantes dans la gestion des contrats :

- communication des spécifications et des attentes et surveillance du rendement des fournisseurs;
- mesures prises pour s'assurer que les fournisseurs respectent les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville;
- inspection et réception des biens et des services avant le paiement des factures;
- gestion des changements dans les contrats (modifications, ordres de changement ou changements dans la portée des travaux);
- règlement des différends.

Le lecteur trouvera ci-après les principales constatations correspondant à chacune de ces activités.

1. Communication des spécifications et des attentes et surveillance du rendement des fournisseurs

La Ville veille à « optimiser » les fonds des contribuables et à obtenir le meilleur rapport qualité-prix, en s'assurant que les fournisseurs livrent les biens et les services dans les délais, selon les prix, les quantités et la qualité convenus et conformément aux exigences des contrats. Pour réaliser le meilleur rapport qualité-prix, il faut adopter un certain nombre de pratiques, de protocoles et de considérations essentiels. Ainsi :

- les documents de passation des contrats (soit les appels d'offres, les contrats et les bons de commande, entre autres) doivent faire clairement état des spécifications et des attentes à respecter pour les biens et les services à fournir;

- un programme efficace de surveillance doit permettre d'évaluer les biens et les services à fournir et les étapes de la réalisation des contrats par rapport aux spécifications et aux attentes convenues.

A) Communication des spécifications et des attentes

L'équipe de vérificateurs a examiné les documents d'attribution des contrats (soit les appels d'offres, les contrats et les bons de commande, entre autres) afin de savoir s'ils faisaient clairement état des exigences en ce qui a trait aux spécifications et aux attentes de la Ville vis-à-vis des biens ou des services faisant l'objet de ces contrats.

Parmi les 35 dossiers examinés, 22 donnaient suite à une demande en bonne et due forme, à savoir une demande de propositions (DDP), une demande d'offres à commandes (DOC) ou une demande de soumissions (DDS). Les vérificateurs ont constaté que ces 22 demandes faisaient toutes clairement état des spécifications, ainsi que des exigences techniques le cas échéant, et des attentes vis-à-vis des biens ou des services dans le cadre des documents d'appels d'offres et des bons de commande passés.

Pour les 13 dossiers de contrats attribués selon le principe du fournisseur unique et que nous avons examinés, les constatations étaient moins favorables. Les bons de commande correspondant à deux de ces dossiers contractuels (représentant environ 27 pourcent de la valeur totale de ces 13 contrats) ne comprenaient qu'un rappel des spécifications et des exigences reproduites directement dans les offres ou les estimations des fournisseurs. Les vérificateurs ont remarqué que le libellé reproduit dans ces offres ou estimations comportait un risque potentiel dans la mesure où elles ne décrivaient pas clairement les exigences; par exemple, leur libellé était vague.

Outre les spécifications et les exigences techniques, les vérificateurs ont aussi examiné la mesure dans laquelle les contrats de la DGTPE avec ses fournisseurs prévoyaient des dispositions pour la surveillance à exercer. Les sondages effectués ont permis de constater que ces dispositions existaient en fonction du mécanisme sélectionné pour l'attribution des contrats. Il était plus probable que les contrats attribués à la suite de demandes en bonne et due forme (DDP, DOC ou DDS) comprennent des dispositions adéquates de surveillance, par rapport aux contrats attribués selon le principe du fournisseur unique. Même s'ils ont constaté que des contrats attribués selon le principe du fournisseur unique comportaient des dispositions sur la surveillance, les vérificateurs ont également noté que ces dispositions étaient moins rigoureuses : par exemple, la

surveillance à exercer était établie d'après la proposition du fournisseur ou en rappelant les Conditions générales des contrats de la Ville.

B) Surveillance du rendement des fournisseurs

Il existe un certain nombre de pratiques et de techniques efficaces (par exemple, les réunions périodiques, les rapports provisoires et les sondages de qualité) pour surveiller le rendement des fournisseurs de manière à cerner les enjeux ou les motifs de préoccupation et à y donner suite dans les plus brefs délais. La plupart de ces pratiques et techniques sont décrites dans le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs*. En outre, la Ville a mis au point un programme de gestion du rendement des fournisseurs (GRF), ainsi que des directives sur la GRF qui définissent les attentes précises dans la surveillance des fournisseurs. L'examen de l'équipe de vérificateurs qui s'est penchée sur la documentation de la GRF a révélé que ces directives faisaient état d'un certain nombre de pratiques efficaces et appropriées pour la gestion des contrats. À l'heure actuelle, on déploie le programme de la GRF au sein de la DGTPE.

Les sondages vérificationnels ont révélé que 34 des 35 dossiers portant sur les contrats attribués et examinés comportaient au moins certaines pièces justificatives confirmant l'efficacité de la surveillance par rapport aux spécifications et aux attentes convenues. Toutefois, les activités de surveillance consignées par écrit variaient considérablement dans leur envergure et leur nature : il s'agissait aussi bien d'activités élémentaires, par exemple le procès-verbal d'une réunion ou une chaîne de courriels, sans qu'il soit question de l'ensemble des biens et des services à fournir dans le cadre des contrats, que d'activités très efficaces. Dans ce dernier cas, nous avons constaté que conformément aux directives sur la GRF, les dossiers comprenaient les ordres du jour des réunions formelles, la consignation des résultats de l'examen des rapports, l'utilisation de fiches de suivi, les sondages de qualité et les inspections sur les lieux, les avis formels de contravention aux contrats ou de rendement insatisfaisant et les demandes de mesures correctives, entre autres. L'examen plus fouillé de ces résultats a révélé que l'envergure et la nature des activités de surveillance consignées par écrit étaient déterminées par la nature des biens et des services, ainsi que par les contrats correspondants. Par exemple, il était plus probable que les dossiers des contrats de services pluriannuels de plus grande envergure comprennent des pièces justifiant une surveillance rigoureuse par rapport aux contrats passés pour la livraison ponctuelle d'un bien.

Bien que les pièces justificatives étaient généralement moins rigoureuses, par nature, que celles relevées dans les 21 dossiers évoqués ci-dessus, les sondages menés sur 13 contrats attribués selon le principe du fournisseur unique ont révélé que 11 dossiers comprenaient au moins certaines pièces prouvant la surveillance des contrats.

Puisque la DGTPE n'a pas établi d'exigences ni d'attentes minimales pour la surveillance des contrats, différentes pratiques sont mises en œuvre sans être uniformes dans l'ensemble de la Direction générale. Ce problème augmente la probabilité que certains contrats ne soient pas suffisamment surveillés, ce qui donne lieu à des surcoûts, à des lacunes de qualité ou à des retards que l'on pourrait éviter.

2. Mesures prises pour s'assurer que les fournisseurs respectent les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville

L'article 7 des Conditions générales (CG) des contrats de la Ville exige que tous les entrepreneurs et leurs employés qui fournissent à la Ville des biens, des services ou des installations respectent les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville. Il s'agit aussi bien de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* que de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* ou des politiques de la Ville sur l'approvisionnement éthique et sur le bilinguisme. En déposant une offre pour donner suite à un appel d'offres de la Ville, les soumissionnaires confirment qu'ils ont pris connaissance de ces conditions générales et qu'ils s'engagent à les respecter dans le cadre des contrats qui pourraient leur être attribués. Pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, les soumissionnaires doivent signer une attestation contractuelle rappelant ces conditions générales. Les sondages ont révélé que ces attestations contractuelles étaient effectivement signées par les fournisseurs pendant la négociation des contrats.

