

Commission sur l'inspecteur général

Étude du Rapport de mi-année 2022

(Art. 57.1.23 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec)

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Rapport déposé au conseil municipal et au conseil d'agglomération
Assemblées du 24 et du 27 octobre 2022


Pour suivre les travaux et l'actualité des commissions permanentes

S'abonner à l'[infolettre](#) des commissions

Visitez le site Internet des commissions permanentes: ville.montreal.qc.ca/commissions

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

 @commissions.mtl

 @Comm_MTL

Service du greffe
Division du soutien aux commissions permanentes,
aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5

**La commission permanente sur
l'inspecteur général**

Présidence

M. Jérôme Normand
Arrondissement
Ahuntsic-Cartierville

Vice-présidences

M^{me} Christine Black
Arrondissement Montréal-Nord

M. Georges Bourelle
Ville de Beaconsfield

Membres

M^{me} Lisa Christensen
Arrondissement
Rivière-des-Prairies –
Pointe-aux-Trembles

M^{me} Suzanne de Larochellière
Arrondissement Saint-Léonard

M^{me} Marianne Giguère
Arrondissement Le
Plateau-Mont-Royal

M^{me} Vicki Grondin
Arrondissement Lachine

M^{me} Paola Hawa
Ville de Sainte-Anne-de-Bellevue

M^{me} Laurence Lavigne Lalonde
Arrondissement
Villeray–Saint-Michel–Parc-
Extension

M. François Limoges
Arrondissement Rosemont–La
Petite-Patrie

M^{me} Suzanne Marceau
Arrondissement
L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève

Le 24 octobre 2022

Madame Valérie Plante
Mairesse de Montréal
Hôtel de ville de Montréal - Édifice Lucien-Saulnier
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

Madame la Mairesse,

Conformément au règlement 14-013, la Commission permanente sur l'inspecteur général a l'honneur de déposer, au conseil municipal et au conseil d'agglomération, ses commentaires et ses recommandations à la suite du dépôt, par l'inspectrice générale, du *Rapport de mi-année 2022*.

Nous vous prions de recevoir, Madame la Mairesse, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

ORIGINAL SIGNÉ

Jérôme Normand
Président

ORIGINAL SIGNÉ

Katherine Fortier
Coordonnatrice,
Soutien aux commissions
permanentes

TABLES DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE	4
LE RAPPORT	4
L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	6
LES RECOMMANDATIONS	7
CONCLUSION	8

MISE EN CONTEXTE

Le 19 septembre 2022, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a rendu public son *Rapport de mi-année 2022*, qui porte sur la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2022. Puis, l'inspectrice générale, M^e Brigitte Bishop, en a fait la présentation le 27 septembre 2022, dans le cadre d'une séance de travail de la Commission sur l'inspecteur général, qui s'est tenue en visioconférence. À cette occasion, les membres de la Commission ont pu échanger avec l'inspectrice au sujet du contenu de ce rapport. La Commission a ensuite délibéré pour convenir de cinq (5) recommandations.

LE RAPPORT

Dans le cadre de ce rapport, M^e Bishop a souhaité mettre de l'avant certains aspects moins connus de son mandat. Au-delà des grandes enquêtes publiques pour lesquelles le BIG est reconnu, l'équipe est aussi à pied d'œuvre pour améliorer les processus de gestion contractuelle de la Ville, par le biais, entre autres, d'interventions préventives, éducatives et correctives. Ce rapport est donc l'occasion pour l'inspectrice de présenter le travail réalisé en amont par son équipe. Un travail qui sert à mieux outiller les différentes unités d'affaires de la Ville et à prévenir les éventuels manquements.

