

**Commission des finances publiques**  
**Séance publique du 28 septembre 2016**

**Consultations particulières et auditions portant sur le projet de loi n° 108,**  
***Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics***  
***et instituant l’Autorité des marchés publics***

**Allocution de la vérificatrice générale, M<sup>me</sup> Guylaine Leclerc**

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre responsable de l’Administration  
gouvernementale et de la Révision permanente  
des programmes et président du Conseil du trésor,

Madame, Messieurs les membres de la Commission,

C'est avec plaisir que je participe aux auditions publiques concernant le projet de loi n° 108, qui institue l'Autorité des marchés publics.

Tout d'abord, permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent : M. Serge Giguère, vérificateur général adjoint, M<sup>me</sup> Véronique Boily, directrice principale, et M<sup>me</sup> Sarah Leclerc, directrice de vérification.

Le projet de loi confère à ce nouvel organisme des fonctions et des pouvoirs qui sont importants dans le contexte d'une bonne gestion des fonds publics. Depuis l'entrée en vigueur en 2008 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le Vérificateur général a produit de nombreux rapports qui relèvent des lacunes dans les processus d'adjudication ou d'attribution des contrats ainsi que dans la gestion contractuelle.

J'ai d'ailleurs déposé à la Commission des finances publiques une liste de 24 rapports qui ont été publiés depuis ce temps et qui abordent cet enjeu. Ces rapports visent près de 40 entités. Je souhaite que leur contenu puisse alimenter les travaux de la Commission.

Je constate d'emblée que certaines observations formulées au fil des ans par le Vérificateur général sont prises en compte dans le projet de loi.

Par exemple, dans plusieurs rapports, nous avons soulevé le fait que des ministères et organismes attribuaient fréquemment des contrats de gré à gré, ce qui ne favorise pas le libre jeu de la concurrence.

Selon le projet de loi, un organisme public devra publier un avis d'intention avant de conclure un contrat de gré à gré qui comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel

d'offres public, même s'il estime qu'un tel appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public.

Cette obligation, associée à la possibilité de porter plainte à l'Autorité lorsque celle-ci n'est pas respectée, favorisera la diminution des cas pour lesquels un organisme aurait dû lancer un appel d'offres public plutôt que d'attribuer un contrat de gré à gré.

À de nombreuses reprises, nous avons également souligné le fait que les organismes publics effectuaient peu d'évaluations du rendement des fournisseurs, notamment parce que la réglementation exigeait une évaluation seulement dans les cas où le rendement était considéré comme insatisfaisant.

La tenue d'un registre des évaluations pourra favoriser la réalisation de telles évaluations et, par conséquent, servir à l'établissement d'une cote aux fins de l'évaluation de la

qualité des soumissions. Les modalités du registre seront déterminées par règlement. Elles devront mener à la réalisation d'évaluations plus fréquentes que ce qui a été observé jusqu'à maintenant.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit l'établissement d'une procédure portant sur la réception et l'examen des plaintes au sein des organismes publics, ce qui favorisera le respect de la loi et des règlements.

En plus de ses pouvoirs d'ordonnance à l'égard des organismes publics, l'Autorité pourra, à la suite d'une vérification ou d'une enquête, formuler des recommandations concernant les processus d'adjudication ou d'attribution des contrats. Elle pourra également formuler des recommandations à l'égard de la gestion contractuelle du ministère des Transports et des autres organismes désignés par le gouvernement. Pour remplir ces mandats,

elle pourra s'inspirer des constats que nous avons dégagés en la matière dans plusieurs audits, notamment les constats suivants.

Ainsi, nous avons observé que la durée ou l'envergure de certains contrats ne favorisaient pas toujours la concurrence.

De même, nous avons noté une utilisation très élevée du taux journalier dans plusieurs contrats, ce qui transfère le risque en grande partie à l'entité gouvernementale qui attribue le contrat.

Enfin, le suivi de l'exécution des contrats laisse à désirer.

Cela se répercute notamment sur :

- les ressources utilisées, qui ne sont pas celles déterminées dans l'offre de service;
- les coûts facturés, qui ne correspondent pas toujours aux modalités établies;

- les travaux réalisés, par exemple l'ajout de travaux non prévus.

D'autre part, le projet de loi prévoit que l'Autorité des marchés publics devra soumettre son budget au président du Conseil du trésor et que celui-ci sera approuvé par le gouvernement. De plus, l'Autorité devra rendre compte de ses activités au président du Conseil du trésor.

