

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

Mandat d'audit à la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

Juillet 2018

Direction générale des finances municipales
Direction de la vérification



Québec 

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).
Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamot.gouv.qc.ca.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2018

ISBN 978-2-550-81257-9 (PDF)

Dépôt légal – 2018 Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Table des matières

1.	Mise en contexte.....	1
	Mandat.....	1
	Profil de la municipalité.....	1
	Contexte de l’audit.....	2
2.	Sommaire des résultats.....	3
3.	Gestion des opérations.....	4
	Règlement portant sur les ententes avec les promoteurs pour la réalisation de travaux municipaux ..	4
	Règlements d’emprunt.....	8
	Règlement en matière de délégation du pouvoir d’autorisation de dépenser ..	10
4.	Gestion contractuelle	12
	Choix du mode d’attribution et son application.....	13
	Application de la politique de gestion contractuelle.....	20
	Estimations	23
	Comité de sélection	24
5.	Gestion des projets d’investissement	26
	Évaluation des besoins et estimation des projets.....	27
	Rôles et responsabilités.....	30
	Suivi, changements et fermeture des projets	32
6.	Commentaires de la Ville.....	34
	Annexe : Approche méthodologique	35
	Objectifs d’audit et critères d’évaluation	35
	Portée des travaux	36
	Validation juridique	36

1. Mise en contexte

Mandat

1. Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et des citoyens, et ce, en vertu des dispositions de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (RLRQ, c. M-22.1).
2. Dans ce contexte, le 16 novembre 2015, MM. Saïd El Hour, CPA, CGA et Bruno Delage, MBA, CPA, CMA, de la Direction de la vérification, ont été désignés pour réaliser un mandat d'audit à la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures concernant le processus relatif à l'attribution des contrats et tout autre aspect lié à l'administration municipale.
3. Ce rapport vise à présenter les constats établis au terme de l'audit et à formuler des recommandations concernant la Ville.

Profil de la municipalité

4. La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures est située dans la région administrative de la Capitale-Nationale et fait partie de la Communauté métropolitaine de Québec. Elle compte 19 369 habitants, selon le décret de population de 2017. Le tableau A présente quelques statistiques concernant l'administration de la Ville.

**Tableau A - Statistiques concernant l'administration de la
Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures**

Description	Nombre ou montant
Nombre d'employés en équivalent temps complet 2016	119
Budget 2018	61,6 M\$
Richesse foncière uniformisée 2017	3 162 M\$
Taux général de taxation uniformisé 2016	1,1878 \$
Actifs 2016	206 M\$
Endettement total net à long terme 2016	126 M\$

5. Il est à noter que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a été fusionnée avec la Ville de Québec le 1^{er} janvier 2002. Lors d'un référendum tenu en 2004, les résidents de Saint-Augustin-de-Desmaures se sont prononcés majoritairement en faveur de la défusion. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2006, la Ville est reconstituée et fait partie de l'agglomération de Québec.

Contexte de l'audit

6. Au moment d'adopter son budget 2015, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures se trouve devant une situation financière difficile. Il en résulte une augmentation de la taxe foncière de près de 25 % pour 2015. Par ailleurs, dans cette première moitié de l'année, un nouveau maire a été élu. La Ville a aussi fait face à un roulement important de son personnel d'encadrement.
7. En novembre 2015, le maire de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a demandé au Ministère de procéder à une vérification de l'ensemble des actes municipaux de la Ville.
8. Ainsi, parmi les actes municipaux concernant la gestion des deniers publics, nous avons établi trois objectifs d'audit :
 - S'assurer que la Ville gère ses opérations en conformité avec la réglementation applicable et selon les bonnes pratiques en vigueur.
 - S'assurer que le processus suivi par la Ville pour l'attribution et la gestion des contrats respecte les dispositions législatives pertinentes, les politiques internes de la Ville et les saines pratiques de gestion.
 - S'assurer que la Ville planifie et gère ses projets d'investissement de façon efficiente et économique.

L'annexe décrit l'approche méthodologique utilisée pour la réalisation de ce mandat d'audit et présente les critères d'évaluation sur lesquels s'appuient les travaux pour exprimer les conclusions.

2. Sommaire des résultats

9. Nos travaux font ressortir que des opérations de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'ont pas été gérées en conformité avec la réglementation applicable et selon les bonnes pratiques en vigueur, notamment :
- À l'égard des ententes avec les promoteurs, des permis de construction nécessitant des travaux municipaux ont été délivrés sans qu'une entente soit conclue. De plus, le partage des coûts et le traitement des bénéficiaires hors site ne respectent pas le règlement de la Ville.
 - À propos des règlements d'emprunt, des sommes ont servi à payer des dépenses non prévues aux règlements. Également, le remboursement de certains emprunts temporaires n'a pas été réalisé au moment opportun.
 - En ce qui concerne l'exercice du pouvoir d'autorisation de dépenser, 20 % des bons de commande ont été émis après la réception des factures s'y rattachant. De plus, tous les délégataires ont omis de produire au conseil le rapport exigé par la Loi.
10. Par ailleurs, des carences concernant la gestion contractuelle ont été relevées. Il s'agit principalement : du non-respect des seuils d'adjudication des contrats, de la division de contrats sans qu'elle soit justifiée par des motifs de saine administration et de l'utilisation inadéquate des exceptions prévues par la Loi pour octroyer des contrats de gré à gré. Également, la Ville n'a pas respecté des mesures prévues dans sa politique de gestion contractuelle et elle n'a pas établi systématiquement des estimations pour les contrats qu'elle a octroyés. Finalement, des lacunes ont été constatées concernant la composition et le fonctionnement des comités de sélection.
11. En dernier lieu, la planification et la gestion des projets d'investissement ne sont pas effectuées de façon efficiente et économique. Particulièrement, des décisions d'entreprendre des projets ont été prises sans procéder préalablement à des analyses formelles des besoins, ce qui a nui à l'estimation du coût total des projets. De surcroît, les autorisations de réaliser ces projets ont été données sans avoir évalué, dans la plupart des cas, les différentes options ni établi une analyse des risques.

3. Gestion des opérations

12. Les travaux d'audit ont porté sur trois volets significatifs de la gestion des opérations de la Ville, soit les ententes signées avec les promoteurs pour la réalisation de travaux municipaux, les règlements d'emprunt et l'utilisation de la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser. Les travaux démontrent que des opérations de la Ville n'ont pas été gérées en conformité avec la réglementation applicable et selon les bonnes pratiques en vigueur. Ces constats sont décrits dans les trois sous-sections suivantes.

Règlement portant sur les ententes avec les promoteurs pour la réalisation de travaux municipaux

13. Une municipalité dispose de plusieurs outils afin de planifier l'aménagement de son territoire (plan d'urbanisme, programme particulier d'urbanisme, règlement de zonage, règlement de lotissement, règlement de construction, etc.). En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, c. A-19.1) (LAU), une municipalité peut également adopter des règlements à caractère discrétionnaire sur différents objets, notamment sur les ententes avec les promoteurs.
14. En vertu de la LAU¹, le conseil d'une municipalité peut, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou encore d'un certificat d'autorisation ou d'occupation à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité, qui porte sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures ou aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux. Ces ententes permettent aux municipalités de financer et de réaliser des travaux qui se rapportent aux infrastructures et aux équipements municipaux ou de les faire financer ou réaliser par un promoteur.
15. La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'est prévalué d'un tel pouvoir par l'adoption, le 20 juin 2011, de son Règlement assujettissant l'octroi des permis de lotissement ou de construction à la signature d'une entente avec la Ville pour l'exécution de travaux municipaux², lequel est entré en vigueur le 25 novembre 2011. Précédemment, la Ville était assujettie au Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux de la Ville de Québec, et ce, même après la défusion en 2006.
16. Le règlement mentionne notamment ce qui suit :
- « Est assujettie à la conclusion préalable d'une entente portant sur la réalisation de travaux municipaux au sens du présent règlement la délivrance de tout permis de construction ou de lotissement dans les cas suivants :

1. Fait référence à l'article 145.21 de la LAU avant sa modification du 10 juin 2016 (2016, c. 17, a. 21).

2. Le règlement 2011-240 a été en vigueur du 25 novembre 2011 au 13 juin 2017.

- Tout terrain nécessitant l'obtention d'un permis de lotissement lorsqu'au moins un des terrains visés par le projet n'est pas adjacent à une rue publique.
- Toute construction requérant l'obtention d'un permis de construction. »
- « Le promoteur doit assumer 100 % des coûts de réalisation de tous les travaux municipaux visés par l'entente, sauf :
 - 50 % du coût des travaux reliés à des travaux d'asphaltage de rue et de bordure de rue, si la municipalité consent à assumer ces coûts. »
- Bénéficiaire hors site signifie « tout propriétaire d'un immeuble non visé par la demande de permis, mais qui bénéficie des travaux municipaux réalisés en vertu du présent règlement ».

17. Nos travaux ont porté sur la délivrance de dix permis, d'agrandissement ou de construction, et sur les ententes conclues relativement à cinq projets à réaliser dans l'axe de la rue Lionel-Groulx. Ces projets visent à terme la construction d'environ 2 600 unités d'habitation en copropriété. Le tableau B présente les permis audités concernant des développements résidentiels ainsi que les ententes afférentes.