Il est d'abord question dans le document du **devis de performance**. Nous apprenons qu'il n'est pas utilisé par l'ensemble des unités d'affaires de la Ville, et ce, malgré l'adoption du *Projet de loi n^o 155*, qui encadre cette pratique. L'analyse du BIG démontre que le devis descriptif, qui inclut des exigences techniques très spécifiques, est encore employé au sein de la Ville, ce qui pourrait dans certains cas privilégier des marques, des produits et des fournisseurs. Pourtant, le devis de performance offre plusieurs avantages, comme celui d'introduire de nouveaux produits et de stimuler la concurrence. Pour pallier le manque de connaissances et accroître l'usage du devis de performance, l'inspectrice signale qu'une formation est désormais offerte par son équipe.

Le rapport fait ensuite état des **interventions en amont**. À la réception de dénonciations, il arrive que la Ville soit rencontrée afin de discuter de la plainte, puis elle peut être appelée à corriger les irrégularités constatées. Deux exemples sont mis de l'avant dans le document, un cas où les exigences de la Ville étaient si contraignantes, qu'elles fermaient la porte à tout autres produits équivalents. Un autre cas porte sur un appel d'offres élaboré à partir d'un ancien, publié en 2016, avant l'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives au devis de performance. Dans un cas comme dans l'autre, l'intervention du BIG a permis de rectifier le tir avant l'adjudication du contrat et d'ouvrir la porte à d'autres fournisseurs.

Pour l'inspectrice, il était également important de parler des **bonnes pratiques** entourant, entre autres, le calcul du montant de la dépense et le respect du cadre normatif. Cette notion doit être bien maîtrisée à l'étape de la rédaction de l'appel d'offres, puisque le montant de la dépense détermine non seulement si le soumissionnaire doit faire une demande auprès de l'Autorité des marchés publics (AMP), mais aussi le mode d'octroi du contrat, c'est-à-dire si un appel d'offres

doit être publié. Quant au cadre normatif, la Ville doit continuer d'imposer le respect des exigences comprises dans les appels d'offres, même si cela entraîne parfois l'exclusion de soumissionnaires ou des coûts plus élevés. Au cours de sa présentation, M^e Bishop a affirmé vouloir que son bilan ait une portée éducative, certes pour la Ville, mais aussi auprès des soumissionnaires afin qu'ils comprennent la rigueur requise dans le processus des appels d'offres.

Enfin, le rapport s'attarde plus longuement sur une enquête du BIG portant sur la gestion des **ententes-cadres de services professionnels par la Direction de l'urbanisme**. Bien que l'enquête n'a révélé aucun conflit d'intérêt ou de manquements au cadre normatif, l'équipe a néanmoins identifié des pratiques internes qui gagneraient à être revues. Dans le cas en question, la Ville a conclu, en 2017, des ententes-cadres avec trois firmes pour obtenir des services professionnels équivalents. La différence résidait dans le montant, qui variait selon le lot remporté. En 2019, la Ville publie un nouvel appel d'offres pour les mêmes services, alors que les fonds de deux des trois enveloppes n'étaient pas épuisés en entier. Au terme de ce second appel d'offres, les trois lots ont été offerts aux mêmes firmes.

Parmi les constats de l'inspectrice, il y a d'abord la dépense des enveloppes. Le transfert des enveloppes ayant été fait avant l'épuisement des montants, la Ville n'a pu bénéficier des taux horaires inférieurs inscrits au contrat de 2017. Il y a ensuite, l'expertise des firmes. Malgré que les firmes offraient les mêmes services professionnels, chacune était préférée pour remplir certains types de mandats, alors que la logique voudrait que l'on choisisse celle au plus bas taux horaire. Il faut également retenir le manque de concurrence, pour lequel l'inspectrice nous met en garde. La Ville exigeait un vaste éventail de services pour chacun des trois lots et cela aurait eu pour conséquence d'exclure les plus petits joueurs. Selon M^e Bishop, la Direction de l'urbanisme devrait à l'avenir regrouper différemment les services, par spécialité par exemple, afin d'ouvrir le marché aux firmes spécialisées. L'enquête fait aussi état de l'absence de préparation des estimations et des livrables avant l'octroi de mandats dans le cadre de ces ententes-cadres. Cette étape est néanmoins incontournable pour établir la valeur d'un projet à réaliser et obtenir un juste prix.