Les entrevues menées par l'équipe de vérificateurs ont révélé que la DGTPE et les Services de l'approvisionnement se partagent les responsabilités dans la surveillance de la conformité des contrats de cette direction générale. Par exemple, le groupe de l'Approvisionnement stratégique des Services de l'approvisionnement doit s'assurer que les fournisseurs ont souscrit les assurances voulues et respectent les exigences de la CSPAAT.

Les sondages vérificationnels qui ont porté sur 35 dossiers contractuels ont révélé qu'aucun de ces dossiers ne comportait de pièce justifiant les problèmes de conformité constatés ou le suivi qui permettrait de confirmer qu'on a procédé à une évaluation

efficace de la conformité. En outre, les entrevues menées auprès de la direction de la DGTPE ont permis d'apprendre que cette direction générale n'avait pas mis au point de processus permettant de surveiller la conformité des fournisseurs aux lois applicables, ainsi qu'aux règlements et aux politiques pertinents de la Ville. Cette constatation cadre avec les autres missions de vérification menées récemment par le Bureau du vérificateur général et révèle qu'il y a plus de risques que les incidents de non-conformité ne soient pas recensés ni corrigés dans les plus brefs délais.

3. Inspection et réception des biens ou des services avant le paiement des factures

L'article 3 des Conditions générales des contrats de la Ville précise que cette dernière se réserve le droit de déterminer, à sa seule et entière discrétion, que les biens ou les services ont été fournis à sa satisfaction avant de payer les factures des fournisseurs. De même, le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs* stipule que « ... le personnel de la direction générale doit examiner ou inspecter les biens et les services acquis et vérifier qu'ils sont conformes au devis ou au plan de travail figurant dans les documents contractuels... Avant que le paiement de la facture au fournisseur puisse être approuvé ». ¹

On a mené des sondages vérificationnels sur un échantillon de dossiers contractuels afin de savoir si les factures des entrepreneurs ne sont réglées qu'après avoir mené une inspection satisfaisante des biens et des services fournis.

Parmi les 35 dossiers sondés pendant cette mission de vérification, 32 faisaient état d'au moins un bien ou un service pour lequel l'entrepreneur avait franchi une étape ou permettaient de confirmer qu'il avait fourni ledit bien ou service. Parmi ces dossiers, un peu plus de 16 pourcent (cinq contrats représentant une valeur totale de plus de 4,2 millions de dollars) ne comprenaient pas de pièce justifiant l'inspection et l'approbation des biens ou des services avant le paiement des factures des fournisseurs. Bien qu'il soit concevable qu'il y ait eu une inspection et qu'on ait délivré une approbation sans en faire état par écrit, il y a plus de risques de payer des biens ou des services qui sont par la suite jugés insatisfaisants.

¹ Page 3 du guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs*, juin 2017.

4. Gestion des changements apportés aux contrats (modifications, ordres de changement ou modifications dans la portée des travaux)

Les changements apportés à des contrats peuvent aussi bien consister à réviser la date de livraison qu'à modifier la portée des travaux, l'offre de prix ou la proposition pour prévoir des travaux supplémentaires. Il peut s'agir de modifications de contrat, d'ordres de changement ou de modifications dans la portée des travaux. Outre les exigences exprimées dans les Conditions générales des contrats et dans le *Règlement sur les achats* de la Ville, le Manuel d'achats oblige les gestionnaires de projet à fournir, aux Services de l'approvisionnement, la justification détaillée des modifications à apporter avant que ces modifications soient approuvées.

Pour 19 des 35 dossiers contractuels sélectionnés pour les sondages vérificationnels, des changements ont été apportés depuis que les contrats ont été approuvés à l'origine. L'examen de ces dossiers a révélé qu'on avait déposé les pièces justifiant chaque changement; or, la justification variait considérablement de par son envergure et sa nature : il pouvait par exemple s'agir d'une lettre, de courriels, d'autres propositions, offres de prix ou estimations ou d'un ensemble de ces documents. En outre, dans neuf des 19 dossiers, il manquait un ou plusieurs documents obligatoires ou d'autres précisions étayant les changements. Si on ne respecte pas les exigences ou qu'on ne fait pas preuve de la diligence voulue en consignait la justification d'un changement à apporter à un contrat, on augmente le risque que les changements apportés aux contrats ne répondent pas aux intérêts supérieurs de la Ville ou ne soient pas justifiés en bonne et due forme.

5. Règlement des différends

Les différends avec les fournisseurs à propos des exigences contractuelles peuvent donner lieu à des retards importants ou onéreux, ainsi qu'à des suppléments de frais d'administration, à des frais juridiques ou à d'autres frais pour la Ville. Dans certains cas, les différends contractuels peuvent entraîner des actions en justice coûteuses.

Les vérificateurs ont constaté que les processus institués pour régler les différends et saisir les responsables des problèmes contractuels sont définis dans le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs*. Les entrevues menées auprès du personnel de la DGTPE et des Services de l'approvisionnement ont révélé que les différends portant sur les exigences contractuelles au sein de la DGTPE étaient rares et que lorsqu'ils se

produisaient effectivement, ils obligeaient très rarement à en saisir les Services de l'approvisionnement ou la Direction des services juridiques de la Ville. Ces affirmations ont été étayées par les sondages vérificationnels qui ont porté sur les dossiers contractuels. Parmi les 35 dossiers contractuels examinés dans le cadre de cette mission de vérification, deux dossiers renfermaient des pièces justifiant un différend à propos des exigences contractuelles. Pour l'un de ces dossiers, le problème a ensuite été résolu, et on a déposé des pièces confirmant que les Directives sur l'administration des contrats de la Ville ont été respectées. Pour l'autre dossier, le différend faisait toujours l'objet de discussions entre la DGTPE et le fournisseur.

Conclusion

Dans l'ensemble, cette mission de vérification a permis de constater que la DGTPE avait mis en œuvre un certain nombre d'activités de gestion des contrats qui témoignent du respect des exigences et de pratiques saines, tout en permettant également de s'assurer que la Ville optimise ses ressources financières. Ces activités consistaient à surveiller le rendement des fournisseurs pendant la durée des contrats et à inspecter les biens ou les services avant de payer les factures, en plus d'appliquer des processus formels pour les changements à apporter aux contrats. Pour certains des contrats examinés, les vérificateurs ont constaté que la gestion des contrats était très efficace et parfaitement consignée par écrit, ce qui est conforme aux directives adoptées récemment par la Ville pour la gestion du rendement des fournisseurs (GRF).

Toutefois, les procédures de vérification ont également révélé que la DGTPE n'avait pas clairement mis au point les attentes pour ce qui est des modalités selon lesquelles la gestion des contrats devait se dérouler et être consignée par écrit dans l'ensemble de cette direction générale. À cet égard, les vérificateurs ont constaté que les dossiers contractuels font état de toutes sortes d'activités de gestion des contrats; ils ont notamment relevé des exemples de cas dans lesquels les dossiers contractuels étaient absents ou accusaient des lacunes importantes quand il s'agissait de justifier l'efficacité de la surveillance. Les vérificateurs ont aussi relevé d'autres lacunes et points à améliorer en ce qui a trait à la clarté de la définition des biens et des services à fournir, à la surveillance de la conformité des fournisseurs aux lois applicables, ainsi qu'aux règlements et aux politiques pertinents de la Ville.