Il est important de se questionner sur le degré d'indépendance que requiert un organisme de surveillance et de contrôle comme l'Autorité des marchés publics. En effet, celle-ci aura le pouvoir de formuler des recommandations à des organismes publics, ce qui s'apparente aux caractéristiques d'autres organisations, telles que des personnes désignées par l'Assemblée nationale ou encore la Commission de la fonction publique.

Il existe différents moyens d'accroître le degré d'indépendance d'un tel organisme. Par exemple, selon les dispositions du projet de loi, les dirigeants de l'Autorité seront nommés par le gouvernement à partir d'une liste de personnes déclarées aptes à exercer les charges par le comité de sélection formé pour la circonstance. Or, il pourrait être souhaitable que la composition de ce comité soit déterminée dans la loi, comme cela est prévu par exemple pour le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

De plus, l'intervention de l'Assemblée nationale à certaines étapes clés, telles que la nomination des dirigeants ou la reddition de comptes de l'Autorité, devrait être envisagée.

La portée du champ d'intervention de l'Autorité est un autre volet du projet de loi qui a attiré notre attention. En effet, ce dernier limite les pouvoirs de vérification et d'enquête en matière de gestion contractuelle au ministère des

Transports. Les autres organismes publics, pour leur part, doivent être désignés par le gouvernement. À ce titre, l'Autorité peut recommander au président du Conseil du trésor qu'il recommande à son tour au gouvernement de soumettre la gestion contractuelle d'un organisme public sous sa surveillance.

Il est important de rappeler que nous avons relevé de nombreuses lacunes concernant la gestion contractuelle de plusieurs organismes publics ayant fait l'objet de nos travaux, y compris les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Par ailleurs, le projet de loi confère à l'Autorité la fonction d'effectuer une veille des contrats publics aux fins notamment d'analyser l'évolution des marchés et les pratiques contractuelles. Pour exercer cette veille, le

système électronique d'appel d'offres est une importante source d'information.

Or, dans le rapport portant sur ce système que j'ai déposé au printemps dernier, nous avons noté que des améliorations importantes étaient nécessaires afin que l'information publiée par les organismes publics soit intégrale, exacte et diffusée en temps opportun.

En terminant, je suis convaincue que la création d'un organisme tel que l'Autorité des marchés publics peut avoir un effet positif sur le fonctionnement des marchés publics.

Cependant, le message gouvernemental doit être clair : l'ajout d'un tel moyen de contrôle ne diminue en rien les responsabilités des dirigeants des ministères et organismes, dont l'imputabilité doit demeurer entière.

Voilà pour l'essentiel les observations qui découlent de notre analyse du projet de loi. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.





Mémoire présenté  
à la Commission des finances publiques

Projet de loi n° 108  
*Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes  
publics et instituant l’Autorité des marchés publics*

Septembre 2016



## Table des matières

1 Commentaires généraux	4
2 Constats et observations	6
Annexes	21

# 1 Commentaires généraux

1. Le Vérificateur général a pris connaissance du projet de loi n° 108, soit la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l’Autorité des marchés publics*.

2. Le projet de loi confère à ce nouvel organisme des fonctions et des pouvoirs qui sont importants dans le contexte d’une bonne gestion des fonds publics. En effet, depuis l’entrée en vigueur en 2008 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le Vérificateur général a produit de nombreux rapports qui relèvent des lacunes dans les processus d’adjudication ou d’attribution des contrats ainsi que dans la gestion contractuelle.

3. Certaines observations formulées au fil des ans par le Vérificateur général sont prises en compte dans le projet de loi. Par exemple, dans plusieurs rapports, nous avons soulevé le fait que des ministères et organismes attribuaient fréquemment des contrats de gré à gré, ce qui ne favorise pas le libre jeu de la concurrence. Selon le projet de loi, un organisme public devra publier un avis d’intention avant de conclure un contrat de gré à gré qui comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d’appel d’offres public, même s’il estime qu’un tel appel d’offres ne servirait pas l’intérêt public.

4. Cette obligation, associée à la possibilité de porter plainte à l’Autorité lorsque celle-ci n’est pas respectée, favorisera la diminution des cas pour lesquels un organisme aurait dû lancer un appel d’offres public plutôt que d’attribuer un contrat de gré à gré.