D'autre part, le BIG a constaté que les firmes sont principalement payées selon la méthode forfaitaire. Dans un tel cas, la firme doit remettre un rapport d'avancement des travaux et des factures détaillées. Or, il semblerait que ces documents ne soient pas demandés. Cette absence de reddition de compte est un enjeu, puisqu'elle prive la Ville d'informations indispensables pour vérifier les services rendus, dont le type de professionnel attitré au projet et son niveau d'expérience.

À l'issue de la présentation, la Commission a notamment questionné l'inspectrice sur ses discussions avec la Direction de l'urbanisme et sur les mesures envisagées pour répondre aux recommandations du rapport. M^e Bishop s'est montrée rassurante sur la bonne collaboration de la Direction de l'urbanisme et sa volonté d'améliorer leurs pratiques. Les explications et informations fournies ont été à la satisfaction de la Commission.

Le *Rapport de mi-année 2022* peut être consulté ici :

<https://www.bigmtl.ca/wp-content/uploads/2022/09/rapport-mi-annee-2022-big-vf2.pdf>

L'ANALYSE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission ont apprécié la présentation de M^e Bishop. Ce bilan mi-annuel expose une partie moins connue des activités du BIG, mais néanmoins essentielle, celle de prévenir de futurs manquements. Les situations citées en exemple dans ce rapport révèlent l'importance de travailler en amont et confirment le rôle de premier plan des différentes unités administratives pour préserver l'intégrité des processus et des contrats de la Ville de Montréal. Pour y parvenir, le personnel doit être bien formé et encadré afin d'adopter des pratiques exemplaires. À l'instar de l'inspectrice, la Commission est d'avis qu'il faut faire preuve d'une plus grande vigilance à chacune des étapes – de la préparation de l'appel d'offres à la reddition de comptes – pour mener à bien le cycle contractuel.

La Commission a été étonnée de constater la persistance de certaines habitudes dans le processus d'appel d'offres. Les situations présentées montrent que diverses unités d'affaires doivent adopter de nouvelles approches dans les opérations de passation et d'exécution des contrats afin de faire preuve de plus de transparence et d'intégrité. Heureusement, il y a aussi quelques bons coups, où les services ont su prendre le temps de bien analyser leurs besoins, de documenter l'état du marché et de faire appel à des experts pour être en mesure de bien préparer leur appel d'offres.

D'autre part, l'inspectrice profite de son bilan pour rappeler quelques notions importantes qu'elle regroupe dans la section intitulée *Les bonnes pratiques*. Puisque la Ville doit s'assurer de la conformité de ses appels d'offres, il est dans son intérêt que les ressources concernées soient bien au fait du cadre normatif afin d'éviter, notamment, des retards dans le processus. Comme le souligne M^e Bishop, il faut aussi que les soumissionnaires comprennent nos exigences afin qu'ils s'y conforment.

À la lumière de ce rapport, il appert que la Ville a tout à gagner à se perfectionner dans la préparation de ses appels d'offres. Il faut bien outiller le personnel, particulièrement celui qui est impliqué dans le processus contractuel, afin qu'il puisse adopter de saines pratiques. La Commission se réjouit qu'une nouvelle formation soit offerte par le BIG sur le devis de performance. Il ne fait aucun doute à l'esprit des membres que cette formation constitue un outil indispensable pour prévenir les situations problématiques.