Économies potentielles

Cette mission de vérification a permis de relever certaines occasions de réaliser éventuellement des économies. Il s'agit notamment des gains d'efficience que l'on pourrait réaliser en adoptant une approche fondée sur le risque pour pouvoir s'assurer que les activités de gestion des contrats de la DGTPE portent essentiellement sur les contrats comportant le risque le plus grand de surcoûts ou de problèmes de qualité ou de délais qui pourraient être évités. Cette vérification a aussi permis de relever les occasions permettant de mieux s'assurer que les fournisseurs titulaires des contrats attribués selon le principe du fournisseur unique respectent clairement et uniformément les exigences et les attentes de la Ville. Bien que l'on s'attende à ce que les améliorations à apporter à ce processus permettent de réaliser des économies de coûts à la longue, cette mission de vérification n'a pas permis de quantifier ces économies parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'information pour le faire.

Recommandations et réponses

Recommandation n° 1

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (par exemple, la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) pour permettre de surveiller constamment le rendement des fournisseurs (s'il n'est pas déjà soumis aux directives sur la GRF).

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera en collaboration avec les Services de l'approvisionnement pour mettre au point un cadre de gestion des risques afin d'assurer l'uniformité de la surveillance du rendement des fournisseurs. Ces deux services travailleront de concert pour examiner les contrats existants, afin de recenser et d'établir les critères qui déclencheront la surveillance voulue du rendement des fournisseurs pour les contrats plus risqués.

D'ici là, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement ont mis au point la formation sur la gestion des contrats afin de donner suite aux recommandations exprimées dans la Vérification du Service des routes de 2017 – Gestion des contrats, qui porte sur les pratiques exemplaires, et notamment sur l'efficacité de

la surveillance du rendement des fournisseurs. Cette formation est actuellement donnée aux gestionnaires de contrats des Services des routes. Désormais, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement offriront une formation comparable aux autres secteurs d'activité de la DGTPE.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 2

Que la DGTPE adopte, de concert avec les Services de l'approvisionnement, des mesures pour accélérer et étoffer le déploiement de la politique sur la GRF :

- en tenant compte des contrats applicables dans toutes les directions de la DGTPE;
- en tenant compte d'un plus large éventail de contrats, par exemple tous les contrats de services professionnels;
- en mettant au point des communiqués et des activités de formation pour permettre d'adopter les pratiques saines définies dans les directives sur la GRF.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le programme de GRF s'étendra à tous les contrats applicables dans les secteurs d'activité de la DGTPE d'ici la fin de 2019. L'extension de la GRF aux autres biens et services se déroulera conformément à la Stratégie d'extension de la GRF des Services de l'approvisionnement et aux évaluations des risques correspondantes.

On a déjà mis au point, pour les Services des routes, des activités de communication et de formation liées à la Politique sur l'administration des contrats (qui tient compte des pratiques exemplaires de la GRF) et à l'heure actuelle, ces activités s'adressent aux gestionnaires de contrats. Cette formation a été mise au point pour donner suite aux recommandations reproduites dans la Vérification du Service des routes de 2017 – Gestion des contrats. Dorénavant, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement offriront une formation comparable aux autres secteurs d'activité de la DGTPE.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2019.

Recommandation n° 3

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (par exemple, la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) pour permettre de surveiller constamment les fournisseurs afin de s'assurer qu'ils respectent les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera de concert avec les Services de l'approvisionnement pour mettre au point un cadre de gestion des risques afin d'assurer l'uniformité de la surveillance de la conformité des fournisseurs aux lois, aux règlements municipaux et aux politiques applicables. Ces services travailleront de concert pour examiner les contrats en vigueur afin de définir et d'établir les critères qui justifieront l'examen périodique de la conformité aux lois, aux règlements municipaux et aux politiques applicables, selon les modalités exposées dans les documents contractuels.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 4

Que pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, la DGTPE adopte un processus selon lequel on procède à l'examen de ces contrats pour savoir s'il faut appliquer certaines exigences relatives à la conformité (en plus des clauses et des conditions des contrats de la Ville).

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE et les Services de l'approvisionnement examineront les contrats actuels attribués par la Direction générale selon le principe du fournisseur unique. En s'inspirant de cet examen, la Direction générale déterminera les critères à appliquer pour savoir s'il peut se révéler nécessaire de prévoir des clauses et des conditions complémentaires dans le cadre des projets de marché portant sur des biens et des services précis.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2019.

Recommandation n° 5

Que pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, la DGTPE adopte un processus selon lequel on examine ces contrats pour s'assurer que les spécifications et les attentes de la Ville sont suffisamment claires pour permettre de mener des activités efficaces d'inspection du rendement et d'approbation du paiement des factures.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE et les Services de l'approvisionnement passeront en revue les contrats actuels de la Direction générale attribués selon le principe du fournisseur unique. En s'inspirant de cet examen, la Direction générale déterminera si le gestionnaire de contrats doit demander des renseignements plus précis à propos de certains types de biens et de services à l'étape initiale de l'appel d'offres ou de la demande de propositions dans le cadre des marchés projetés en ce qui a trait aux spécifications, aux inspections ou aux paiements (par exemple les paiements par acomptes).

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 6

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (par exemple la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) pour permettre de mener des activités d'inspection uniformes avant de régler les factures.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera de concert avec les Services de l'approvisionnement afin de mettre au point un cadre fondé sur le risque pour assurer l'uniformité de l'inspection avant le paiement des factures. Bien que l'inspection préalable au paiement soit déjà une pratique courante, la direction reconnaît que certains critères fondés sur le risque pourraient réclamer des mesures supplémentaires d'inspection et de documentation avant le paiement des factures.

D'ici là, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement ont mis au point une formation sur la gestion des contrats afin de donner suite aux recommandations

reproduites dans la Vérification du Service des routes de 2017 – Gestion des contrats, qui porte sur les pratiques exemplaires, et notamment sur l'inspection des biens et des services avant le paiement. À l'heure actuelle, cette formation est offerte aux gestionnaires de contrats des Services des routes. Dorénavant, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement offriront une formation comparable aux autres secteurs d'activité de la DGTPE.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 7

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (soit la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) afin d'étayer l'uniformité des exigences lorsqu'il s'agit de consigner la justification des modifications contractuelles.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera de concert avec les Services de l'approvisionnement afin de mettre au point un cadre fondé sur le risque pour assurer l'uniformité des exigences relatives à la consignation de la justification des modifications contractuelles. Les deux services travailleront de concert pour examiner les contrats en vigueur, afin de définir et d'établir les critères qui donneront lieu à des exigences plus précises d'information et de documentation pour les modifications contractuelles éventuelles.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Rapport de vérification détaillé

Vérification de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement – Gestion des contrats

Introduction

La vérification de l'Examen opérationnel des Services environnementaux (partie II), qui s'est ensuite appelée Vérification de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement (DGTPE), faisait partie du Plan de travail 2017 du Bureau du vérificateur général, approuvé par le Conseil municipal le 14 décembre 2016. Cette vérification des activités de gestion des contrats de la DGTPE, de concert avec la vérification du gel des conduites d'eau et de la gestion et de l'entretien des bornes-fontaines, a été menée conformément au Plan de travail 2017.