5. À de nombreuses reprises, nous avons également souligné le fait que les organismes publics effectuaient peu d’évaluations du rendement des fournisseurs, notamment parce que la réglementation exigeait une évaluation seulement dans les cas où le rendement était considéré comme insatisfaisant. La tenue d’un registre des évaluations pourra favoriser la réalisation de telles évaluations et, par conséquent, servir à l’établissement d’une cote aux fins de l’évaluation de la qualité des soumissions. Les modalités du registre seront déterminées par règlement. Elles devront mener à la réalisation d’évaluations plus fréquentes que ce qui a été observé jusqu’à maintenant.

6. Par ailleurs, le projet de loi prévoit l’établissement d’une procédure portant sur la réception et l’examen des plaintes au sein des organismes publics, ce qui favorisera le respect de la loi et des règlements.

7. En plus de ses pouvoirs d’ordonnance à l’égard des organismes publics, l’Autorité pourra, à la suite d’une vérification ou d’une enquête, formuler des recommandations concernant les processus d’adjudication ou d’attribution des contrats. Elle pourra également formuler des recommandations à l’égard de la gestion contractuelle du ministère des Transports et des autres organismes désignés par le gouvernement. Pour remplir ces mandats, elle pourra s’inspirer des constats que nous avons dégagés en la matière dans plusieurs audits, notamment les constats suivants.

8. Ainsi, nous avons observé que la durée ou l’envergure de certains contrats ne favorisaient pas toujours la concurrence. De même, nous avons noté une utilisation très élevée du taux journalier dans plusieurs contrats, ce qui transfère le risque en grande partie à l’entité gouvernementale qui attribue le contrat. Enfin, le suivi de l’exécution des contrats laisse à désirer. Cela se répercute notamment sur les ressources utilisées (qui ne sont pas celles déterminées dans l’offre de service), les coûts facturés (qui ne correspondent pas toujours aux modalités établies) et les travaux réalisés (par exemple, l’ajout de travaux non prévus).

9. D’autre part, le projet de loi prévoit que l’Autorité des marchés publics devra soumettre son budget au président du Conseil du trésor et que celui-ci sera approuvé par le gouvernement. De plus, l’Autorité devra rendre compte de ses activités au président du Conseil du trésor.

10. Il est important de se questionner sur le degré d’indépendance que requiert un organisme de surveillance et de contrôle comme l’Autorité des marchés publics. En effet, celle-ci aura le pouvoir de formuler des recommandations à des organismes publics, ce qui s’apparente aux caractéristiques d’autres organisations, telles que des personnes désignées par l’Assemblée nationale ou encore la Commission de la fonction publique.

11. Il existe différents moyens d’accroître le degré d’indépendance d’un tel organisme. Par exemple, selon les dispositions du projet de loi, les dirigeants de l’Autorité seront nommés par le gouvernement à partir d’une liste de personnes déclarées aptes à exercer les charges par le comité de sélection formé pour la circonstance. Or, il pourrait être souhaitable que la composition de ce comité soit déterminée dans la loi, comme c’est le cas par exemple pour le Directeur des poursuites criminelles et pénales. De plus, l’intervention de l’Assemblée nationale à certaines étapes clés, telles que la nomination des dirigeants ou la reddition de comptes de l’Autorité, devrait être envisagée.

12. La portée du champ d’intervention de l’Autorité est un autre volet du projet de loi qui a attiré notre attention. En effet, ce dernier limite les pouvoirs de vérification et d’enquête en matière de gestion contractuelle au ministère des Transports. Les autres organismes publics, pour leur part, doivent être désignés par le gouvernement. À ce titre, l’Autorité peut recommander au président du Conseil du trésor qu’il recommande à son tour au gouvernement de soumettre la gestion contractuelle d’un organisme public sous sa surveillance.

13. Il est important de rappeler que nous avons relevé de nombreuses lacunes concernant la gestion contractuelle de plusieurs organismes publics ayant fait l’objet de nos travaux, y compris les établissements des réseaux de l’éducation et de la santé et des services sociaux.

14. Par ailleurs, le projet de loi confère à l’Autorité la fonction d’effectuer une veille des contrats publics aux fins notamment d’analyser l’évolution des marchés et les pratiques contractuelles. Pour exercer cette veille, le système électronique d’appel d’offres est une importante source d’information.

15. Or, dans le rapport portant sur ce système que nous avons déposé au printemps 2016, nous avons noté que des améliorations importantes étaient nécessaires afin que l’information publiée par les organismes publics soit intégrale, exacte et diffusée en temps opportun.

