



VOLUME 3

NUMÉRO 2

DÉCEMBRE 2022

BULLETIN DE PRÉVENTION

DU BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

DANS CE NUMÉRO

RAPPEL DU
CADRE NORMATIF

LA PLANIFICATION DES
APPELS D'OFFRES

LA MAUVAISE ESTIMATION
ET GESTION DES CONTRATS
EN PLACE

COMBINER ENTENTES-
CADRES ET GRÉ À GRÉ
POUR UN MÊME PROJET

CE QU'IL FAUT RETENIR
RÉFÉRENCES

La Ville de Montréal et ses partenaires octroient annuellement des milliers de contrats de gré à gré dans le cadre de leurs opérations. Plusieurs règles entourent l'utilisation de cette méthode qui a été mise en place afin de faciliter l'octroi de contrat dans des circonstances particulières et pour des montants régis par les lois en vigueur. Une méconnaissance de ces règles peut mener à une utilisation inadéquate de ce type de contrat pour pallier des déficiences dans les processus de préparation des appels d'offres publics ou la mauvaise planification, comme le démontrent les analyses et enquêtes du Bureau de l'inspecteur général.

À la suite de la lecture du présent bulletin, vous serez en mesure d'en connaître davantage sur les règles et les bonnes pratiques d'utilisation des contrats de gré à gré.

RAPPEL DU CADRE NORMATIF

L'article 573.3.1.2 de la *Loi sur les cités et villes*, les articles 33, 34 et 34.1 du *Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle* et les articles 33, 34 et 34.1 du *Règlement du conseil d'agglomération sur la gestion contractuelle* prescrivent les normes obligatoires relatives à l'octroi du contrat de gré à gré.

La Ville peut conclure de gré à gré tout contrat comportant une dépense d'au moins 25 000 \$ et inférieure à 121 200 \$, soit le seuil actuel d'appel d'offres public.

Cependant, elle ne peut pas conclure un nouveau contrat de gré à gré avec une personne avec laquelle elle a déjà conclu un tel contrat si le

premier contrat est toujours en cours ou est terminé depuis moins de 90 jours et relève de la même unité d'affaires, sauf :

- si la personne soumet un prix inférieur à celui offert par 2 autres personnes en mesure de réaliser le contrat ou, le cas échéant, par la seule autre en mesure de réaliser le contrat et ayant un établissement au Québec; ou
- s'il s'agit d'un contrat qui peut être conclu de gré à gré en vertu d'une disposition spécifique de la *Loi sur les cités et villes*.

De plus, la Ville doit solliciter au moins 3 fournisseurs, assureurs ou entrepreneurs qui offrent des biens ou services québécois ou



qui ont un établissement au Québec, s'ils s'en trouvent, en mesure de réaliser le contrat.

La Ville a précisé les règles à suivre dans l'encadrement administratif C-RM-APP-D-22 001 intitulé *Règlement sur la gestion contractuelle : Dispositions sur l'application du mode d'octroi de contrats de gré à gré (Directive)*.

Nous attirons votre attention sur ses articles 6.5 à 8.2 qui précisent :

- Les éléments à prendre en considération préalablement à la conclusion d'un contrat de gré à gré ;
- La démarche à suivre (incluant des formules de demande de prix et de justification des décisions) ;

→ Les rôles et responsabilités de l'unité d'affaires et du Service de l'approvisionnement.

Bien que n'ayant pas le caractère obligatoire des dispositions de la *Loi sur les cités et villes et du Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle*, cet encadrement constitue le modèle des meilleures pratiques en octroi de contrat de gré à gré et doit être pris en compte, d'autant qu'il stipule à son article 10 que « Chaque unité d'affaires est responsable d'intégrer à ses activités les dispositions de cet encadrement et d'en assurer leur pleine et entière application. »

LA PLANIFICATION DES APPELS D'OFFRES

Dans un contexte municipal où les besoins sont souvent récurrents chaque année, la planification des appels d'offres joue un rôle important et l'utilisation du gré à gré ne devrait pas venir pallier celle-ci. Dans plusieurs dossiers, l'urgence d'octroyer vient souvent justifier à tort l'utilisation du gré à gré.

Dans un dossier traité par le Bureau de l'inspecteur général en 2020, un appel d'offres pour l'acquisition de 450 unités d'un même produit avait été fermé dans le SEAO en février 2020, mais le contrat n'a été octroyé par les instances qu'en novembre, soit 9 mois plus tard. Dans le contexte de la pandémie, et considérant la période entre le dépôt des soumissions et l'octroi, l'adjudicataire n'était plus en mesure d'honorer son prix. Il a alors avisé la Ville et le contrat a finalement été résilié officiellement en juin 2021, et ce, sans qu'aucune commande n'y ait été passée.