Renseignements généraux et contexte

Pour la période comprise entre janvier 2016 et avril 2018, la DGTPE a géré plus de 1 100 contrats (ou bons de commande) passés à des fournisseurs pour une valeur de plus de 262 millions de dollars. Ces bons de commande portaient sur des biens et des services comme le déneigement, l'ingénierie, les matériaux de construction et la fourniture de matériel lourd, entre autres. Les procédures d'attribution des marchés de la Ville d'Ottawa sont définies dans le *Règlement sur les achats* de la Ville et dans d'autres documents-cadres. Les gestionnaires de la Direction générale doivent recenser les besoins en biens et en services à acheter auprès des fournisseurs. Les Services de l'approvisionnement sont chargés de conseiller et de seconder les gestionnaires dans le processus de sélection des fournisseurs et sont en définitive responsables de l'attribution des contrats à ces fournisseurs.

Lorsqu'un contrat ou un bon de commande (BC) est passé, le directeur de la Direction générale ou le gestionnaire titulaire des pouvoirs délégués doit ensuite gérer le contrat. L'objectif de la gestion des contrats consiste à s'assurer que les entreprises retenues fournissent les biens et les services commandés conformément aux clauses et aux conditions des contrats. Les principales activités de gestion des contrats consistent notamment à prendre livraison des biens et des services conformément aux clauses et aux conditions des contrats, à résoudre les différends, à gérer les changements

apportés aux contrats, à communiquer efficacement avec les fournisseurs, à tenir les Services de l'approvisionnement au courant des principaux problèmes contractuels et à approuver le paiement des factures après s'être assuré que les biens et les services livrés sont satisfaisants.

Il est essentiel d'adopter de saines pratiques de gestion des contrats pour veiller à respecter les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville, en plus de permettre de s'assurer que les biens et les services faisant l'objet des contrats apportent à la Ville un bon rapport qualité-prix.

Objectifs et critères de la vérification

L'objectif de cette mission de vérification consistait à évaluer l'efficacité et l'efficience des activités de gestion des contrats de la DGTPE, à savoir dans quelle mesure ces activités sont conformes aux règlements et aux directives de la Ville et à vérifier que ces activités permettent bien de s'assurer que la Ville optimise ses ressources financières.

Critères

- Les contrats passés par la DGTPE aux fournisseurs comprennent des dispositions prévoyant des activités de surveillance.
- Une approche établie (dont des outils et des documents auxiliaires pour le personnel) permet de surveiller le rendement permanent des fournisseurs et d'en rendre compte.
- La DGTPE procède à l'examen des fournisseurs pour s'assurer que les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville d'Ottawa sont respectés.
- On a institué un processus permettant au personnel de la DGTPE d'examiner ou d'inspecter les biens et les services avant qu'ils soient acceptés et qu'on approuve le paiement des factures.
- La DGTPE a institué un processus efficace pour gérer les ordres de changement; ce processus prévoit la mise à jour des documents étayant les décisions se rapportant aux demandes de changements.
- La DGTPE a un processus établi de règlement des différends, qui permet de résoudre tous les différends ou d'autres problèmes portant sur le respect des exigences des contrats.

Portée

Cette mission de vérification a essentiellement porté sur les activités de la DGTPE se rapportant à la gestion des contrats. Les contrats prévus dans la portée de cette mission de vérification regroupaient ceux qui ont été attribués depuis le remaniement de la DGTPE au milieu de 2016 jusqu'au 31 mars 2018. Cette mission n'a pas porté sur les contrats soumis à la vérification menée par le BVG en 2017 sur la gestion des contrats de la Direction du service des routes.

Les travaux de vérification menés sur le terrain se sont déroulés pendant la période comprise entre mars et juin 2018.

Approche et méthodologie de la vérification

Les travaux de vérification dont fait état le présent rapport se sont déroulés conformément aux Normes de vérification du BVG. Bien que ces normes représentent les exigences minimums pour nos missions de vérification, nous nous inspirons également des normes et des pratiques de l'Institut des vérificateurs internes.

Dans le cadre de notre processus de vérification normal, nous avons obtenu l'accord de la direction sur les constatations reproduites dans ce rapport.

La méthodologie de la vérification comportait les activités suivantes :

- entrevues avec des membres du personnel :
 - de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement, dont le directeur des Services d'eau et le personnel :
 - de la Distribution d'eau;
 - des Services de soutien d'ingénierie, d'innovation et de technologie;
 - des Services des parcs, des forêts et de la gestion des eaux pluviales;
 - de la Direction générale des services organisationnels (Services de l'approvisionnement), dont le chef de l'approvisionnement et certains agents d'approvisionnement;
- examens des documents pertinents, notamment le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs*, le Manuel d'achats, les Conditions générales des contrats, les

règlements municipaux pertinents, ainsi que les directives et présentations sur la gestion du rendement des fournisseurs (GRF);

- sondages sur un échantillon de 35 dossiers contractuels de la DGTPE (pour relever les pièces justifiant la surveillance, la clarté de la définition des exigences et les approbations voulues, entre autres);
- autres techniques de vérification dans les cas nécessaires.

Observations et recommandations des vérificateurs

1. Surveillance du rendement des fournisseurs

La Ville veille à « optimiser » les fonds des contribuables lorsque les soumissionnaires fournissent les biens et les services dans les délais, selon les prix, les quantités et la qualité convenus et conformément aux exigences des contrats. Il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler le « rendement satisfaisant des fournisseurs »².

Pour s'assurer que les fournisseurs offrent un rendement satisfaisant, la DGTPE peut faire appel à certaines pratiques et techniques efficaces permettant de surveiller le rendement des fournisseurs pendant toute la durée des contrats, pour que les enjeux ou les motifs de préoccupation soient cernés et corrigés dans les plus brefs délais. La plupart de ces pratiques et techniques sont décrites dans le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs* de juin 2017. La surveillance exercée peut comprendre des activités qui consistent aussi bien à tenir des réunions avec les fournisseurs qu'à établir des rapports provisoires ou à mener des sondages périodiques sur la qualité. Bien qu'il soit entendu que l'efficacité et l'efficience de la surveillance des fournisseurs dépendent des facteurs comme l'importance, la durée et la complexité des contrats, la Ville a aussi adopté un programme sur la gestion du rendement des fournisseurs (GRF), qui fait état d'attentes précises pour ce qui est des modalités selon lesquelles les directions générales de la Ville doivent exercer la surveillance de leurs fournisseurs lorsque ce programme est déployé intégralement. Ces directives sur la GRF portent sur des questions comme les discussions à propos du rendement avec les fournisseurs pendant toute la durée des projets, la hiérarchisation et la notification des enjeux et la documentation. En examinant ces directives, l'équipe de vérificateurs a constaté

² Gestion du rendement des fournisseurs (GRF) – Guide du processus opérationnel, version 8.0.

qu'elles font état de certaines pratiques efficaces et pertinentes dans la gestion des contrats.