16. La création d’un organisme tel que l’Autorité des marchés publics peut avoir un effet positif sur le fonctionnement des marchés publics. Cependant, le message gouvernemental doit être clair : l’ajout d’un tel moyen de contrôle ne diminue en rien les responsabilités des dirigeants des ministères et organismes, dont l’imputabilité doit demeurer entière.

## 2 Constats et observations

17. Afin d’alimenter la réflexion des membres de la Commission des finances publiques, nous présentons certains constats que nous avons formulés dans plusieurs rapports publiés depuis l’entrée en vigueur de la *Loi sur les contrats des organismes publics* en 2008, de même que des observations qui en découlent.

18. Une liste des 24 rapports, qui visent près de 40 entités, se trouve à l’annexe 1. Parmi ces rapports, nous en avons recensé 6 qui traitent plus précisément du sujet ou dont l’envergure était plus importante. Les principaux constats et les principales recommandations formulés dans ceux-ci sont présentés à l’annexe 2.

19. Les rapports complets relatifs à ces missions sont disponibles sur le site Web du Vérificateur général ([www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca)).

## Observations du Vérificateur général prises en compte dans le projet de loi

### Résumé des modifications proposées dans le projet de loi n° 108

### Principaux articles

**Attribution de contrats de gré à gré :** Le projet de loi ajoute certaines obligations pour les organismes publics qui planifient de conclure un contrat de gré à gré. Par exemple, un organisme public doit publier un avis d’intention dans le système électronique d’appel d’offres avant de conclure un contrat de gré à gré qui comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d’appel d’offres public. Cet avis d’intention doit notamment mentionner les motifs invoqués par l’organisme public pour qu’il ne lance pas d’appel d’offres public.

82

**Évaluation du rendement des fournisseurs :** Le projet de loi donne à l’Autorité la responsabilité de tenir un sommaire des évaluations du rendement des contractants, lequel permet l’établissement d’une cote de rendement aux fins notamment de l’évaluation de la qualité d’une soumission.

114, 115

**Traitement des plaintes :** Le projet de loi prévoit des situations pour lesquelles une personne ou une société peut porter plainte à l’Autorité relativement à un processus d’adjudication ou d’attribution d’un contrat public. De plus, il oblige les organismes publics à se doter d’une procédure portant sur la réception et l’examen des plaintes. Dans son rapport portant sur ses activités et sa gouvernance, l’Autorité doit inclure des renseignements concernant ses activités liées au traitement des plaintes.

33-49, 67, 83

Le projet de loi traite de certaines observations formulées au fil des ans par le Vérificateur général, ce qui devrait contribuer à une meilleure gestion contractuelle. Parmi les enjeux abordés, il y a le fait que les ministères et organismes attribuaient fréquemment des contrats de gré à gré et qu’ils effectuaient peu d’évaluations du rendement des fournisseurs.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit l’établissement d’une procédure portant sur la réception et l’examen des plaintes au sein des organismes publics, ce qui favorisera le respect de la loi et des règlements.

Plusieurs rapports du Vérificateur général ont soulevé le fait que des ministères et organismes attribuaient fréquemment des contrats de gré à gré, ce qui ne favorise pas le libre jeu de la concurrence. L’obligation, pour le ministère ou l’organisme, de publier un avis d’intention avant de conclure un contrat de gré à gré lorsqu’il estime qu’il pourra démontrer qu’un appel d’offres public ne servirait pas l’intérêt public ainsi que la possibilité de porter plainte à l’Autorité favoriseront la diminution des cas pour lesquels un ministère ou un organisme aurait dû lancer un appel d’offres public plutôt que d’attribuer un contrat de gré à gré.

À de nombreuses reprises, le Vérificateur général a également souligné le fait que les organismes publics effectuaient peu d’évaluations du rendement des fournisseurs. La tenue d’un registre des évaluations pourra favoriser la réalisation de telles évaluations et servir à l’établissement d’une cote aux fins de l’évaluation de la qualité des soumissions.

Le Vérificateur général a aussi mentionné l’importance d’une bonne gestion des plaintes.

Les extraits présentés ci-après démontrent :

- que des organismes publics attribuent des contrats de gré à gré sans fournir de justificatifs suffisants ou effectuer de reddition de comptes adéquate;
- que les organismes publics effectuent rarement des évaluations du rendement des fournisseurs puisque la réglementation exige une évaluation seulement si le rendement est insatisfaisant;
- qu’un processus de traitement des plaintes favorise le respect de la loi et des règlements.