Tableau B - Liste des permis et des ententes associés à des développements résidentiels

Projet de développements résidentiels ³	Promoteur	Permis	Date de délivrance du permis	Numéro et date de la résolution autorisant la signature d'une entente	Date de l'entente	Date de facturation	Facturation des travaux d'utilité publique ⁴
1. Les Boisés du séminaire	A	1. 2009-00060	2009-03-24	-		2011-05-26	302 826 \$
		2. 2010-00031	2010-02-11				
		3. 2010-00558	2010-12-16				
2. Sommet II	B	4. 2010-00455	2010-10-04	-		2011-05-26	100 942 \$
3. Les Terrasses du séminaire	A	5. 2012-00083	2012-03-23	1. RVSAD-2011-4874 2011-12-19	2012-03-12	2015-07-17	2 053 204 \$
		6. 2014-00006	2014-01-16				
		7. 2014-00007	2014-01-16				
4. Humania	C	8. 2010-00513	2010-11-10	2. RVSAD-2011-4728 2011-11-07	2012-05-16	2011-10-28	100 942 \$
		9. 2013-00224	2013-05-13			2014-07-21	83 128 \$
						2016-12-06	83 128 \$
5. Altitude	D	10. 2014-00710	2014-11-25	3. RVSAD-2014-8083 2014-12-01	Non datée	2014-11-29	109 000 \$
Total							2 833 170 \$

Source : Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

3. Projets qui se situent dans l'axe de la rue Lionel-Groulx.

4. Montants facturés par la Ville et sommes payées par les promoteurs pour les travaux d'utilité publique.

18. D'entrée de jeu, nous ne pouvons confirmer que tous les permis de construction ou de lotissement nécessitant des travaux municipaux ont été assujettis à la conclusion d'une entente. En effet, la Ville n'est pas en mesure de retracer le lien entre les demandes de permis de construction ou de lotissement et la nécessité de réaliser des travaux municipaux.
19. Selon la Ville, au regard des permis audités, des travaux municipaux étaient requis dans le cadre de ces projets. Elle nous a indiqué que les infrastructures en place dans le secteur visé étaient vieillissantes et que, considérant l'augmentation importante du nombre d'unités d'habitation prévues, des travaux étaient requis afin d'augmenter la capacité du réseau (égout, aqueduc, élargissement de la chaussée, etc.). Également, le « Plan d'intervention pour le renouvellement des conduites d'eau potable et d'égouts – Secteur Lionel-Groulx », produit par une firme d'ingénieurs en juin 2010, recommandait de remplacer les réseaux d'eau potable et d'égout sanitaire du secteur, qui dataient de 48 ans.
20. Notre analyse démontre la présence de demandes de permis associées aux travaux municipaux. À cet égard, la Ville devait appliquer son règlement et conclure avec les promoteurs, préalablement à la délivrance des permis, des ententes relatives aux travaux municipaux. Or, quatre des dix permis de construction ont été délivrés sans qu'une entente soit conclue. La Ville n'a pas été en mesure de justifier l'absence de ces ententes. De plus, deux autres permis ont été accordés avant l'autorisation du conseil.
21. Par ailleurs, nous avons constaté une divergence entre une entente et la résolution autorisant sa signature. La résolution autorise la signature de l'entente pour la première phase comprenant trois immeubles, alors que l'entente concerne les travaux municipaux pour l'ensemble du projet, soit trois phases, pour un total de neuf immeubles.
22. Quant au partage des coûts, la Ville a passé outre à son règlement. Rappelons-le, il prévoit que le promoteur doit assumer 100 % des coûts de réalisation de tous les travaux municipaux visés par l'entente, exception faite du coût des travaux associés à l'asphaltage de rue et de bordure de rue, lesquels peuvent être assumés à 50 % par la Ville. Deux des trois ententes mentionnent que les travaux municipaux sont ou seront effectués par la Ville à ses frais⁵, et l'autre entente est muette à ce sujet. De surcroît, aucune des ententes signées n'exige du promoteur la réalisation de travaux municipaux, alors que l'un d'eux en a effectué pour deux de ses projets sans que ceux-ci aient été décrits dans une entente. Les infrastructures ont, par la suite, été cédées à la Ville.

5. La Ville a adopté trois règlements d'emprunt totalisant 12,3 millions \$:

- Réfection de tous les services publics et infrastructures de la rue Lionel-Groulx, adopté le 19 avril 2010, pour un total de 7,5 M\$;
- Réfection des rues Pierre-Georges-Roy et Honoré-Beaugrand ainsi que des entrées de l'école Vision et du centre Casa, adopté le 2 mai 2011, pour un total de 2,3 M\$;
- Prolongement du système d'aqueduc et d'égout sur la rue Saint-Félix (phase II), adopté le 5 mars 2012, pour un total de 2,5 M\$.

23. La Ville fait une distinction entre les travaux municipaux et les travaux d'utilité publique⁶ (Hydro-Québec, Bell et Vidéotron), ces derniers étant réalisés par la Ville à titre de mandataire des promoteurs. Selon les ententes signées, seuls les coûts pour les travaux d'utilité publique doivent être remboursés par les promoteurs. De plus, bien que les ententes mentionnent que ce sont les coûts réels pour les travaux d'utilité publique qui doivent être remboursés, la Ville fixe dans l'entente un montant déterminé ou maximal à la suite d'une estimation des travaux.
24. La Ville a facturé aux promoteurs⁷, selon les montants estimés, un total de 2,8 M\$. D'une part, la Ville ne dispose pas de la répartition des coûts par projet résidentiel pour les travaux réalisés dans l'axe de la rue Lionel-Groulx; d'autre part, selon les données fournies par la Ville, le coût des travaux d'utilité publique pour ce secteur s'élève à 5,4 M\$. Conséquemment, nous ne pouvons déterminer si chaque promoteur a remboursé sa part des coûts réels et inhérents à l'installation des équipements d'utilité publique.
25. Relativement aux bénéficiaires hors site, notre audit démontre que la mise en application des dispositions ne reflète pas la réglementation :
- Selon la LAU, l'entente qui prévoit le paiement d'une quote-part par les bénéficiaires des travaux hors site doit indiquer, dans une annexe à cette entente, les immeubles qui assujettissent les bénéficiaires des travaux à cette quote-part ou elle doit mentionner tout critère permettant de les identifier. Pour les trois ententes conclues par la Ville, l'annexe porte la mention « Liste non exhaustive des bénéficiaires hors sites » et un seul immeuble est précisément identifié.
 - La Ville n'a pas démontré qu'un rapport écrit, identifiant tout immeuble hors site et précisant l'utilité de l'infrastructure ou de l'équipement pour l'immeuble visé ainsi que la proposition du coût des travaux correspondant au bénéficiaire, a été préparé par un ingénieur, comme prévu au règlement.
 - De plus, bien que le règlement prévoie qu'une fois l'entente signée la Ville informe par écrit chaque bénéficiaire hors site de la quote-part des coûts des travaux qui lui est attribuée, celle-ci nous a indiqué qu'il n'existe pas d'avis écrit à cet égard. Seule une facture de 198 420 \$ a été adressée en juillet 2016 à un bénéficiaire hors site, et ce, pour une entente conclue en mars 2012.

6. Les travaux d'utilité publique ne sont pas visés par la définition de travaux municipaux dans le règlement.

7. Inclut les promoteurs pour lesquels aucune entente n'a été conclue.

Recommandations

- 1 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure que, préalablement à la délivrance d'un permis de lotissement ou de construction requérant des travaux municipaux, une entente ait été conclue avec le demandeur du permis à ce sujet, comme prévu au règlement en cette matière.
- 2 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure, d'une part, que le contenu des ententes requises en vertu de son règlement portant sur les ententes avec les promoteurs pour la réalisation de travaux municipaux soit cohérent, précis, complet et qu'il reflète les décisions adoptées à ce sujet par le conseil et, d'autre part, que ces ententes soient appliquées avec rigueur.

Règlements d'emprunt

26. Une municipalité peut, pour toutes les fins relevant de sa compétence, emprunter de l'argent. Afin de contracter un emprunt à long terme, le conseil municipal doit adopter un règlement décrétant un tel emprunt. Ce règlement doit comporter, notamment :
 - L'objet du règlement;
 - Une description détaillée de la dépense prévue;
 - Le montant et le terme de l'emprunt;
 - Une clause de taxation ou de tarification.
27. Le contrôle du financement s'exerce pour chaque règlement d'emprunt. Les deniers provenant d'un emprunt contracté par une municipalité doivent être exclusivement appliqués aux fins auxquelles ils sont destinés.
28. Dans un premier temps, la Ville contracte, pour une courte période, un emprunt temporaire pour le paiement des dépenses associées à l'objet du règlement d'emprunt. Par la suite, la Ville convertit le financement temporaire en financement permanent au moment opportun.
29. Si l'emprunt décrété par un règlement est insuffisant pour payer le coût de l'exécution de l'objet du règlement, la municipalité doit affecter à cette fin la somme manquante à même le fonds général. Si aucune dépense excédentaire n'est encore effectuée, la municipalité peut aussi adopter un règlement d'emprunt pour se procurer la somme manquante.
30. Il peut également arriver que les coûts réels liés à l'objet d'un règlement d'emprunt s'avèrent inférieurs à ceux qui ont été prévus. Dans ce cas, il subsiste un solde d'emprunt. Celui-ci est qualifié de résiduaire si l'emprunt à long terme approuvé n'est pas entièrement contracté, ou de disponible si l'emprunt à long terme contracté n'est pas entièrement utilisé.