À l'heure actuelle, on déploie le programme de la GRF au sein de la DGTPE. Au moment où nous avons mené cette vérification, les contrats assujettis au programme de la GRF au sein de la DGTPE comprenaient tous les nouveaux contrats attribués par la direction des Services de soutien d'ingénierie, d'innovation et de technologie pour les travaux d'ingénierie, de conception et d'administration des contrats de moins de 15 000 \$ ou pour tous les contrats de travaux de construction de plus de 100 000 \$.

Les vérificateurs s'attendaient à ce que la DGTPE ait prévu, dans les contrats avec les fournisseurs, des dispositions pour la surveillance à exercer (notamment, le cas échéant, les dispositions exigées dans le cadre du programme de la GRF). Les vérificateurs s'attendaient en outre à ce que cette direction générale ait adopté une approche claire et rigoureuse, notamment des outils et des documents, pour surveiller le rendement permanent des fournisseurs et pour en rendre compte dans des rapports.

Les sondages vérificationnels qui ont porté sur les dossiers contractuels visaient à savoir dans quelle mesure les contrats de la DGTPE comportaient des dispositions rigoureuses sur la surveillance du rendement des fournisseurs. Ces sondages ont révélé que l'existence de ces dispositions varie en fonction du mécanisme sélectionné pour l'attribution des contrats. Par exemple, il était relativement plus probable que les contrats attribués pour donner suite à une demande en bonne et due forme (qu'il s'agisse d'une demande de soumissions, d'une demande d'offres à commandes ou d'une demande de propositions) comprennent des dispositions adéquates sur la surveillance à exercer. Par contre, les sondages qui ont porté sur les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique ont révélé que les dispositions sur la surveillance étaient moins répandues. Même dans les cas où l'on a constaté que les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique comportaient des dispositions sur la surveillance, on a constaté que ces dispositions étaient moins rigoureuses. (Par exemple, la surveillance était exercée en fonction de la proposition du fournisseur ou en rappelant les Conditions générales des contrats de la Ville.)

Les sondages vérificationnels ont également révélé un certain flottement dans la nature et l'étendue des activités de surveillance constatées relativement aux contrats de la DGTPE. On a relevé des pièces justifiant des activités rigoureuses et efficaces de surveillance dans 20 des 22 contrats sondés, y compris les cinq contrats soumis aux directives sur la GRF et sélectionnés pour la vérification, qui avaient été attribués pour

donner suite à une demande en bonne et due forme (demande de soumissions, demande d'offres à commandes ou demande de propositions). Ces activités de surveillance étaient soit élémentaires (procès-verbal d'une réunion ou chaîne de courriels), soit plus rigoureuses (en tenant compte des exigences reproduites dans les directives sur la GRF, par exemple les ordres du jour formels des réunions, la consignation des résultats de l'examen des rapports, le recours à des fiches de suivi, les sondages et les inspections de la qualité sur les lieux, les avis en bonne et due forme en cas de contravention ou de rendement insatisfaisant dans le cadre des contrats et les demandes de mesures correctives, entre autres). L'analyse des contrats menée par l'équipe de vérificateurs pour les services d'ingénierie a permis de constater que ces contrats ne sont pas tous passés par les Services de soutien d'ingénierie, d'innovation et de technologie et que par conséquent, ils ne sont pas soumis au degré de gestion des contrats prévu dans les directives sur la GRF. Cette analyse a aussi permis de relever un exemple de contrat d'ingénierie qui avait été passé par les Services de soutien d'ingénierie, d'innovation et de technologie, mais qui n'avait pas été soumis aux directives sur la GRF. Les sondages ont également révélé que bien qu'ils étaient généralement moins rigoureux dans leur nature que les 20 dossiers évoqués ci-dessus, 12 des 13 dossiers sondés se rapportant à des contrats attribués selon le principe du fournisseur unique comportaient au moins certaines pièces justifiant la surveillance des contrats.

L'examen des documents versés dans les dossiers des contrats a révélé que l'étendue des activités de surveillance consignées par écrit est déterminée par la nature des biens et des services fournis, de même que par l'importance et la durée des contrats. Par exemple, il est moins probable que les contrats portant sur la livraison ponctuelle d'un bien soient soumis à une plus vaste surveillance par rapport à un contrat pluriannuel portant sur des services comme la collecte des déchets ou l'entretien ménager. En outre, les résultats de la vérification ont révélé que la nature et la rigueur des activités de surveillance exercées par le personnel pouvaient également être déterminées par les pratiques de travail des employés auxquels on confie le soin de gérer les contrats.

La Direction générale n'a pas établi d'exigences ni d'attentes pour la surveillance de ses contrats. C'est pourquoi on constate que différentes pratiques ont été mises en œuvre dans l'ensemble de la Direction générale. Ce problème accroît la probabilité que

certains contrats ne soient pas suffisamment surveillés, ce qui donne lieu à des surcoûts, à des lacunes de qualité ou à des retards que l'on pourrait éviter.

Recommandation n° 1

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (par exemple, la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) pour permettre de surveiller constamment le rendement des fournisseurs (s'il n'est pas déjà soumis aux directives sur la GRF).

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera en collaboration avec les Services de l'approvisionnement pour mettre au point un cadre de gestion des risques afin d'assurer l'uniformité de la surveillance du rendement des fournisseurs. Ces deux directions générales travailleront de concert pour examiner les contrats existants, afin de recenser et d'établir les critères qui déclencheront la surveillance voulue du rendement des fournisseurs pour les contrats plus risqués.

D'ici là, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement ont mis au point la formation sur la gestion des contrats afin de donner suite aux recommandations exprimées dans la Vérification du Service des routes de 2017 – Gestion des contrats, qui porte sur les pratiques exemplaires, et notamment sur l'efficacité de la surveillance du rendement des fournisseurs. Cette formation est actuellement donnée au gestionnaire de contrats des Services des routes. Désormais, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement offriront une formation comparable aux autres secteurs d'activité de la DGTPE.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 2

Que la DGTPE adopte, de concert avec les Services de l'approvisionnement, des mesures pour accélérer et étoffer le déploiement de la politique sur la GRF :

- en tenant compte des contrats applicables dans toutes les directions de la DGTPE;
- en tenant compte d'un plus large éventail de contrats, par exemple tous les contrats de services professionnels;

- en mettant au point des communiqués et des activités de formation pour permettre d'adopter les pratiques saines définies dans les directives sur la GRF.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

Le programme de GRF s'étendra à tous les contrats applicables dans les secteurs d'activité de la DGTPE d'ici la fin de 2019. L'extension de la GRF aux autres biens et services se déroulera conformément à la Stratégie d'extension de la GRF des Services de l'approvisionnement et aux évaluations des risques correspondantes.

On a déjà mis au point, pour les Services des routes, des activités de communication et de formation liées à la Politique sur l'administration des contrats (qui tient compte des pratiques exemplaires de la GRF) et à l'heure actuelle, ces activités s'adressent aux gestionnaires de contrats. Cette formation a été mise au point pour donner suite aux recommandations reproduites dans la Vérification du Service des routes de 2017 – Gestion des contrats. Dorénavant, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement offriront une formation comparable aux autres secteurs d'activité de la DGTPE.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2019.