Soulignons que la Ville avait, dès octobre 2020 (avant l'annulation), décidé d'octroyer un contrat de gré à gré pour 50 unités afin de combler ses besoins.





Comme le besoin était toujours présent, et qu'officiellement le contrat n'était pas encore annulé, la Ville a procédé à l'acquisition de gré à gré de 50 autres unités, le 31 mars 2021, et de 30 unités, le 13 mai 2021. Finalement, ce n'est qu'en mai 2021 qu'un nouvel appel d'offres a été publié, et octroyé en juillet 2021, pour acheter 100 unités seulement.

Dans la continuité de ce même dossier, un nouvel appel d'offres a été publié en mai 2022. À nouveau, pendant que l'appel d'offres était en cours, la Ville a décidé de procéder en juin 2022 à un achat de gré à gré pour 300 unités, en justifiant cette action par un besoin immédiat de ce produit. Par la suite, l'appel d'offres public a été annulé en septembre 2022.

L'utilisation répétitive du gré à gré malgré le lancement de plusieurs appels d'offres démontre un problème de planification.

Or, la mauvaise planification des besoins générant un échéancier serré ne devrait pas être qualifiée d'urgence et ne devrait pas non plus être utilisée comme justification pour l'octroi d'un contrat de gré à gré.

Un tel comportement risque de constituer du fractionnement de contrat ou d'entraîner des prix plus élevés puisque, la quantité achetée étant moindre ou la durée du contrat étant plus courte, les fournisseurs sont moins enclins à consentir des escomptes.

LA MAUVAISE ESTIMATION ET GESTION DES CONTRATS EN PLACE

Chaque unité d'affaires doit s'assurer que ses contrats répondent à ses besoins et en suivre la consommation. Or, en l'absence d'un système de suivi efficace, une unité d'affaires peut faire face à des contrats complètement épuisés avant d'avoir pris les mesures nécessaires pour les relancer et se retrouver devant un arrêt d'approvisionnement. Une autre situation aussi fréquente découle de la sous-estimation des quantités nécessaires provoquant la consommation du contrat avant terme.

Dans ces deux cas, les unités d'affaires ont tendance à recourir au gré à gré en attendant la préparation d'un nouvel appel d'offres qui peut prendre un certain temps.

Il se peut aussi qu'un besoin doive être comblé rapidement en attendant l'octroi d'un nouveau contrat à la suite d'un appel d'offres. Le Bureau de



l'inspecteur général s'est penché sur le cas d'un contrat de gré à gré pour l'achat d'un équipement de protection qui avait été octroyé alors qu'un appel d'offres public pour ce même produit était en cours. Il s'est avéré que des vérifications de conformité d'un produit soumis en réponse à l'appel d'offres avait entraîné des délais dans l'octroi du contrat.

Dans un récent dossier, un organisme a octroyé un contrat découlant d'un appel d'offres public visant à retenir des services-conseils pour 5 ans, soit jusqu'à la fin 2021.

Or, dès l'automne 2020, le montant du contrat avait été presque épuisé, et comme l'organisme ne pouvait pas majorer le contrat pour couvrir le plein montant, il a combiné une majoration moindre et l'octroi d'un contrat de gré à gré.

Dans ces deux cas, il y a eu une estimation inadéquate des besoins et un suivi déficient de la consommation. Ils illustrent l'importance de respecter le cadre normatif et les bonnes pratiques. Le suivi adéquat de la consommation permet d'éviter les ruptures d'approvisionnement et laisse du temps pour gérer les imprévus qui peuvent survenir dans le cadre des processus d'appel d'offres.

COMBINER ENTENTES-CADRES ET GRÉ À GRÉ POUR UN MÊME PROJET

Comme la loi permet d'octroyer un contrat de gré à gré pour des montants en dessous des seuils prescrits, avec la seule obligation de favoriser la rotation des fournisseurs, elle donne la possibilité aux unités d'affaires de choisir certaines firmes connues dans leur domaine d'expertise sans être nécessairement les moins chères. Mais si une unité tient à faire affaires avec une firme et que le prix soumis dépasse le seuil permis, le Bureau de l'inspecteur général a relevé certains stratagèmes mis en place afin de pouvoir lui octroyer le contrat, notamment le financement d'un projet par la combinaison d'une entente-cadre existante et d'un nouveau contrat de gré à gré.