## **Attribution de contrats de gré à gré**

### **Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation : contrats présentant des situations à risque (printemps 2015)**

« Le MAPAQ [ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation] a eu recours, à notre avis, au fractionnement pour 6 des 10 fournisseurs dont nous avons vérifié les contrats, ce qui fait en sorte qu’il n’a pas procédé par appel d’offres public ou par appel d’offres sur invitation. » (Paragr. 62.)

### **Acquisitions de biens et de services (printemps 2014)**

« Par exemple, parmi les dossiers examinés, quatre contrats ont été attribués de gré à gré au moyen de cas d’exception prévus dans la loi. Contrairement à ce qui est requis par les procédures applicables à deux de ces dossiers, ces derniers ne comportaient aucune preuve que des recherches sérieuses et documentées avaient été effectuées pour appuyer le choix de procéder de gré à gré. De plus, l’information contenue dans les dossiers d’attribution de gré à gré permet difficilement de déterminer si des négociations de prix ont eu lieu avec le fournisseur ou quelles ont été les références utilisées pour fixer le coût des services à recevoir. Dans un dossier, nous avons même remarqué qu’un contrat avait été signé plus de trois mois avant la réception de la demande d’acquisition sans qu’une explication soit fournie. » (Paragr. 64.)

### **Centre hospitalier de l’Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance (automne 2013)**

« Pour la majorité des 43 fournisseurs sélectionnés (65 %), les contrats de services professionnels analysés ont été attribués de gré à gré, alors qu’ils auraient dû faire l’objet d’un appel d’offres public ou d’un appel d’offres sur invitation. » (Paragr. 109.)

« Dans la plupart des cas, la dérogation au cadre normatif n’a pas été documentée ni adéquatement justifiée. De plus, le directeur général n’a pas donné son autorisation en temps opportun. » (Paragr. 110.)

« Pour 3 des 43 fournisseurs sélectionnés, les contrats accordés par le CHUM [Centre hospitalier de l’Université de Montréal] ont été fractionnés. Puisque le montant total des contrats attribués à chaque fournisseur était supérieur à 100 000 dollars, ceux-ci auraient dû faire l’objet d’un appel d’offres public. » (Paragr. 115.)

## Évaluation du rendement des fournisseurs

### Contrats de services professionnels liés au traitement de l’information (automne 2012)

« Le processus d’acquisition se termine par l’évaluation des fournisseurs. Cette procédure contribue à déterminer leurs forces et leurs faiblesses et, par conséquent, favorise la qualité des services obtenus par la suite. En effet, les entités pourront s’y référer au moment de procéder à de futures acquisitions. De plus, une telle évaluation est utile lorsque vient le temps d’établir la somme à verser au fournisseur en guise de paiement final. D’ailleurs, on peut lire ce qui suit dans la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, qui a été publiée en décembre 2010 : “Le gouvernement prendra les mesures appropriées afin qu’un organisme public réalise dorénavant une évaluation du rendement de tout prestataire de services qui aura exécuté sa prestation, et non seulement dans les cas où le rendement d’un tel prestataire se révèle insatisfaisant.” » (Paragr. 85.)

« Selon la réglementation en vigueur, l’évaluation du fournisseur est obligatoire seulement si son rendement est jugé insatisfaisant. Toutefois, en raison de la valeur substantielle des contrats sélectionnés, de la pertinence d’une telle évaluation et de l’orientation énoncée dans la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics*, nous nous serions attendus à ce qu’une évaluation soit versée dans le dossier relatif à chaque contrat, ce qui n’est pas le cas. » (Paragr. 86.)

« Pour les 11 contrats sélectionnés qui étaient rendus à cette étape, aucune évaluation n’a été réalisée. Les entités ont mentionné qu’elles ont respecté la réglementation puisque celle-ci exige une évaluation seulement si le rendement est insatisfaisant. » (Paragr. 87.)

### Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque (automne 2009)

« Selon le règlement, une évaluation du fournisseur doit être effectuée pour tout contrat de 100 000 dollars et plus, sauf s’il a été accordé en situation d’urgence. En matière d’approvisionnement, le ministère ne réalise jamais ce type d’exercice, même s’il le devrait. Quant aux autres contrats [services professionnels, services auxiliaires, construction], nous avons observé que, lorsqu’elle était requise, l’évaluation n’avait pas été effectuée dans 16 p. cent des 81 dossiers concernés. La réglementation en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008 exige que l’organisme public consigne dans un rapport l’évaluation d’un fournisseur dont le rendement est insatisfaisant. » (Paragr. 4.89.)