2. Mesures prises pour s'assurer que les fournisseurs respectent les lois ainsi que les règlements et les politiques de la Ville

La Ville exige que tous les entrepreneurs et leurs employés qui sont appelés à fournir des biens, des services ou des installations à la Ville respectent les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville. Ces lois, règlements et politiques sont exposés à l'article 7 des Conditions générales (CG) des contrats de la Ville, qui font état de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* et des exigences de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT) de l'Ontario. Ces conditions générales font aussi état d'un certain nombre de politiques municipales pertinentes qui portent sur des questions comme l'équité et la diversité, l'approvisionnement éthique, le bilinguisme et les codes de conduite. Les Conditions générales précisent que la Ville doit s'assurer que les documents passés pour attribuer les marchés sont conformes aux exigences et qu'il

appartient aux entrepreneurs de continuer de s'y conformer. Bien que la Ville ne fournisse plus de copie des Conditions générales dans ses documents d'appels d'offres, les soumissionnaires sont invités à en prendre connaissance en ligne, et en déposant une proposition, ils confirment qu'ils ont pris connaissance de ces conditions générales et qu'ils s'engagent à les respecter dans les contrats qui pourraient leur être attribués. Pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, les soumissionnaires doivent signer une attestation contractuelle qui rappelle les Conditions générales des contrats de la Ville. Les sondages menés sur les contrats ont révélé que les fournisseurs signaient ces attestations contractuelles pendant la négociation desdits contrats.

L'équipe de vérificateurs s'attendait à constater que la DGTPE se soit dotée d'un processus en bonne et due forme et d'une approche fondée sur le risque pour procéder à l'examen des fournisseurs afin de s'assurer qu'ils respectent les lois applicables, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville d'Ottawa.

L'équipe de vérificateurs a mené des entrevues pour se faire une idée des pratiques et des protocoles de surveillance de la conformité en vigueur pour les contrats de la DGTPE. Ces entrevues ont révélé que la DGTPE et les Services de l'approvisionnement se partagent les responsabilités dans l'évaluation de la conformité. Par exemple, le groupe de l'Approvisionnement stratégique au sein des Services de l'approvisionnement doit s'assurer que les fournisseurs ont souscrit les assurances voulues et respectent les exigences de la CSPAAT dans le cadre des appels d'offres.

Bien que les sondages menés sur les dossiers contractuels aient révélé des exemples de cas dans lesquels on avait confié, à un coordonnateur de la conformité de la DGTPE, le soin de surveiller le rendement et la conformité des fournisseurs, aucun des dossiers examinés ne comportait de pièce justifiant les problèmes de conformité recensés ni le suivi qui aurait justifié l'existence d'une évaluation efficace de la conformité. En outre, les entrevues menées auprès de la direction de la DGTPE ont révélé que cette direction générale n'avait pas mis au point de processus rigoureux pour surveiller la conformité des fournisseurs aux lois applicables, ainsi qu'aux règlements et aux politiques pertinents de la Ville. Cette constatation, qui cadre avec d'autres missions de vérification récentes menées par le Bureau du vérificateur général, révèle qu'il y a plus de risques de ne pas recenser ni corriger dans les plus brefs délais les incidents de non-conformité.

Recommandation n° 3

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (par exemple, la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) pour permettre de surveiller constamment les fournisseurs afin de s'assurer qu'ils respectent les lois, ainsi que les règlements et les politiques pertinents de la Ville.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera de concert avec les Services de l'approvisionnement pour mettre au point un cadre de gestion des risques afin d'assurer l'uniformité de la surveillance de la conformité des fournisseurs aux lois, aux règlements municipaux et aux politiques applicables. Ces directions générales travailleront de concert pour examiner les contrats en vigueur afin de définir et d'établir les critères qui justifieront l'examen périodique de la conformité aux lois, aux règlements municipaux et aux politiques applicables, selon les modalités exposées dans les documents contractuels.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 4

Que pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, la DGTPE adopte un processus selon lequel on procède à l'examen de ces contrats pour savoir s'il faut appliquer certaines exigences relatives à la conformité (en plus des clauses et des conditions des contrats de la Ville).

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE et les Services de l'approvisionnement examineront les contrats actuels attribués par la Direction générale selon le principe du fournisseur unique. En s'inspirant de cet examen, la Direction générale déterminera les critères à appliquer pour savoir s'il peut se révéler nécessaire de prévoir des clauses et des conditions complémentaires dans le cadre des projets de marché portant sur des biens et des services précis.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le quatrième trimestre de 2019.

3. Réception des biens et des services avant le paiement des factures

L'une des mesures précises qu'adopte la Ville pour veiller à optimiser les ressources financières consiste à inspecter les biens et les services à livrer dans le cadre des contrats avant de les réceptionner et de les payer. Cette mesure est définie à l'article 3 des Conditions générales des contrats de la Ville, qui précise clairement que tous les biens ou services fournis à la Ville dans le cadre des contrats sont soumis à une inspection et doivent être réceptionnés par la Ville. Cet article stipule aussi que la Ville se réserve le droit de déterminer, à sa seule et entière discrétion, que les travaux ont été effectués à sa satisfaction avant de régler les factures des entrepreneurs. De même, le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs* précise que « pour déterminer si les produits livrés par le fournisseur sont acceptables, le personnel de la direction générale doit examiner ou inspecter les biens et services acquis et vérifier s'ils sont conformes au devis ou au plan de travail figurant dans les documents contractuels... [et]... Avant que le paiement de la facture du fournisseur puisse être approuvé, le personnel de la direction générale doit examiner ou inspecter les biens, services et produits livrés... »³

L'équipe de vérificateurs s'attendait à ce que la surveillance des contrats de la DGTPE prévoie un processus selon lequel le personnel de sa direction générale doit examiner ou inspecter les biens et les services avant de les réceptionner et d'approuver les factures correspondantes pour paiement. Comme condition préalable à cette attente, l'équipe de vérificateurs s'attendait aussi à constater que les documents contractuels (soit les appels d'offres, les contrats et les bons de commande, entre autres) prévoient des exigences claires pour ce qui est des spécifications et des attentes de la Ville vis-à-vis des biens et des services à fournir.

Les sondages vérificationnels qui ont porté sur un échantillon de 35 dossiers contractuels ont notamment consisté à se poser trois questions en ce qui a trait à la réception des biens et des services prévus dans les contrats, à savoir :

- Les documents d'attribution des contrats comprennent-ils des spécifications et des attentes clairement établies pour les biens et les services à fournir dans le cadre des contrats?

³ Page 3 du guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs de la Ville*, juin 2017.

Vérification de la Direction générale des travaux publics et de l'environnement – Gestion des contrats

- Existe-t-il des pièces justifiant l'application d'un programme efficace dans le cadre duquel les représentants de la DGTPE ont inspecté les biens et les services prévus dans les contrats par rapport aux spécifications et aux attentes convenues?
- Paie-t-on les factures des entrepreneurs uniquement après avoir mené une inspection satisfaisante des biens et des services prévus dans les contrats?

Le tableau ci-après fait la synthèse des résultats de ces sondages.