31. Selon les bonnes pratiques de gestion, une municipalité doit revoir régulièrement les soldes de ses emprunts et décider de l'usage qui doit en être fait afin de ne pas affecter inutilement sa capacité d'endettement. Dans le cas d'un solde résiduaire, la municipalité devrait l'annuler, alors que dans le cas d'un solde disponible, elle peut notamment le réaffecter à un règlement d'emprunt subséquent ou l'appliquer au remboursement de la dette.
32. Au cours de la période auditée, la Ville a adopté 33 règlements d'emprunt d'une valeur de 139 M\$. Aux fins de nos travaux, nous avons sélectionné 14 de ceux-ci ainsi qu'un règlement d'emprunt antérieur à la période auditée⁸, pour une valeur totale de 136 M\$, soit 90 % de la valeur de l'ensemble de ces règlements d'emprunt.
33. Nos travaux ont permis de faire les constats suivants :
- Le financement a servi à payer les dépenses prévues, sauf pour les frais d'intérêts temporaires⁹. Ces frais d'intérêts ont été payés à même les règlements d'emprunt pour une somme de près de 225 000 \$ alors qu'ils n'étaient pas énoncés dans dix règlements d'emprunt audités. Dans ce cas, la Ville aurait dû les financer à même le fonds général.
 - Il y a eu une insuffisance de crédits pour cinq des quinze règlements d'emprunt audités. La Ville a comblé ces manques de financement dans le respect de la réglementation en vigueur.
 - Au moment de nos travaux, bien que cinq règlements d'emprunt examinés aient présenté des soldes résiduaire cumulés de plus de 4 M\$, la Ville n'a pas procédé à leur annulation.
 - Nous avons noté que la Ville a procédé au remboursement des quinze emprunts temporaires liés aux règlements d'emprunt audités. Cependant, pour sept de ces emprunts temporaires, cette opération a été réalisée plus d'un an après la fin des travaux, le délai pouvant aller jusqu'à 45 mois. Ainsi, la Ville a retardé le financement à long terme, le début du remboursement du capital et, par conséquent, le début de la taxation.
 - Quant à la taxation auprès des citoyens, deux situations ont été relevées :
 - L'inclusion des frais de financement afférents à l'émission de l'emprunt à long terme dans le calcul des taxes de secteur, même si ces frais n'ont pas été prévus dans la dépense des règlements qui prévoyaient une telle taxe.
 - Pour un règlement d'emprunt, une loi d'intérêt privé a été nécessaire afin que les iniquités fiscales causées soient corrigées.

Il est à noter que l'établissement des bassins de taxation n'a pas fait l'objet de nos travaux en ce qui a trait à la pertinence et à l'exhaustivité.

8. Ce règlement est d'une valeur de 12 M\$.

9. Frais associés à un emprunt contracté pendant une courte période pour le paiement des dépenses en attendant la réalisation du financement permanent.

Recommandations

- 3 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure que la description détaillée des dépenses prévues au règlement d'emprunt contient tous les éléments pertinents et que le traitement du règlement d'emprunt respecte cette description.
- 4 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures révise régulièrement les soldes de ses emprunts afin de ne pas affecter inutilement sa capacité d'endettement.
- 5 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures convertisse les emprunts temporaires en financement permanent au moment jugé opportun, à tout le moins lorsque des dépenses relatives à l'exécution des travaux sont complétées.

Règlement en matière de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser

34. En vertu de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, c. C-19) (LCV), le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité. Ce règlement doit indiquer les montants maximaux des dépenses qui peuvent être autorisés, ainsi que les matières dans lesquelles une dépense peut être autorisée. De plus, la LCV prévoit que tout fonctionnaire qui accorde une autorisation de dépenses doit l'indiquer dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation.
35. Le 6 juillet 2009, le conseil a adopté le règlement n° 2007-057 décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires, qui a fait l'objet de plusieurs modifications¹⁰. Selon le règlement, une autorisation de dépenses accordée en vertu d'une délégation n'a d'effet que si des crédits sont disponibles à cette fin.
36. Également, l'émission de bons de commande en temps opportun permet la réalisation d'un suivi adéquat des crédits disponibles et des engagements financiers.
37. Nous avons examiné 74 bons de commande d'une valeur totale de 157 M\$, représentant 53 % de la valeur totale des bons de commande de la période auditée. Nos travaux révèlent que la délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser, dans tous les aspects significatifs, au regard du respect du montant, du type de dépense et du délégataire autorisés, est respectée.

10. Durant la période d'audit, le règlement 2007-057 a été modifié successivement par les règlements suivants : 2011-242 du 4 avril 2011, 2012-346 du 17 décembre 2012, 2014-410 du 7 juillet 2014 et le 2015-439 du 18 mars 2015. Le règlement 2007-057 a été abrogé le 27 janvier 2016 et remplacé par le n° 2015-470.

38. Toutefois, au regard de tous les bons de commande émis par la Ville au cours de la période auditée, des lacunes ont été décelées :

- 20 % de ceux-ci, correspondant à près de 40 M\$ de factures reçues, ont été créés après la réception de ces factures. Cette manière de faire ne respecte pas le règlement de délégation du pouvoir d'autorisation de dépenser. Les autorisations n'ont pas été données au préalable et la vérification des crédits disponibles n'a pas été faite. Ce mode de gestion ne favorise pas un suivi adéquat de la trésorerie de la Ville.
- Tous les délégataires ont omis de produire au conseil le rapport exigé par la Loi. Par conséquent, les élus sont privés de l'information qui leur aurait permis d'apprécier le respect du règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires.

Recommandation

6

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure du respect du règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaire, notamment :

- Que les fonctionnaires disposant du pouvoir d'autorisation de dépenser vérifient la disponibilité des crédits avant d'autoriser toute dépense en émettant les bons de commande préalablement à celle-ci.
- Que le rapport prévu dans la LCV soit déposé au conseil en temps opportun.

4. Gestion contractuelle

39. Afin de répondre à ses besoins et à ceux de la population, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures procède à l'acquisition de biens et de services auprès de fournisseurs. Ces acquisitions sont régies par plusieurs lois, règlements et politiques qui visent à favoriser la concurrence, de même que l'accessibilité, la transparence, l'équité et l'intégrité du processus d'attribution des contrats.
40. Le cadre normatif de la Ville en cette matière, en vigueur pour la période audité, fait principalement référence :
- Aux articles 573 et suivants de la LCV, qui constituent la pierre d'assise en matière d'adjudication des contrats municipaux;
 - Au Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels (RLRQ, c. C-19, r. 2);
 - À la Loi concernant la lutte contre la corruption (RLRQ, c. L-6.1) et à la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25);
 - À sa politique de gestion contractuelle¹¹;
 - À son règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires.
41. À la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, pour la période audité, le processus d'appel d'offres est géré par plusieurs unités administratives. Les documents d'appel d'offres sont préparés à l'aide de documents standardisés. Dans les cas où l'expertise nécessaire n'est pas disponible au sein de la Ville, des firmes sont retenues afin de préparer les documents requis. Aucune formalité n'est prévue quant à la révision des documents d'appel d'offres. Finalement, le Service du greffe procède à l'ouverture des soumissions, vérifie la conformité administrative des soumissions reçues et prépare la recommandation concernant l'octroi du contrat pour le conseil municipal.
42. Pour la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015, la Ville nous a fourni une liste de 225 contrats octroyés à la suite d'une mise en concurrence. Nous avons ajouté six contrats attribués de gré à gré¹². Le montant total de ces contrats s'élève à 114 M\$. Les contrats ont été classifiés selon la catégorie (approvisionnement, construction, services professionnels et services) et le mode d'adjudication choisi par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.

11. Depuis son adoption, la politique de gestion contractuelle initiale a été remplacée par la politique n° POL-2016-020 du 18 octobre 2016.

12. Comprend cinq contrats, chacun d'une dépense d'au moins 25 000 \$, attribués en invoquant des exceptions prévues dans la Loi et un sixième qui tient compte d'une situation particulière.

Aux fins de l'audit, nous avons sélectionné, en fonction des risques, 69 contrats d'une valeur de 46 M\$, comme le présente le tableau C.