À titre d'exemple récent, un arrondissement a donné un mandat à l'intérieur d'une entente-cadre à une firme professionnelle pour bonifier son plan d'ensemble et réaliser des études d'impact pour un projet en particulier. L'arrondissement avait préparé une estimation et demandé l'autorisation pour octroyer le mandat, ce qui avait été accordé, et ce, avant même de recevoir la soumission de la firme sollicitée. Or, le prix soumis par la firme dépassait de loin le montant autorisé.

Pour contourner ce problème, l'arrondissement a choisi de retirer une étude du mandat original pour que le montant soumis soit équivalent à celui autorisé. L'étude écartée a fait l'objet d'un contrat de gré à gré octroyé à une firme différente 8 mois plus tard. En conclusion, le mandat initial a été réalisé au prix soumis par la firme professionnelle, plus

élevé que l'estimation, mais financé en partie par l'entente-cadre et en partie par le gré à gré dans un 2^e temps pour couvrir le montant total.

Dans un autre dossier, un arrondissement souhaitait préparer un plan directeur pour son territoire. Un mandat a été attribué par le biais d'une entente-cadre en vigueur à une firme professionnelle et celle-ci a donné un sous-contrat à une firme spécialisée dans le domaine. Or, certaines clauses de l'entente-cadre limitaient le pourcentage de travaux qui pouvaient être sous-contractés et dans ce cas-ci, le travail à effectuer par le sous-contractant dépassait le seuil permis. L'arrondissement tenait particulièrement à la réalisation de cette étude puisque l'un des aspects importants de ce mandat était justement l'étude de cette spécialité. Alors, afin de contourner cette limite, l'arrondissement a accepté de payer dans l'entente-cadre le maximum autorisé à un sous-contrat et de payer l'excédent par le biais d'un contrat de gré à gré afin que le sous-contractant puisse terminer le travail demandé.

Dans ces deux cas, au lieu de demander à nouveau une autorisation de dépense à l'intérieur de l'entente-cadre ou d'aller en appel d'offres public, les arrondissements ont séparé le projet en deux contrats, soit une partie financée par l'entente-cadre et l'autre par un contrat de gré à gré. Les arrondissements ont contourné leurs propres règles internes et ont payé plus cher que prévu pour l'exécution des mandats.



CE QU'IL FAUT RETENIR

De façon générale le gré à gré est perçu comme simple et rapide et il l'est, effectivement.

Cependant, le processus d'octroi d'un contrat de gré à gré devrait être utilisé pour des besoins ponctuels, alors que les besoins prévisibles et récurrents devraient être comblés par appel d'offres public pour ouvrir le marché.

Le fait de procéder par contrats de gré à gré dans ce dernier cas peut générer des impacts négatifs. Ainsi, les entrepreneurs pourraient hésiter à investir dans des équipements de pointe qu'ils doivent amortir sur plusieurs années si le contrat ne vise, par exemple, qu'une seule saison, et les employeurs pourraient avoir de la difficulté à retenir leurs employés pour la même raison. Donc, lorsque mal utilisé, le gré à gré peut entraîner un désintéressement de la part des fournisseurs ainsi que des prix plus élevés.

L'urgence d'agir, qui découle souvent d'une planification déficiente ou d'un suivi inexistant ou

imprécis de l'évolution des contrats, est l'une des causes pouvant entraîner la mauvaise utilisation de l'octroi par gré à gré.

Bien évaluer ses besoins et faire le suivi rigoureux de sa consommation sont des éléments clés qui permettent de planifier adéquatement le lancement d'un nouveau processus contractuel pour les besoins à combler. Ces éléments, combinés à la connaissance des règles d'octroi, permettent de choisir le mode d'octroi approprié entre le processus de gré à gré et l'appel d'offres public, et d'éviter les urgences de calendrier et les comportements dérogeant au cadre normatif.

RÉFÉRENCES

Loi sur les cités et villes, RLRQ, ch. C-19.

Règlement du conseil de la Ville sur la gestion contractuelle (codification administrative), Conseil de la Ville de Montréal, règlement n° 18-038.

Règlement du conseil d'agglomération sur la gestion contractuelle (codification administrative), Conseil d'agglomération de Montréal, règlement n° RCG 18-024.



VOUS OBSERVEZ UN MANQUEMENT DANS LA GESTION D'UN CONTRAT MUNICIPAL ?

Communiquez avec le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal qui pourra faire des vérifications et intervenir si nécessaire. Toute dénonciation est anonyme et confidentielle.

[BIGMTL.CA/DENONCIATION](https://bigmtl.ca/denonciation)

(514) 280-2800