Tableau 1 : Synthèse des résultats des sondages

Résultats des sondages vérificationnels	Demandes en bonne et due forme (DDP, DOC et DDS)		Contrats attribués selon le principe du fournisseur unique		Total des dossiers contractuels sondés	
	Nombre de dossiers	Valeur en dollars	Nombre de dossiers	Valeur en dollars	Nombre de dossiers	Valeur en dollars
Définition des spécifications et des attentes						
Spécifications et attentes clairement exposées dans les documents d'attribution des contrats	22	32 644 085 \$	11	2 402 479 \$	33	35 046 564 \$
Spécifications et attentes exposées uniquement dans les propositions des fournisseurs et manque de précisions	0	0 \$	2	644 707 \$	2	644 707 \$
Total des dossiers contractuels	22	32 644 085 \$	13	3 047 186 \$	35	35 691 271 \$

Résultats des sondages vérificationnels	Demandes en bonne et due forme (DDP, DOC et DDS)		Contrats attribués selon le principe du fournisseur unique		Total des dossiers contractuels sondés	
	Nombre de dossiers	Valeur en dollars	Nombre de dossiers	Valeur en dollars	Nombre de dossiers	Valeur en dollars
Inspections						
Pièces justifiant l'efficacité de l'inspection des biens et des services prévus dans les contrats	20	32 054 440 \$	11	2 274 160 \$	31	34 328 600 \$
Absence de pièces justifiant l'inspection	0	0 \$	1	616 316 \$	1	616 316 \$
Sans objet : biens et services non encore livrés au moment des sondages vérificationnels	2	589 645 \$	1	156 710 \$	3	746 355 \$
Total des dossiers contractuels	22	32 644 085 \$	13	3 047 186 \$	35	35 691 271 \$
Approbation et paiement des factures						
Pièces justifiant l'approbation et le paiement des factures uniquement après l'inspection	19	28 971 623 \$	8	1 609 539 \$	27	30 581 162 \$

Résultats des sondages vérificationnels	Demandes en bonne et due forme (DDP, DOC et DDS)		Contrats attribués selon le principe du fournisseur unique		Total des dossiers contractuels sondés	
	Nombre de dossiers	Valeur en dollars	Nombre de dossiers	Valeur en dollars	Nombre de dossiers	Valeur en dollars
Absence de pièces justificatives confirmant que les factures ne sont approuvées et réglées qu'après l'inspection	2	3 515 780 \$	3	744 224 \$	5	4 260 004 \$
Sans objet : biens et services non encore livrés au moment des sondages vérificationnels	1	156 682 \$	2	693 423 \$	3	850 105 \$
Total des dossiers contractuels	22	32 644 085 \$	13	3 047 186 \$	35	35 691 271 \$

Le tableau ci-dessus indique que les vérificateurs ont constaté que toutes les demandes en bonne et due forme (soit les DDP, les DOC et les DDS) examinées comportaient des spécifications et des attentes clairement établies pour les biens ou les services à fournir dans le cadre des contrats dans les documents d'appels d'offres, ainsi que dans les bons de commande (BC) correspondants. Pour les contrats prévoyant des exigences techniques, l'équipe de vérificateurs a constaté que les normes applicables étaient également reproduites dans les documents d'appels d'offres. Pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, on a constaté que le processus était moins constant et moins fiable. Les bons de commande correspondant à deux des 13 dossiers portant sur les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique et examinés ne comportaient qu'un rappel de ces spécifications et exigences, qui étaient reproduites directement dans les offres de prix et les estimations des fournisseurs. Les

vérificateurs ont constaté que le libellé de ces offres de prix et estimations comportait un risque potentiel dans la mesure où elles ne décrivaient pas assez clairement les exigences (libellé vague ou vocabulaire très technique).

Comme nous l'avons déjà mentionné dans ce rapport, les sondages vérificationnels ont révélé que l'inspection des biens et des services prévue dans les contrats fait couramment partie des activités de surveillance du rendement des fournisseurs exercées par la DGTPE. Toutefois, les sondages vérificationnels ont révélé que ces inspections étaient très différentes sous l'angle de leur nature et de leur étendue. Les sondages ont permis de relever des exemples d'activités de surveillance très efficaces et rigoureuses, qui consistaient à effectuer, dans les installations des fournisseurs, une inspection avant la livraison des biens destinés à la Ville. On a aussi relevé des exemples dans lesquels les activités d'inspection étaient mal consignées ou ne semblaient pas faire état de tous les biens et services applicables dans les contrats.

En plus de révéler un certain flottement dans l'étendue des activités d'inspection dans l'ensemble de la DGTPE, les sondages ont permis de constater le même flottement pour ce qui est des pièces justificatives faisant état des résultats de l'inspection et de l'approbation avant l'autorisation du paiement des factures. Bien qu'il semble que l'on procède souvent à l'inspection des biens et des services prévus dans les contrats (lorsque l'entrepreneur a franchi une étape ou a fourni un bien ou un service), l'examen d'un échantillon de contrats a révélé que cinq contrats (soit un peu moins de 16 pourcent des contrats) ne comportaient pas de pièces justifiant l'inspection et l'approbation des biens et des services avant le paiement des factures des fournisseurs. Bien qu'il soit concevable que l'on ait inspecté et approuvé les biens et les services sans en faire état par écrit, il y a un risque accru de payer les biens ou les services qui sont par la suite jugés insatisfaisants.

Recommandation n° 5

Que pour les contrats attribués selon le principe du fournisseur unique, la DGTPE adopte un processus selon lequel on examine ces contrats pour s'assurer que les spécifications et les attentes de la Ville sont suffisamment claires pour permettre de mener des activités efficaces d'inspection du rendement et d'approbation du paiement des factures.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE et les Services de l'approvisionnement passeront en revue les contrats actuels de la Direction générale attribués selon le principe du fournisseur unique. En s'inspirant de cet examen, la Direction générale déterminera si le gestionnaire de contrats doit demander des renseignements plus précis à propos de certains types de biens et de services à l'étape initiale de l'appel d'offres ou de la demande de propositions dans le cadre des marchés projetés en ce qui a trait aux spécifications, aux inspections ou aux paiements (par exemple les paiements par acomptes).

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

Recommandation n° 6

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (par exemple la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) pour permettre de mener des activités d'inspection uniformes avant de régler les factures.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera de concert avec les Services de l'approvisionnement afin de mettre au point un cadre fondé sur le risque pour assurer l'uniformité de l'inspection avant le paiement des factures. Bien que l'inspection préalable au paiement soit déjà une pratique courante, la direction reconnaît que certains critères fondés sur le risque pourraient réclamer des mesures supplémentaires d'inspection et de documentation avant le paiement des factures.

D'ici là, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement ont mis au point une formation sur la gestion des contrats afin de donner suite aux recommandations reproduites dans la Vérification du Service des routes de 2017 – Gestion des contrats, qui porte sur les pratiques exemplaires, et notamment sur l'inspection des biens et des services avant le paiement. À l'heure actuelle, cette formation est offerte aux gestionnaires de contrats des Services des routes. Dorénavant, la DGTPE et les Services de l'approvisionnement offriront une formation comparable aux autres secteurs d'activité de la DGTPE.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

4. Gestion des changements à apporter aux contrats (modifications, ordres de changement ou modifications dans la portée des contrats)

Les changements à apporter à des contrats peuvent comporter un certain nombre d'éléments comme la révision de la date de livraison, la modification de la portée des travaux ou de l'offre de prix ou la modification de la proposition pour des travaux supplémentaires. Comme l'indique le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs*, « les changements aux contrats d'acquisition de biens et de services sont monnaie courante et souvent nécessaires. On les appelle modifications, ordres de modification ou modifications de la portée ». En outre, les Conditions générales des contrats de la Ville prévoient que toutes les modifications à apporter aux contrats ne sont exécutoires que lorsqu'elles sont intégrées dans un modificatif contractuel, un bon de commande révisé ou un ordre de modification du contrat de construction signé par les fondés de pouvoir de la Ville et par l'entrepreneur. Le Manuel d'achats de la Ville exige aussi que les gestionnaires de projet remplissent les « formulaires d'approbation interne voulus » et soumettent à l'autorité contractante (AC) des pièces justificatives, dont la justification détaillée des modifications, avant que l'AC procède à l'approbation d'une demande de modification de contrat (DMC) et du bon de commande révisé.