Tableau C - Sommaire des contrats identifiés et audités

Catégories	Gré à gré		Invitation		Public		Total	
	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités	Identifiés	Audités
Approvisionnement	-	-	37	4	34	2	71	6
Construction	-	-	30	8	56	20	86	28
Services professionnels	6	6	20	10	16	11	42	27
Services	-	-	17	3	15	5	32	8
Total	6	6	104	25	121	38	231	69

43. Par ailleurs, l'analyse de l'historique des fournisseurs, pour la période examinée, a été effectuée afin que soient ciblés les fournisseurs pour lesquels il pourrait y avoir potentiellement division de contrats ou non-respect des seuils et des dispositions législatives pertinentes. Ainsi, 192 fournisseurs ont été identifiés et les déboursés faits auprès de 46 fournisseurs ont été audités.
44. Nos travaux d'audit révèlent des carences dans la gestion contractuelle de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures au regard de son cadre normatif et des saines pratiques de gestion en la matière.
45. Les montants cités dans cette section incluent les taxes.

Choix du mode d'attribution et son application

Respect des seuils d'adjudication des contrats

46. Les travaux d'audit permettent de constater des irrégularités à l'égard de 22 fournisseurs auprès desquels la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a acquis des biens ou des services spécifiques sans procéder à une mise en concurrence. À l'exception d'un contrat pour lequel la Ville a adopté une résolution, seuls les factures et les bons de commande nous ont permis de constater cet état de fait. Le tableau D illustre l'ensemble de ces situations.

**Tableau D - Contrats attribués de gré à gré comportant
une dépense d'au moins de 25 000 \$**

Fournisseur	Description des travaux	Type ¹³	Montant (\$)	Année	Commentaires
1	Travaux d'impression	S	238 462	2010 à 2014	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les déboursés annuels ont été de plus de 25 000 \$; ✓ La Ville indique que des rencontres ont eu lieu avec des fournisseurs afin de trouver le meilleur prix; ✓ La Ville n'a pas démontré la tenue d'un tel processus ni justifié son bien-fondé.
2	Publication et diffusion d'un mensuel	S	543 052	2010 à 2015	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les déboursés annuels ont été de plus de 25 000 \$; ✓ La Ville indique que la firme retenue distribue gratuitement une publication et dessert exclusivement le territoire de la ville; ✓ L'argument de la Ville n'est pas valable pour se soustraire aux règles d'attribution des contrats.
3	Contrôle qualitatif des matériaux	SP	46 596	2010	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les déboursés annuels ont été de plus de 25 000 \$; ✓ Les besoins étaient prévisibles; ✓ La Ville n'a fourni aucune explication.
4	Travaux de ventilation et climatisation	C	156 409	2010 à 2012	
5	Travaux de construction	C	30 170	2012	
6	Travaux de bordures de rue	C	144 631	2012 à 2013	
7	Plan et devis et surveillance	SP	111 365	2012	
	Coordination des travaux d'un projet 1		28 111	2013	
	Coordination des travaux d'un projet 2		51 106	2013	
8	Achat d'ordinateurs de bord avec GPS	A	42 890	2013	
9	Cours d'entraînement athlétique destiné aux employés	S	104 606	2011 à 2013	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les déboursés annuels ont été de plus de 25 000 \$; ✓ La Ville mentionne que le choix de ces fournisseurs est guidé par la proximité géographique; ✓ L'argument de la Ville n'est soutenu par aucune démonstration de saine administration.
10	Achat de pièces d'automobile	A	83 971	2012 à 2013	
11	Travaux d'excavation	C	183 362	2010 à 2011	
12	Approvisionnement en carburant diesel	A	1 070 412	2010 à 2013	
13	Approvisionnement en essence	A	274 685	2010 à 2015	
14	Approvisionnement en carburant diesel	A	410 560	2013 à 2014	
15	Location de machineries et main-d'œuvre	S	264 483	2010, 2011, 2012 et 2014	
16	Location de véhicules	A	218 255	2011 à 2014	
17	Location d'équipements	A	483 896	2010 à 2015	
18	Collecte de rebuts	S	196 997	2010 à 2012	
19	Achat de produits de pépinière	A	429 520	2010 à 2014	
20	Distribution de produits d'aqueduc et d'égout	A	457 138	2010 à 2012	
21	Travaux d'électricité	C	399 970	2010 à 2015	
22	Entretien mécanique des systèmes de climatisation et chauffage de l'aréna Activital	C	183 741	2010 à 2013	

13. S : services; A : approvisionnement; SP : services professionnels et C : construction.

47. Nos travaux d'audit ont permis de constater que, dans tous ces cas, aucune évaluation préalable des besoins n'a été réalisée pour guider la Ville dans les choix effectués.

Recommandation

7 Nous recommandons que la Ville de Sainte-Augustin-de-Desmaures s'assure de respecter son cadre normatif applicable en matière de gestion contractuelle à la suite d'une évaluation et d'une estimation des besoins à combler.

Division de contrat interdite

48. En vertu de l'article 573.3.0.3 de la LCV, une municipalité ne peut diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration.

49. Les notions de semblable matière et de saine administration ne sont définies ni dans la Loi ni dans la politique de gestion contractuelle de la Ville. Sans faire une énumération exhaustive, notons que les tribunaux ont indiqué certains motifs valables qui permettent de diviser un contrat. L'urgence, la répartition géographique d'un mandat, l'étalement d'un projet dans le temps ou sa modification subséquente peuvent ainsi constituer des raisons valables de procéder à la division d'un contrat. Sans prétendre qu'il s'agit des seules situations qui répondent à des considérations de saine administration, il faut reconnaître que ce critère ne permet qu'un nombre limité de possibilités.

50. Nos travaux permettent de constater des irrégularités dans quatre situations pour lesquelles, à notre avis, il y aurait eu division de contrats. Il s'agit de contrats de nature similaire ou qui étaient dans la continuité de travaux exécutés, réalisés durant la même période et visant le même projet. Mentionnons que, pour l'ensemble de ces situations dans lesquelles les contrats ont été accordés par résolution du conseil, la Ville n'a pu fournir des documents ni d'explication en appui au processus suivi. De plus, nous avons constaté que la Ville n'a pas établi de mesures précises qui auraient permis de déceler et d'éviter des situations semblables de division de contrats. Le tableau suivant présente ces situations.

Tableau E - Division de contrat interdite

Cocontractant	Description	Type ¹⁴	Nombre de contrats	Année	Montant (\$)
1	Services professionnels d'ingénierie pour le projet du collège Saint-Augustin	SP	7	2009	169 580
2	Services professionnels d'ingénierie pour le projet de la place des générations	SP	5	2009	102 857
3	Services professionnels d'architecture pour le projet de la place des générations	SP	4	2009	99 150
4	Travaux de construction du projet Les promenades Saint-Augustin	C	3	2010	74 700

14. SP : services professionnels et C : construction.

Recommandation

8

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures prenne des mesures concrètes afin de déceler et d'éviter de diviser un contrat en plusieurs contrats en semblable matière, sauf si cette division est justifiée par des motifs de saine administration.

Utilisation adéquate des exceptions

51. Les travaux d'audit révèlent des irrégularités à l'égard de huit situations pour lesquelles la Ville a invoqué à tort des exceptions prévues par la Loi pour octroyer des contrats de gré à gré.

Clause d'antériorité

52. La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a octroyé, de gré à gré, deux contrats de services professionnels à une firme d'ingénierie en invoquant l'exception prévue à l'article 223 du chapitre 68 des lois de 2001, communément appelée la « clause d'antériorité ». Cet article permettait à une municipalité d'attribuer un contrat de services professionnels de gré à gré au concepteur des plans et devis préliminaires ou définitifs ou d'autres documents de même nature, réalisés avant le 21 juin 2001, pour des travaux additionnels ou de surveillance en relation avec les plans et devis ou ces documents, même si le contrat relatif à la conception n'avait pas fait l'objet d'une demande de soumissions.

53. Le premier contrat, attribué en 2009, concerne la fourniture de services professionnels pour la prolongation du réseau d'aqueduc et d'égout au lac Saint-Augustin Nord, pour un total de 368 000 \$. Au cours de la réalisation des travaux, la Ville a autorisé plusieurs demandes d'augmentation d'honoraires professionnels. Les déboursés effectués par la Ville s'élèvent à au moins 1 087 587 \$. Le deuxième contrat, attribué en 2012, concerne la fourniture des services professionnels de surveillance des travaux de réfection complète du chemin du Lac, pour un total de 212 850 \$.

54. La Ville indique que les services professionnels relatifs aux deux contrats sont associés aux plans directeurs élaborés par la firme, en 1998 et en 2000, et à certains ouvrages de base mis en place en prévision de l'extension du réseau.

55. Bien que la Ville n'ait fourni aucun document produit par la firme avant le 21 juin 2001, nous sommes d'avis que les plans directeurs des réseaux ne peuvent raisonnablement constituer des plans et devis préliminaires relatifs aux travaux mentionnés ci-dessus. Par conséquent, l'exception prévue à l'article 223 ne pouvait s'appliquer. Par ailleurs, la « clause d'antériorité » a été abrogée en 2010.