En ce qui a trait aux ententes-cadres, bien que la Commission reconnaisse leur utilité dans la planification de certains projets ou pour combler des besoins en ressources externes, elle est préoccupée par les constats de l'enquête, qui soulève divers manquements au sein de la Direction de l'urbanisme, et ce, malgré l'existence de procédures internes relatives à l'utilisation des ententes-cadres. À plusieurs reprises lors de sa présentation, l'inspectrice a souligné le manque de rigueur, notamment au sujet de la reddition de compte. Pour s'assurer que la Ville obtienne la qualité de service pour lequel elle paye, elle doit être en mesure d'évaluer le

rendement du fournisseur de services et plus largement, l'efficacité *a posteriori* de l'entente-cadre. La Commission s'attend donc à ce que ce rapport et le travail du BIG agissent comme moteur de changement au sein de la Direction de l'urbanisme.

Enfin, devant l'inflation croissante et la pénurie de main-d'œuvre, il sera important de pouvoir compter sur des ressources capables de bien cerner les besoins de la Ville, d'être stratégique dans la préparation des appels d'offres – afin d'ouvrir le marché – et d'assurer un suivi serré du rendement des adjudicataires. La Commission espère que ce bilan sera l'occasion pour l'ensemble des unités d'affaires de la Ville de faire un exercice d'introspection et d'améliorer, au besoin, leurs pratiques.

LES RECOMMANDATIONS

Ce présent rapport est très éclairant, il permet d'ailleurs d'apprécier le travail en amont qui est fait par le BIG auprès des unités d'affaires de la Ville de Montréal.

La Commission fait les cinq (5) recommandations suivantes à l'Administration :

ATTENDU que le devis de performance comporte plusieurs avantages dont celui d'élargir le marché et d'ouvrir la porte à de nouveaux produits concurrentiels et à des prix compétitifs;

ATTENDU que depuis l'adoption du projet de loi n° 155 le devis descriptif n'est autorisé qu'à titre exceptionnel;

ATTENDU qu'il faut offrir les outils nécessaires au personnel concerné afin que la Ville soit exemplaire à chacune des étapes du cycle contractuel :

ATTENDU que la formation constitue un outil important pour prévenir les situations problématiques.

R-1 Que l'Administration s'assure que le devis de performance soit une pratique répandue à l'ensemble des unités d'affaires;

R-2 Que la formation sur le devis de performance, offerte par le BIG, soit systématiquement suivie par toutes les ressources de la Ville impliquées dans les processus d'octroi des contrats ainsi que par les personnes élues, qui prennent des décisions relatives aux octrois de contrats et à leur suivi.

ATTENDU que le Bilan annuel 2022 fait état de plusieurs rectifications à apporter par la Direction de l'urbanisme à différentes étapes du processus entourant les ententes-cadres;

ATTENDU que la Direction de l'urbanisme a établi des règles internes relatives à l'utilisation des ententes-cadres;

ATTENDU l'importance d'appliquer des méthodes de travail uniformes au sein de cette unité d'affaires :

R-3 Que la Direction de l'urbanisme fasse appliquer ses propres règles relatives à l'utilisation d'ententes-cadres, telles que l'estimation du montant des honoraires requis avant l'octroi de mandat et la reddition de compte des sommes et heures investies dans les ententes-cadres;

R-4 Que la Direction de l'urbanisme poursuive sa collaboration avec le Bureau de l'inspectrice générale afin de corriger certaines pratiques dans l'exécution des mandats découlant des ententes-cadres;

R-5 Que la Direction de l'urbanisme applique les correctifs à l'ensemble de ses mandats et uniformise sa pratique.

CONCLUSION

La Commission remercie l'inspectrice générale, M^e Bishop, l'inspectrice générale adjointe, M^e Suzanne Corbeil, et son équipe pour leur engagement remarquable ainsi que leur collaboration.

Conformément au règlement sur la Commission permanente du conseil municipal sur l'inspecteur général (14-013), le présent rapport peut être consulté sur la page internet des commissions permanentes : ville.montreal.qc.ca/commissions, de même qu'à la Division du soutien aux commissions permanentes, aux conseils consultatifs et au Bureau de la présidence du conseil.