Les vérificateurs s'attendaient à constater que la DGTPE ait adopté un processus efficace permettant de gérer les modifications à apporter aux contrats et consistant notamment à mettre à jour la documentation justifiant les décisions se rapportant à ces modifications. En outre, comme le prévoit le Manuel d'achats de la Ville, ils s'attendaient à ce que la DGTPE ait mis en œuvre des formulaires d'approbation interne des modifications à apporter aux contrats, le cas échéant.

Les entrevues menées auprès du personnel de la DGTPE et la correspondance échangée avec ce personnel ont révélé que la Direction générale n'avait pas de formulaire d'approbation des modifications à apporter aux contrats qui était adapté à son environnement. La Direction générale respectait plutôt les exigences définies par les Services de l'approvisionnement, notamment dans le *Règlement sur les approvisionnements*.

En sélectionnant l'échantillon des dossiers contractuels à sonder, l'équipe de vérificateurs a délibérément sélectionné certains contrats qui avaient été modifiés depuis qu'ils avaient été établis à l'origine. Dans l'ensemble, 19 des 35 dossiers sélectionnés pour les sondages comportaient des modifications contractuelles. Le

tableau ci-après fait la synthèse de certains résultats des sondages se rapportant aux modifications apportées aux contrats.

Tableau 2 : Synthèse de certains résultats des sondages se rapportant aux modifications apportées aux contrats

Résultats des sondages vérificationnels	Demandes en bonne et due forme (DDP, DOC et DDS)	Contrats attribués selon le principe du fournisseur unique	Total des dossiers contractuels
Pièces justificatives (dont les justifications)			
Les pièces respectent parfaitement les exigences en la matière, notamment en ce qui concerne les justifications et les pouvoirs de dépense	8	2	10
On relève certaines justifications, sans toutefois qu'il y ait suffisamment de détails ou d'autres documents obligatoires	6	3	9
Total des dossiers des contrats comportant des modifications	14	5	19
Examen et approbation par le gestionnaire de projet			
Modifications à apporter aux contrats et approuvées par le gestionnaire de projet de la DGTPE ou son homologue	14	5	19
Total des dossiers des contrats comportant des modifications	14	5	19

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les sondages ont révélé que chacun des dossiers contractuels applicables faisait état des pièces nécessaires pour justifier les modifications. Toutefois, ces pièces justificatives étaient très différentes, dans leur étendue et leur nature, parmi les différents contrats (par exemple, certaines pièces comportaient un ou plusieurs des éléments suivants : lettres, courriels, autres propositions, offres de prix ou estimations, et ainsi de suite), et certains dossiers ne comprenaient pas d'autres pièces justificatives obligatoires comme l'approbation de la dépense. En particulier, on a constaté que dans neuf des 19 dossiers, les pièces justificatives nécessaires et d'autres détails étayant les modifications étaient absents. Si on ne peut pas s'acquitter des obligations de compétence et de diligence lorsqu'il s'agit de justifier les modifications à apporter à des contrats, on augmente le risque que ces modifications ne répondent pas aux intérêts supérieurs de la Ville ou ne soient pas justifiées en bonne et due forme, conformément aux exigences relatives aux achats.

Recommandation n° 7

Que la DGTPE mette au point un cadre fondé sur le risque (soit la valeur en dollars ou la nature des biens et des services) afin d'étayer l'uniformité des exigences lorsqu'il s'agit de consigner la justification des modifications contractuelles.

Réponse de la direction :

La direction est d'accord avec cette recommandation.

La DGTPE travaillera de concert avec les Services de l'approvisionnement afin de mettre au point un cadre fondé sur le risque pour assurer l'uniformité des exigences relatives à la consignation de la justification des modifications contractuelles. Les deux directions générales travailleront de concert pour examiner les contrats en vigueur, afin de définir et d'établir les critères qui donneront lieu à des exigences plus précises d'information et de documentation pour les modifications contractuelles éventuelles.

Cette recommandation sera mise en œuvre d'ici le deuxième trimestre de 2020.

5. Processus de règlement des différends

Comme dans bien des relations professionnelles, il peut se produire des cas dans lesquels les parties à un contrat peuvent ne pas s'entendre sur les exigences à respecter. Le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le*

compte rendu du rendement des fournisseurs précise qu'« Une bonne communication et l'adoption d'une méthode de résolution des différends sont les meilleurs atouts pour résoudre les problèmes et entretenir une bonne relation de travail avec les fournisseurs ».

Bien que l'importance absolue et relative des différends à propos des exigences contractuelles soit très variable, ces incidents donnent généralement lieu à certains résultats négatifs, dont des retards dans l'exécution des contrats ou des suppléments de frais d'administration, de frais juridiques ou d'autres frais pour la Ville. Dans certains cas, les différends contractuels peuvent s'envenimer et donner lieu à des actions en justice coûteuses et à des jugements qui monopolisent l'attention du public.

Pour atténuer les répercussions des différends potentiels, nous nous attendions à ce que la DGTPE ait adopté des processus efficaces de règlement des différends, notamment la bonne communication, afin d'éviter d'avoir à résoudre des différends ou d'autres problèmes en ce qui concerne la satisfaction des exigences des contrats.

Les vérificateurs ont constaté que les processus de règlement des différends et de hiérarchisation des problèmes contractuels sont reproduits dans le guide *Procédures en vigueur sur l'administration des contrats et sur le compte rendu du rendement des fournisseurs*. Les entrevues menées auprès de membres du personnel de la DGTPE et des Services de l'approvisionnement ont permis d'apprendre que les différends portant sur les exigences contractuelles sont rares et que lorsqu'ils se produisaient, il était très rare qu'on doive en saisir les Services de l'approvisionnement ou la Direction des services juridiques de la Ville. En outre, les employés interviewés auprès de la DGTPE ont affirmé que ces différends sont normalement résolus conformément aux directives de la Ville.

Ces affirmations ont été étayées par les sondages menés par les vérificateurs sur les dossiers contractuels. Bien qu'ils aient constaté que les 35 dossiers contractuels examinés comportaient des exemples de problèmes de rendement dépistés grâce à la surveillance, seulement deux dossiers comportaient des pièces justifiant un différend à propos des exigences contractuelles. Dans l'un de ces dossiers, le différend avait par la suite été résolu, et on avait versé au dossier des pièces étayant l'affirmation selon laquelle la DGTPE avait mis en œuvre les lignes directrices établies dans le texte des Directives sur l'administration des contrats de la Ville. Dans l'autre dossier, le différend faisait toujours l'objet de discussions entre la DGTPE et le fournisseur.