56. Le deuxième alinéa de l'article 573.3 de la LCV se lit ainsi :

« Lorsqu'un contrat de services professionnels relatif à la conception de plans et devis a fait l'objet d'une demande de soumissions, les articles 573.1 et 573.3.0.2 ne s'appliquent pas à un contrat conclu avec le concepteur de ces plans et devis pour :

1° leur adaptation ou leur modification pour la réalisation des travaux aux fins desquelles ils ont été préparés;

2° la surveillance des travaux liés à une telle modification ou à une telle adaptation ou, dans le cadre d'un contrat à prix forfaitaire, à une prolongation de la durée des travaux. »

57. À cet égard, la Ville a octroyé de gré à gré, en 2011, deux contrats de services professionnels à deux firmes pour la surveillance des travaux, et ce, après que les contrats relatifs aux plans et devis eurent fait l'objet de demandes de soumissions. Les travaux concernent la réfection du 3^e Rang et de son réseau d'aqueduc public (64 166 \$) et la réfection des infrastructures d'aqueduc et d'égout de la rue Honoré-Beaugrand (68 925 \$). Or, les services fournis lors de l'exécution des deux contrats ne concernent pas une modification ou une adaptation des plans et devis. En ce sens, l'article 573.3 ne trouve pas application dans ces circonstances.

58. Ainsi, pour les quatre situations précédentes, la Ville aurait dû procéder par demande de soumissions et utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres.

Contrats de services juridiques

59. En vertu des articles 573 et suivants de la LCV, les services juridiques requis dans le cadre d'un recours devant un tribunal, un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou juridictionnelles n'ont pas à faire l'objet d'une demande de soumissions.

60. Autrement, les contrats de services juridiques sont attribués en fonction des domaines particuliers de compétence et de la somme de travail requise pour une période raisonnable. Les municipalités doivent donc adjudger ces contrats selon les règles prévues pour l'attribution des contrats de services professionnels, notamment en utilisant un système de pondération et d'évaluation des offres, et ce, lorsque la dépense dépasse les seuils prévus dans les dispositions législatives.

61. Une analyse des factures liées aux fournisseurs de services juridiques, entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2015, a été effectuée. Les mandats ont été attribués de gré à gré à trois firmes pour la fourniture de différents types de service : droit du travail, demandes d'avis juridiques et consultations générales. Le tableau F présente le résultat de l'analyse excluant les services juridiques relatifs aux dossiers judiciairisés.

Tableau F - Répartition des honoraires juridiques par domaine de compétence

Firme	Type d'honoraires	Période visée	Montant (\$)
1	Droit de travail	2010	64 766
2	Droit de travail	2012 à 2015	266 038
3	Demandes d'avis juridiques relativement à des dossiers non judiciarisés	2015	132 061
	Consultations générales	2015	32 679

62. Pour ces services juridiques, nous sommes d'avis que l'exception prévue à la LCV ne trouve pas application. Puisque ces déboursés sont supérieurs à 25 000 \$ annuellement, la Ville aurait dû procéder par appel d'offres.

Fournisseur unique

63. En vertu de la LCV, les dispositions législatives relatives à l'adjudication des contrats ne s'appliquent pas à un contrat conclu avec un fournisseur qui est le seul en mesure de fournir les matériaux, le matériel ou les services après que des vérifications documentées et sérieuses ont été effectuées pour s'assurer de l'unicité de ce fournisseur dans l'ensemble des territoires visés par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés publics applicable à la municipalité.

64. La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a acquis un logiciel de gestion de temps qui est intégré avec le système financier déjà en place. Le total des déboursés, pour les années 2013 et 2014, s'élève respectivement à 36 146,16 \$ et 43 433,51 \$. Toutefois, la Ville n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle a effectué des vérifications sérieuses et documentées afin de s'assurer de l'unicité de ce fournisseur. Par conséquent, la Ville aurait dû procéder à une mise en concurrence.

Recommandation

9

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures n'utilise les exceptions que dans le cadre strict prévu par la Loi et qu'elle les justifie adéquatement.

Autres aspects légaux

65. Lors de nos travaux d'audit, nous avons également constaté des lacunes concernant d'autres aspects du processus d'octroi de contrat. Celles-ci concernent la négociation du prix avec le seul soumissionnaire conforme ainsi que la grille d'évaluation et de pondération des offres.

Négociation du prix avec le seul soumissionnaire conforme

66. À la suite d'un appel d'offres, si la municipalité a reçu une seule soumission conforme, elle peut négocier le prix avec le soumissionnaire, sans toutefois changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité. Pour la période audité, la Ville a procédé à deux reprises à des négociations non conformes à la Loi.

67. La première situation concerne un contrat de 124 626 \$, accordé le 7 mai 2012, à la suite d'un appel d'offres public pour le réaménagement des locaux communs phases 1 et 2 pour le garage municipal de la Ville. La seconde situation a trait à un contrat de 26 759 \$, octroyé le 20 janvier 2014, à la suite d'un appel d'offres par voie d'invitation écrite pour la fourniture de fleurs annuelles et de paniers suspendus.

68. Considérant que le prix proposé, dans chacune des deux situations, présente un écart important avec l'estimation établie, et dans la perspective de ne pas dépasser le budget prévu, la Ville a conclu une entente avec le seul soumissionnaire conforme afin de procéder aux modifications de certains éléments indiqués dans les documents d'appel d'offres, changeant ainsi les obligations du soumissionnaire.

69. Dans les deux situations présentées, trois options s'offraient à la Ville afin de répondre aux exigences de la Loi en matière d'adjudication de contrats :

- Négocier uniquement le prix;
- Payer le prix demandé;
- Annuler l'appel d'offres et effectuer une nouvelle mise en concurrence en y apportant les ajustements nécessaires.

Recommandation

10

Nous recommandons, si la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures opte pour la négociation lorsqu'elle reçoit une seule soumission conforme et dont le prix accuse un écart important avec l'estimation établie, qu'elle négocie uniquement le prix de la soumission sans toutefois changer les autres obligations.

Grille d'évaluation et de pondération des offres

70. Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser le système de pondération et d'évaluation des offres. Cela implique le recours à une grille d'évaluation et de pondération des offres. Celle-ci doit comprendre un minimum de quatre critères d'évaluation et prévoir un nombre maximal de points par critère. Le nombre de points pour un critère ne peut être supérieur à 30.
71. La Ville a utilisé des grilles d'évaluation et de pondération des offres pour l'octroi de trois contrats concernant la fourniture de services professionnels, qui comprenaient respectivement les critères suivants : « Connaissance du territoire et milieu » qui compte 30 % des points pour un contrat et 20 % pour un deuxième contrat et « Connaissance du milieu » qui compte 25 % des points pour un troisième contrat.
72. En conséquence, il devient très difficile, voire impossible, d'obtenir la note de passage afin de se qualifier afin de passer à l'étape suivante pour une firme qui n'a jamais effectué de travaux pour la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures.
73. À notre avis, ces critères sont discriminatoires, puisqu'ils pénalisent les firmes qui peuvent avoir une expérience pertinente, bien qu'elles n'aient pas encore travaillé pour la Ville.

Recommandation

11

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure que les critères d'évaluation utilisés ne soient pas discriminatoires.

Application de la politique de gestion contractuelle

74. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les municipalités ont l'obligation d'adopter une politique de gestion contractuelle. Une telle politique est applicable à tout contrat, y compris ceux qui ne sont pas visés par les dispositions législatives applicables à l'adjudication des contrats.
75. Le 20 décembre 2010, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a présenté et adopté une politique de gestion contractuelle. Celle-ci a cours lors de la période auditée et elle est accessible sur le site Web de la Ville.
76. Cette politique de gestion contractuelle prévoit la mise en place des mesures suivantes :
- Mesures visant à assurer que tout soumissionnaire ou un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer, dans le but de l'influencer, avec un des membres du comité de sélection relativement à une demande de soumissions pour laquelle il a présenté une soumission.
 - Mesures favorisant le respect des lois applicables qui visent à lutter contre le truquage des offres.

- Mesures visant à assurer le respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (RLRQ, c. T-11.011) et du Code de déontologie des lobbyistes (RLRQ, c. T-11.011, r. 2) adopté en vertu de cette loi.
- Mesures ayant pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption.
- Mesures ayant pour but de prévenir les situations de conflit d'intérêts.
- Mesures ayant pour but de prévenir toute autre situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte.
- Mesures visant à encadrer la prise de toute décision ayant pour effet d'autoriser la modification d'un contrat.
- Mesures visant la concurrence.

77. L'audit a pour objectif de s'assurer que cette politique a été mise en application et qu'elle ne met pas en cause le bien-fondé de la politique de gestion contractuelle et les objectifs poursuivis par la Ville à cet égard.

78. L'analyse des documents relatifs aux 48 contrats octroyés par demande de soumissions après l'entrée en vigueur de la politique permet de faire les constats suivants :

- À l'article 1.1 de la politique, il est mentionné que : « L'adjudicataire doit, avant la signature du contrat, fournir une déclaration écrite affirmant solennellement qu'il n'a pas pris l'initiative de communiquer ou de tenter de communiquer avec un membre du comité, depuis sa nomination sur ce dernier, afin de favoriser sa soumission. »

Pour 18 des 20 contrats relatifs à la fourniture de services professionnels, cette déclaration est absente.