« En complément de la nouvelle réglementation, le MTQ [ministère des Transports du Québec] a conçu, il y a environ un an, de nouveaux formulaires d’évaluation de rendement pour les services professionnels relatifs au génie routier et à l’ingénierie des ponts; ces formulaires doivent être remplis pour tous les contrats supérieurs à 25 000 dollars. » (Paragr. 4.90.)

### Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale (printemps 2008)

« En ce qui concerne le suivi et l’évaluation de la qualité des produits et des services obtenus des fournisseurs, aucune des politiques analysées ne fait mention d’un processus à cet égard. Il est pourtant nécessaire que les établissements recueillent pareille information, la colligent et la conservent. Ils pourront ainsi en tenir compte au moment de l’évaluation des propositions reçues lors d’un appel d’offres subséquent. » (Paragr. 2.77.)

## Traitement des plaintes

### **Services de garde éducatifs à l’enfance : qualité, performance et reddition de comptes (automne 2011)**

« L’inspection régulière (à une fréquence donnée) et le traitement des plaintes (sur une base ponctuelle) permettent au ministère de s’assurer de la qualité des services de garde en ce qui a trait à la santé et à la sécurité, et ce, en conformité avec les lois, les règlements et les directives du ministère. » (Paragr. 5.90.)

### **Gestion des dénonciations, des plaintes et des demandes de révision d’une décision (printemps 2011)**

« Par ailleurs, il est essentiel de disposer, en temps opportun, d’un ensemble d’indicateurs fiables concernant la gestion des plaintes et informant notamment sur :

- le volume de plaintes;
- les motifs d’insatisfaction;
- les délais de traitement et
- les recommandations ou corrections à apporter. » (Paragr. 44.)

## Pouvoir de recommandation

### Résumé des éléments proposés par le projet de loi n° 108

L’Autorité peut notamment ordonner à un organisme public de modifier ou d’annuler son appel d’offres public ou ordonner à un tel organisme de ne pas donner suite à son intention de conclure de gré à gré un contrat public.

De plus, le projet de loi confère à l’Autorité des marchés publics le pouvoir de formuler au président du Conseil du trésor des recommandations concernant les processus d’adjudication ou d’attribution des contrats publics.

L’Autorité peut aussi formuler au dirigeant d’un organisme public des recommandations concernant les processus d’adjudication ou d’attribution de ses contrats et, lorsqu’elle exerce les fonctions qui lui sont dévolues à l’égard du ministère des Transports ou de tout autre organisme public que désigne le gouvernement, formuler des recommandations concernant la gestion contractuelle de l’organisme. Elles peuvent notamment proposer des mesures correctrices, la réalisation de suivis adéquats ainsi que la mise en place de toute autre mesure.

### Principaux articles

27

29

En plus de ses pouvoirs d’ordonnance à l’égard des organismes publics, l’Autorité aura la possibilité de formuler des recommandations concernant les processus d’adjudication ou d’attribution des contrats publics. Elle pourra également formuler des recommandations à l’égard de la gestion contractuelle du ministère des Transports et des autres organismes publics désignés par le gouvernement.

Certaines de nos observations pourraient faire partie des préoccupations de l’Autorité, telles que la durée ou l’envergure des contrats, l’utilisation très élevée du taux journalier et le suivi de l’exécution des contrats.

Les extraits de rapports présentés ci-dessous montrent :

- que la durée ou l’envergure de certains contrats ne favorisent pas toujours la concurrence;
- que l’utilisation très élevée du taux journalier dans plusieurs contrats transfère le risque en grande partie à l’entité gouvernementale qui attribue le contrat;
- que le suivi de l’exécution des contrats laisse à désirer, ce qui a un impact sur les ressources utilisées, les coûts facturés et les travaux réalisés.

### Vérification particulière – Contrats en technologies de l’information (automne 2015)

« Dans notre rapport publié en 2012, nous avons mentionné qu’une part substantielle des contrats de services professionnels liés au traitement de l’information était attribuée à un nombre restreint de fournisseurs et que la sollicitation de ces derniers ne permettait pas d’atteindre pleinement l’objectif lié au libre jeu de la concurrence. Une cause potentielle du nombre restreint de fournisseurs était l’envergure des contrats. » (Paragr. 74.)

« Pour 13 appels d’offres, le nombre de fournisseurs qui soumissionnent est restreint. De plus, l’envergure des contrats est élevée, ce qui limite la concurrence. » (Paragr. 76.)