- À l'article 2.1 de la politique, il est indiqué que : « Aucun contrat précédé d'un appel d'offres ne peut être attribué avant que l'adjudicataire ait déposé une déclaration affirmant solennellement que sa soumission a été préparée et déposée sans qu'il y ait eu collusion avec toute autre personne en contravention à toute loi visant à lutter contre le truquage des offres. »

Pour 41 des 48 contrats audités, cette déclaration est absente.

- À l'article 2.2 de la politique, il est écrit que : « Doit être insérée dans les documents d'appel d'offres une disposition prévoyant le rejet automatique d'une soumission s'il est clairement établi qu'il y a eu collusion entre le soumissionnaire et toute autre personne en contravention à toute loi visant à lutter contre le truquage des offres. »

Pour 6 des 48 contrats audités, cette disposition n'est pas prévue dans les documents d'appel d'offres.

- À l'article 3.3 de la politique, il est indiqué que : « Tout soumissionnaire doit joindre à sa soumission une déclaration attestant que ni lui ni aucun de ses représentants ne s'est livré à une communication d'influence aux fins de l'obtention du contrat, ou, si telle communication d'influence a eu lieu, joindre à sa soumission une déclaration à l'effet que cette communication a été faite après que toute inscription exigée en vertu de la Loi au Registre des lobbyistes ait été faite. »

Pour 26 des 48 contrats audités, cette déclaration est absente.

- À l'article 4.1 de la politique, il est prévu que : « Tout soumissionnaire doit joindre à sa soumission une déclaration affirmant solennellement que ni lui ni aucun de ses collaborateurs ou employés ne s'est livré à des gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption, à l'endroit d'un membre du conseil, d'un fonctionnaire ou de toute autre personne œuvrant pour la municipalité, dans le cadre de l'appel d'offres. »

Pour 41 des 48 contrats audités, cette déclaration est absente.

- À l'article 5.1 de la politique, il est mentionné que : « Lorsque la municipalité utilise un système de pondération et d'évaluation des offres, tout membre du comité de sélection doit déclarer par écrit, avant de débiter l'évaluation des soumissions, qu'il n'a aucun intérêt pécuniaire particulier, direct ou indirect, à l'égard du contrat qui sera octroyé. »

Pour 6 des 20 contrats relatifs à la fourniture de services professionnels, une telle déclaration est absente.

79. Force est de constater que, pour la période auditée, la Ville n'a pas respecté certaines mesures prévues dans sa politique de gestion contractuelle au risque de causer des conséquences administratives et de non-conformité aux dispositions législatives applicables.

Recommandation

12

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures prenne les mesures nécessaires pour s'assurer de l'application de sa politique de gestion contractuelle.

Estimations

80. L'estimation découle de l'évaluation des besoins. Elle est une facette importante, puisqu'elle oriente la Ville dans le choix du mode d'adjudication requis ou à privilégier. La précision de l'estimation permet de mieux juger des offres reçues à la suite d'une mise en concurrence. La Ville pourrait, par exemple, prendre la décision de rejeter toutes les soumissions reçues dans le cas où celles-ci s'éloigneraient trop de l'estimation. L'analyse des écarts peut également aider la Ville à mieux apprendre à connaître le marché.
81. Une documentation appropriée appuiera la prise de décision. Ainsi, les feuilles de travail ou les pièces justificatives sont conservées pour qu'elles appuient les bases des calculs. En adoptant cette bonne pratique pour l'ensemble des contrats, la municipalité peut faire un meilleur suivi, en plus d'apprendre et d'adapter les prochains documents d'appel d'offres en conséquence afin de maximiser la mise en concurrence.
82. De plus, selon l'article 477.4 de la LCV, le prix de tout contrat qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus doit, avant l'ouverture des soumissions, le cas échéant, et avant la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation établie par la municipalité. Par ailleurs, lorsque les contrats sont conclus, l'estimation de ceux-ci doit également être publiée dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO).
83. La Ville n'établit pas systématiquement d'estimation pour les contrats qu'elle octroie. Ainsi, sur les 69 contrats audités, 11 contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus n'ont pas fait l'objet d'une estimation.
84. De plus, pour dix autres contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus et qui ont fait l'objet d'une estimation, celles-ci n'ont pas été publiées dans le SEAO comme cela est requis.
85. Au moment de nos travaux, nous avons également constaté un écart significatif entre l'estimation établie et le montant du contrat octroyé. Sur les 24 contrats dont l'estimation a été réalisée par la Ville, la valeur de 16 contrats a été surestimée de plus de 10 %. Le total des écarts entre ces estimations et la valeur de ces contrats représente près de 12,5 M\$.

Recommandation

13

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures :

- Établisse une estimation rigoureuse avant chaque mise en concurrence et conserve les documents pertinents.
- Publie dans le SEAO l'estimation des contrats qui comportent une dépense de 100 000 \$ ou plus.

Comité de sélection

86. Afin d'attribuer un contrat relatif à la fourniture de services professionnels dont le montant de la dépense est supérieur à 25 000 \$, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement exigent notamment que le conseil forme un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que les membres du conseil.
87. À la suite de l'analyse de 21 contrats relatifs à la fourniture de services professionnels attribués par appel d'offres et pour lesquels un comité de sélection devait évaluer les soumissions, nous avons constaté que :
- Pour onze contrats, bien qu'un comité de sélection avait été constitué, celui-ci n'a pas fait l'objet d'une approbation préalable de la part du conseil municipal. Selon les dispositions prévues à la LCV, il revient au conseil municipal, préalablement au lancement de l'appel d'offres, d'approuver la composition du comité de sélection qui sera responsable de l'évaluation des soumissions reçues ou d'adopter un règlement déléguant le pouvoir de former un comité de sélection à un fonctionnaire ou un employé de la Ville. À la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, un tel règlement était absent durant la période audité.
 - Pour huit contrats, des liens hiérarchiques existent entre les membres du comité de sélection. À cinq reprises, un directeur de service et son adjoint ont siégé au comité de sélection. La présence d'un lien hiérarchique entre les membres du comité n'est pas recommandée et ne constitue pas une bonne pratique, puisque ce lien peut compromettre la libre expression au sein du comité.
 - Pour sept contrats, un membre du comité de sélection a agi à titre de secrétaire du comité tout en évaluant les soumissions. Or, il est généralement reconnu que le rôle de ce dernier est notamment de coordonner le travail des membres du comité et de s'assurer du bon fonctionnement du processus d'attribution de contrats de services professionnels, et ce, sans se prononcer sur la qualité des soumissions.
 - Pour onze contrats, les rapports du comité n'ont pas été signés par tous les membres du comité de sélection. Il est recommandé que, après avoir rempli les échelles d'attribution des notes, la grille d'évaluation et le rapport du comité de sélection, le secrétaire du comité de sélection veille à ce que le rapport final soit signé par chacun des membres.

- Pour quatre contrats, aucune documentation n'a été conservée concernant le travail d'évaluation individuelle fait par les membres et le rapport final du comité de sélection. La Ville devrait conserver tous les documents afférents à la tenue du comité de sélection afin d'être en mesure de démontrer, en cas de contestation judiciaire, que le travail du comité de sélection a été effectué conformément aux textes législatifs et réglementaires.

Recommandation

14

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure que la composition et le fonctionnement des comités de sélection respectent les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les saines pratiques en la matière.

5. Gestion des projets d'investissement

88. La finalité de la gestion de projet est de réaliser des projets de qualité en respectant les contraintes de coûts, de portée et d'échéancier. L'exécution d'un projet, eu égard à sa nature, à sa portée ou à sa complexité, suit habituellement plusieurs phases, soit l'élaboration, la planification, la réalisation et la fermeture.
89. Les projets exécutés font partie d'un ensemble de projets préalablement sélectionnés. Dans le milieu municipal, le Programme triennal d'immobilisations (PTI) présente l'ensemble des projets que compte réaliser la municipalité pour la période visée.
90. Afin d'assurer une gestion rigoureuse de la réalisation des projets, l'élaboration d'un cadre de gestion, soit la définition d'une structure et des processus à suivre, est préconisée afin que la municipalité évite les projets mal contrôlés, les retards et les dépassements de coûts. Ce cadre comprend, pour chaque phase du projet (notamment la planification, l'exécution et la fermeture), la définition des rôles et des responsabilités, les étapes à réaliser et les exigences qui en découlent, les autorisations et les documents nécessaires, et ce, en fonction du type de projet (par exemple acquisition, construction, réalisation en régie ou à l'externe ou par des promoteurs) et de son coût.
91. Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons examiné, compte tenu de leur mode de gestion, deux projets d'investissement, soit le centre communautaire Jean-Marie-Roy et la place des générations. La gestion du projet du centre communautaire Jean-Marie-Roy est confiée à une firme externe pour les travaux majeurs alors que la Ville assume le rôle de gestionnaire pour le projet de la place des générations. Le tableau suivant présente une description sommaire des deux projets audités au moment de nos travaux.

Tableau G - Description sommaire des projets sélectionnés dans le cadre de l'audit

Projet	Coût ¹⁵	Type d'ouvrage	État
Centre communautaire Jean-Marie-Roy	18,8 M\$	Restauration	En cours
Place des générations	4,6 M\$	Restauration et nouvelles constructions	Terminé

Source : Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

92. Il est important de mentionner que, puisque des démarches légales concernant le projet du centre communautaire Jean-Marie-Roy ont été entamées, certains éléments qui font l'objet de la poursuite ont été exclus de notre audit.
93. Nos travaux mettent en évidence que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures ne planifie ni ne gère des projets d'investissement de façon efficace et économique.

15. Coût en date du 29 septembre 2015.

Évaluation des besoins et estimation des projets

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

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

95. Les tableaux suivants présentent un portrait de l'évolution des deux projets depuis leur inscription au PTI jusqu'à la phase de fermeture, s'il y a lieu.

Tableau H – Évolution du projet du centre communautaire Jean-Marie-Roy

Centre communautaire Jean-Marie-Roy				
Étapes	Années	Montant (M\$)	Commentaires	Échéancier
PTI	2009	3,2	Acquisition du collège Saint-Augustin	2009
	2010	12,0	Rénovation du collège Saint-Augustin	Non indiqué
Démarrage	2009	4,3	Acquisition et rénovation de la phase I	Non indiqué
Réévaluation	2010	16,9	Acquisition et réévaluation de la rénovation. Celle-ci n'inclut pas les honoraires professionnels ni certains travaux de construction, notamment ceux liés à l'auditorium.	Non indiqué
	2011	26,5	Acquisition et réévaluation de la rénovation. Celle-ci est basée sur le programme fonctionnel et technique final. Elle comprend : Phase 1 : Amphithéâtre et stationnement (9 721 942 \$). Phase 2 : Réaménagement et enveloppe (11 689 024 \$). Phase 3 : Gymnase, agrandissement et aménagement (1 929 624 \$).	2013
Fermeture	Au moment de nos travaux d'audit, le projet n'est pas terminé et son coût, en date du 29 septembre 2015, s'élève à 18,8 M\$.			

Source : Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

Tableau I – Évolution du projet de la place des générations

Place des générations ¹⁶				
Étapes	Années	Montant (M\$)	Commentaires	Échéancier
PTI	2008	0,2	Acquisition maison et terrain, maison des jeunes	s.o.
	2009	0,4	« Confection » de la maison des jeunes, intérieur et extérieur « Confection » de la place des générations	
	2010	0,5	Réalisation de la maison des jeunes, pas de sous-sol, deux étages	
	2011	1,6	Travaux place des générations et ameublement des maisons	
	2012	1,4	Aménagement de la place des générations et acquisition stationnement, rénovation de la maison Thibault-Soulard	
	2013	0,5	Décontamination - ancien terrain Gadoua Aménagement de la place des générations	
Démarrage	2010	1,9	Travaux de réaménagement de la maison des aînés, restauration de la maison de la culture et construction de la maison des jeunes ainsi que l'aménagement de la place des générations	Non indiqué
Réévaluation	2011	3,1	Réévaluation du coût de la restauration de la maison de l'ancienne boulangerie Gadoua, qui sera donc démolie; un nouveau bâtiment sera construit : la maison des aînés	2013
	2012	4,4	Réévaluation du coût de la restauration de la maison de la culture	2014
	2013	4,9	Réévaluation de l'aménagement. N'inclut pas le coût de l'achat du nouveau terrain et la décontamination faite en 2014	2014
Fermeture	2015	4,6	Coûts réels du projet	2015

Source : Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

96. De prime abord, à la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, les politiques et procédures relatives à la gestion de projet visent principalement la phase de réalisation des travaux et encadrent peu les autres aspects de la gestion de projet. Ainsi, la politique de gestion contractuelle et le règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires de la Ville abordent seulement les aspects techniques et administratifs de l'octroi et la gestion des contrats.
97. Nos travaux d'audit révèlent que les décisions de la Ville concernant l'amorce des projets du centre communautaire Jean-Marie-Roy et de la place des générations ont été prises sans procéder préalablement à des analyses formelles des besoins, ce qui a nui à l'estimation du coût total des projets. De surcroît, les autorisations de réaliser ces projets ont été données sans avoir évalué, dans la plupart des cas, les différentes options ni établi une analyse des risques.

16. La place des générations regroupe la maison de la culture (Thibault-Soulard), la maison des jeunes (Intrépide) et la maison des aînés (Omer-Juneau).

98. La Ville nous a indiqué que l'acquisition du collège Saint-Augustin¹⁷ au printemps 2009, lequel abrite un gymnase double, un amphithéâtre de 600 places et de nombreux locaux, et sa conversion en centre communautaire et culturel était le résultat d'une réflexion du conseil municipal portant sur la relocalisation de plusieurs associations et organismes communautaires, des archives de la Ville ainsi que du Service des loisirs dans un même lieu.
99. Pour le projet de la place des générations, la Ville a mentionné que la restauration de la maison de la culture ainsi que la construction de la maison des aînés et de la maison des jeunes avaient pour objectif de favoriser le rapprochement des membres de différents groupes d'âge de la communauté et de les intégrer dans un seul lieu pour s'y adonner à des activités. Plus particulièrement, ce projet, dont la réalisation a commencé en 2009, est le résultat d'une réflexion du conseil afin de :
- Se doter d'un bâtiment plus adéquat qui offrirait un environnement plus adapté aux besoins d'intervention et de soutien aux jeunes.
 - Se doter d'un lieu de rencontre destiné aux aînés pour répondre à un besoin croissant.
 - Répondre à un besoin émanant des orientations de la politique culturelle de la Ville pour la maison de la culture.
100. Cependant, peu de documents ont été fournis pour appuyer cette réflexion.
101. Quant aux analyses des besoins, ce n'est qu'après l'acquisition du collège que la Ville a mandaté le directeur des loisirs et des firmes externes pour procéder à une réflexion sur les besoins et à la réalisation de diverses études portant notamment sur des enjeux techniques. Pour ce qui est des composantes de la place des générations, nous avons retracé une première consultation concernant la maison des aînés, qui s'est déroulée le 25 mars 2009, puis une analyse des besoins qui a été faite en décembre 2011 dans le cadre d'une demande de subvention, soit un an après le démarrage du projet. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces analyses ont été réalisées tardivement.
102. L'étude des besoins influe sur la définition du projet envisagé et l'estimation des coûts qui en découle. À la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, les estimations budgétaires des coûts de réalisation des deux projets audités ont été effectuées par des firmes externes.
103. Ainsi, pour le projet de rénovation du centre communautaire Jean-Marie-Roy, l'estimation initiale de 2009 ne comprenait que le coût de la première phase du projet. C'est un an plus tard que le coût global du projet a été évalué. Qui plus est, cette réévaluation n'inclut pas les honoraires professionnels ni certains travaux de construction, notamment ceux liés à l'auditorium. Par la suite, l'estimation a été révisée sur la base du programme fonctionnel et technique¹⁸. Par conséquent, l'estimation est passée de 4,3 M\$ à 26,5 M\$.

17. L'ancien collège Saint-Augustin a été renommé Centre communautaire Jean-Marie-Roy en 2012.

18. Il s'agit du premier rapport qui donne une idée de l'envergure des travaux projetés et de leur complexité avant l'attribution du mandat de confection des plans et devis.

104. De même, le projet de la place des générations s'est formé graduellement, entre 2008 et 2010, engendrant des coûts qui n'avaient pas été projetés. Ainsi, la restauration de la maison des aînés a été abandonnée pour une nouvelle construction, les coûts de restauration de la maison de la culture et des travaux d'aménagement n'ont pas été évalués correctement, et des coûts de décontamination ainsi que l'achat d'une parcelle de terrain supplémentaire n'avaient pas été prévus. Par conséquent, l'estimation est passée de 1,9 M\$ à 4,9 M\$. De plus, peu de documentation ne vient en appui à ces nouvelles estimations.
105. La Ville aurait dû également déterminer et évaluer les options possibles pour répondre à long terme au besoin exprimé à l'égard de chaque projet audité. À l'exception de la maison de la culture et de la maison des jeunes du projet de la place des générations, la Ville n'aurait pas évalué d'autres options.
106. Finalement, nos travaux démontrent que, pour les deux projets audités, il n'y a aucune identification des enjeux, des risques ou des autres éléments critiques du projet qui pourraient en modifier le coût, la portée ou l'échéancier. Par exemple, le bâtiment du futur centre communautaire n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable pour connaître son état. Par conséquent, à la suite d'une inspection faite en 2016, la Régie du bâtiment du Québec s'interroge notamment sur la solidité du bâtiment et sur la résistance au feu de diverses sections de l'immeuble.