« À notre avis, le non-respect de certaines des modalités des contrats vérifiés démontre que l’appel d’offres est trop souvent perçu comme un passage obligé au sein des entités pour qualifier un fournisseur, alors qu’il devrait être vu comme un contrat qui engage les parties et dont les clauses doivent être rigoureusement respectées. De plus, le processus de gestion contractuelle n’est plus adapté aux activités en technologies de l’information, étant donné que l’évolution est rapide dans ce domaine et que les besoins changent. Le fait que la quasi-totalité des contrats vérifiés sont d’une durée de trois à cinq ans ne donne pas la flexibilité nécessaire pour répondre aux nouveaux besoins. » (Paragr. 84.)

« Pour 14 contrats, on a eu recours de façon plus importante aux jours-personnes que ce qui était prévu dans le contrat pour un ou des profils. De plus, pour la moitié de ces contrats, le profil retenu était associé au taux journalier le plus élevé. » (Paragr. 87.)

« Des travaux non prévus dans le contrat ont été effectués en ce qui concerne huit dossiers. » (Paragr. 92.)

### **Valorisation des actifs de la centrale nucléaire de Gentilly-2 (printemps 2015)**

« Hydro-Québec n’a pas effectué un suivi rigoureux du respect de certaines des clauses contractuelles, plus particulièrement celles se rapportant à la destruction obligatoire de certaines pièces, à l’utilisation de sous-traitants par l’adjudicataire et à la transmission de la documentation exigée. » (Paragr. 131.)

### **Commission administrative des régimes de retraite et d’assurances (printemps 2013)**

« À la CARRA [Commission administrative des régimes de retraite et d’assurances], l’utilisation de la rémunération à taux journalier pour les contrats de services professionnels est généralisée pour ce qui est de la période examinée. Avec ce type de rémunération, les fournisseurs n’assument qu’une faible part des risques associés à l’exécution des contrats en matière de coûts, de respect des délais et de qualité des travaux. » (Paragr. 177.)

« Des lacunes ont été recensées à de nombreux égards, dont l’exécution de travaux non prévus (6 contrats), la facturation à des taux non prévus dans le contrat (7 contrats) et le non-respect du personnel désigné (13 contrats). » (Paragr. 195.)

### **Contrats de services professionnels liés au traitement de l’information (automne 2012)**

« La réglementation permet l’utilisation du taux journalier comme type de rémunération et son emploi est généralisé. Cependant, avec ce type de rémunération, les fournisseurs n’assument qu’une faible part des risques associés à l’exécution des contrats en matière de coûts, de respect des délais et de la qualité des travaux. N’ayant aucune obligation de finaliser l’ensemble des travaux, ils fournissent des ressources à un taux journalier, à la demande de l’entité. » (Paragr. 33.)

« Plusieurs éléments précisés dans les contrats sélectionnés n’ont pas fait l’objet d’un suivi exercé avec rigueur. Des lacunes ont été recensées à de nombreux égards, dont l’exécution de travaux non prévus, la facturation à des taux supérieurs à ceux spécifiés dans le contrat et le non-respect du personnel désigné. » (Paragr. 65.)

**Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque  
(automne 2009)**

« Par ailleurs, relativement à 8 des 29 dossiers faisant état de travaux imprévus, une partie des dépassements résultait de lacunes touchant particulièrement la préparation des travaux. De plus, pour 13 autres de ces 29 dossiers, même s’il est difficile d’établir si les éléments ayant entraîné les modifications étaient prévisibles, l’ampleur des dépassements est telle qu’il y a lieu de s’interroger. »  
(Paragr. 4.74.)

## Organisme indépendant

### Résumé des éléments proposés par le projet de loi n° 108

Le gouvernement nomme le président-directeur général et, pour l’assister, des vice-présidents au nombre qu’il fixe. Le mandat du président-directeur général est d’une durée fixe de cinq ans et ne peut être renouvelé. À l’expiration de son mandat, le président-directeur général demeure en fonction jusqu’à ce qu’il soit remplacé. Le mandat des vice-présidents est d’une durée fixe d’au plus cinq ans et est renouvelable. Le gouvernement détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du président-directeur général et des vice-présidents. Les prévisions budgétaires de l’Autorité des marchés publics sont soumises à l’approbation du gouvernement. L’Autorité doit notamment produire annuellement pour le président du Conseil du trésor un rapport portant sur ses activités et sur sa gouvernance. Le rapport doit contenir les renseignements sur les activités de surveillance de l’Autorité.