Rôles et responsabilités

107. Même si la définition des rôles et responsabilités des différents intervenants a une incidence sur le succès d'un projet, la Ville ne dispose pas de processus ou de critères documentés à ce sujet. À noter que le Service des loisirs, le Service des travaux publics ainsi que le Service de la trésorerie sont impliqués dans la gestion des projets.
108. Pour les projets audités, différents intervenants de la Ville ont des responsabilités et celles-ci leur ont été communiquées verbalement. De plus, des firmes externes et des entrepreneurs généraux, mandatés à la suite d'un processus d'octroi de contrat effectué par la Ville, se sont vu également attribuer des responsabilités.
109. Pour le centre communautaire Jean-Marie-Roy, une firme de consultants en architecture assume le rôle de gestionnaire de projet¹⁹ et assiste, sur demande, le représentant de la Ville dans la réalisation des tâches suivantes :
- Assistance à la planification et au suivi dans la phase de démarrage du projet;
 - Gestion et coordination des divers professionnels;
 - Direction et suivi des réunions avec les professionnels;
 - Gestion du processus d'appel d'offres;
 - Représentation de la Ville durant la construction vis-à-vis des professionnels, experts ou entrepreneurs;
 - Réalisation des travaux de clôture et mise en service des ouvrages.

19. Le gestionnaire de projet est responsable de toutes les activités du projet et il coordonne celles-ci. Quand il s'agit d'un mandataire externe, il défend les intérêts du maître d'œuvre qui l'a engagé.

110. Cependant, nous n'avons retracé que peu de documents démontrant le travail effectué par le gestionnaire de projet.
111. Pour le projet de la place des générations, les documents indiquent que la Ville assume le rôle de gestionnaire de projet sans pour autant énoncer clairement le rôle et les responsabilités qui lui sont attribués. Celle-ci semble intervenir dans l'administration des contrats de construction. Cependant, outre cet aspect, nous n'avons retracé que peu de documents démontrant la nature du travail effectué par la Ville à titre de gestionnaire de projet.
112. Pour ce qui est du chargé de projet²⁰, les rôles et responsabilités ont été clairement définis dans les documents d'appel d'offres des contrats de services professionnels attribués dans le cadre des projets audités. Toutefois, nous n'avons que peu de documents démontrant que de telles fonctions ont été bel et bien assumées par le chargé de projet.

Recommandations

15

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures se dote d'un encadrement qui couvre toutes les phases d'un projet d'investissement et qui aborde particulièrement la définition des rôles et responsabilités, et qu'elle s'assure que ces derniers soient assumés. De plus, qu'elle prévoie la conservation de la documentation pertinente.

16

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, lors de la phase de planification des projets d'investissement, procède à une évaluation sérieuse des besoins de même que des différentes options.

17

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures estime de façon rigoureuse les projets d'investissement.

18

Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures identifie et gère les risques associés à la réalisation des projets d'investissement.

20. Le chargé de projet soutient le gestionnaire de projet dans l'application des processus et l'emploi des outils de gestion, notamment en ce qui concerne l'élaboration de la planification, l'exécution et le suivi de l'avancement des biens livrables qui lui sont attribués. Il exécute ces activités et effectue la mise à jour de l'état d'avancement de son travail suivant la fréquence fixée par le gestionnaire de projet.

Suivi, changements et fermeture des projets

113. Le suivi des projets d'investissement permet notamment à la Ville de s'assurer que la réalisation de ceux-ci est conforme aux objectifs, aux plans et devis, aux budgets alloués, aux modalités des contrats et au calendrier de réalisation, soit les trois variables interdépendantes d'un projet : la portée, les coûts et l'échéancier. Également, que les changements soient justifiés, communiqués au conseil municipal et approuvés par celui-ci avant d'être effectués.
114. Les procédures de suivi comprennent habituellement des réunions de chantier. Dans le cas du centre communautaire Jean-Marie-Roy, seulement deux documents démontrent que des membres du personnel de la Ville, le gestionnaire de projet, le chargé de projet et l'entrepreneur, ont participé à la réunion lors du démarrage du projet ainsi qu'à la 24^e réunion. Quant au projet de la place des générations, aucune preuve ne nous a été remise attestant que les réunions de chantier ont été tenues. Or, la politique de gestion contractuelle de la Ville oblige, dans le cas des travaux de construction, de tenir des réunions de chantier régulièrement afin d'assurer le suivi de l'exécution du contrat.
115. Par ailleurs, les décomptes progressifs des travaux de construction permettent également de suivre l'avancement des travaux. Pour le centre communautaire Jean-Marie-Roy, la Ville nous a fourni seulement deux décomptes progressifs (numéros 5 et 22) préparés par le chargé de projet. En ce qui trait au projet de la place des générations, la Ville a reçu les décomptes progressifs concernant la maison des aînés et la maison de la culture. Pour la maison des jeunes, la Ville n'a fourni aucun document relatif aux décomptes progressifs, et seules les résolutions en font mention. Pourtant, le règlement qui décrète les règles de contrôle et de suivi budgétaires, en vigueur durant la période audité, prévoit que la Ville doit recevoir les décomptes progressifs de l'entrepreneur et les lettres de l'ingénieur autorisant le paiement.
116. Particulièrement en ce qui concerne les modifications non prévues à un projet qui génèrent des directives de changements, les deux projets en ont connu. Cependant, il est difficile de statuer que ces modifications ont été approuvées par le conseil avant leur réalisation, malgré l'adoption des résolutions qui mentionnent l'approbation des directives de changement. Cette difficulté résulte de l'absence d'information quant au moment de l'approbation de ces modifications. À noter que, pour les deux projets audités, douze directives de changement de plus de 25 000 \$ requéraient, selon le règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires, une approbation préalable du conseil.
117. De plus, nous ne pouvons confirmer que tous les changements significatifs apportés aux projets audités ont été justifiés et communiqués au conseil en temps opportun compte tenu de l'absence de documents pertinents. Néanmoins, toutes les dépenses ont été approuvées par la Ville.

118. Même si la phase de fermeture d'un projet est une étape qui permet de faire le bilan de celui-ci, de rendre compte de l'atteinte des objectifs poursuivis et de profiter de l'expérience acquise pour améliorer les processus, pour le projet complété au moment de nos travaux, la place des générations, cette phase n'a pas été réalisée.

Recommandations

19 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures s'assure que ses procédures sont suivies, notamment en ce qui a trait :

- Aux réunions de chantier;
- Aux décomptes progressifs;
- Aux directives de changements.

20 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures justifie et communique au conseil, en temps opportun, les changements significatifs relatifs à la réalisation des projets d'investissement.

21 Nous recommandons que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures réalise la phase de fermeture de chaque projet d'investissement.

6. Commentaires de la Ville

La Ville n'a pas fourni de commentaires.

Annexe : Approche méthodologique

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

120. Ces critères se fondent principalement sur la Loi sur les cités et villes et les dispositions réglementaires qui en découlent ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Les travaux d'audit s'inspirent des normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

Objectifs d'audit et critères d'évaluation

Objectif 1

121. S'assurer que la Ville gère ses opérations en conformité avec la réglementation applicable et selon les bonnes pratiques en vigueur.

Critères d'évaluation

- Le Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux est appliqué.
- La mise en application et le suivi des règlements d'emprunt sont effectués de façon rigoureuse.
- Le Règlement en matière de délégation de pouvoir de dépenser adopté par la Ville est appliqué.

Objectif 2

122. S'assurer que le processus suivi par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures pour l'attribution et la gestion des contrats respecte les dispositions législatives pertinentes, les politiques internes de la Ville et les saines pratiques de gestion.

Critères d'évaluation

- Le choix du mode d'attribution et son application sont effectués selon le cadre normatif.
- La politique de gestion contractuelle est appliquée.
- Les écarts importants entre le montant estimé du contrat et la valeur des soumissions sont expliqués et approuvés avant l'octroi du contrat.
- La composition et le fonctionnement des comités de sélection désignés pour évaluer les soumissions reçues respectent les règles et les bonnes pratiques en vigueur.

Objectif 3

123. S'assurer que la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures planifie et gère ses projets d'investissement de façon efficiente et économique.

Critères d'évaluation

- L'évaluation des besoins et l'estimation des coûts sont effectuées de façon rigoureuse.
- Les rôles et les responsabilités des intervenants liés aux projets sont clairement définis.
- Les changements sont justifiés, communiqués au conseil municipal et approuvés par celui-ci avant d'être effectués.
- Les projets d'investissement font l'objet d'un suivi rigoureux et documenté.
- Un processus est mis en place afin de procéder formellement à la fermeture des projets et à leur évaluation.

Portée des travaux

124. Pour mener à bien ces travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès des gestionnaires et des employés. Nous avons analysé les documents nécessaires pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport aux objectifs d'audit. Celui-ci a porté principalement sur la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2015. Toutefois, certaines de nos observations peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Validation juridique

125. Tous les faits présentés ont été recueillis et analysés par les personnes mandatées à cette fin ainsi que par celles qui les ont assistées. Cependant, lorsque la situation exigeait une interprétation juridique, une opinion a été demandée à la Direction des affaires juridiques du Ministère.

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

Équipe d'audit

Saïd El Hour

Bruno Delage

(original signé)

Ont collaboré à la réalisation de ce mandat :

Nathalie Bossé

Claudia Gheorghe

Omar Sebbar

Montréal, juillet 2018

www.mamot.gouv.qc.ca

*Affaires municipales
et Occupation
du territoire*

Québec 