### Principaux articles

4, 6, 7, 67, 71

Il est important de se questionner sur le degré d’indépendance que requiert un organisme de surveillance et de contrôle tel que l’Autorité des marchés publics.

L’Autorité des marchés publics aura notamment comme fonction d’examiner le processus d’adjudication ou d’attribution d’un contrat d’un organisme public. Elle aura des pouvoirs de recommandation à l’égard des organismes publics, ce qui s’apparente aux caractéristiques d’autres organisations, telles que les personnes désignées par l’Assemblée nationale ou encore la Commission de la fonction publique.

Par ailleurs, la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction a recommandé la création d’un organisme indépendant.

### Nomination des dirigeants

Selon les dispositions du projet de loi, les dirigeants de l’Autorité seront nommés par le gouvernement à partir d’une liste de personnes déclarées aptes à exercer les charges par un comité de sélection. La composition de ce comité n’est pas déterminée. De plus, bien que le mandat du président-directeur général soit d’une durée fixe de cinq ans et ne peut être renouvelé, ce dernier demeure en fonction à l’expiration de son mandat jusqu’à ce qu’il soit remplacé.

Il existe différents moyens pour accroître le degré d’indépendance d’une organisation. Voici des exemples :

- **Personnes désignées** : La nomination des personnes désignées doit être approuvée par au moins les deux tiers des membres de l’Assemblée nationale. Celles-ci rendent compte au président de l’Assemblée et leur rémunération est déterminée par une loi ou l’Assemblée nationale.
- **Commission de la fonction publique** : La nomination des membres doit être approuvée par résolution par au moins les deux tiers des membres de l’Assemblée nationale et la Commission doit faire rapport au président de l’Assemblée. Le gouvernement détermine la rémunération des membres et la Commission relève du Conseil du trésor.

- **Directeur des poursuites criminelles et pénales :** Le directeur est nommé par le gouvernement à partir d'une liste de personnes déclarées aptes à exercer la charge par le comité de sélection formé pour la circonstance. La majorité des membres du comité de sélection ne doit avoir aucun lien avec le pouvoir exécutif.

L’Autorité des marchés publics relève du président du Conseil du trésor. Son budget doit lui être soumis et être ensuite approuvé par le gouvernement. De même, l’Autorité rend compte de ses activités au président du Conseil du trésor. Il est important de noter que le Conseil du trésor joue un rôle important à l’égard des processus d’adjudication ou d’attribution des contrats et de la gestion contractuelle des organismes publics, ce qui peut donner une certaine apparence de conflit lié à la fonction.

En outre, pour que l’indépendance et la transparence de l’Autorité soient renforcées, les recommandations qu’elle formule concernant les processus d’adjudication ou d’attribution des contrats devraient faire l’objet d’une reddition de comptes publique.

## Fonctions et pouvoirs en matière de gestion contractuelle

### Résumé des éléments proposés par le projet de loi n° 108

L’Autorité des marchés publics a comme fonction d’examiner la gestion contractuelle du ministère des Transports et de tout autre organisme public que désigne le gouvernement. Elle ne peut exercer ses pouvoirs de vérification et d’enquête en matière de gestion contractuelle qu’auprès du ministère des Transports et des organismes désignés par le gouvernement.

L’Autorité peut toutefois recommander au président du Conseil du trésor qu’il recommande au gouvernement de soumettre la gestion contractuelle d’un organisme public sous la surveillance de l’Autorité.

Toute personne peut communiquer à l’Autorité des renseignements mettant en cause la conformité de la gestion contractuelle d’un organisme public avec le cadre normatif.

### Principaux articles

20, 21, 25, 29, 53

Bien que toute personne puisse communiquer à l’Autorité des renseignements mettant en cause la conformité de la gestion contractuelle d’un organisme public, à l’exception du ministère des Transports, l’Autorité doit obtenir l’aval du gouvernement pour effectuer des vérifications ou des enquêtes à cet égard.

► Nous sommes d’avis que l’Autorité devrait avoir les pleins pouvoirs en matière de vérification et d’enquête au regard de la gestion contractuelle de tous les organismes publics, notamment lorsqu’elle reçoit des renseignements qui mettent en cause la conformité de cette gestion.

Le Vérificateur général se questionne sur la limitation des pouvoirs de vérification et d’enquête en matière de gestion contractuelle au ministère des Transports. Quant aux autres organismes publics, ils doivent au préalable avoir été désignés par le gouvernement.

Il est important de rappeler que le Vérificateur général a relevé de nombreuses lacunes concernant la gestion contractuelle dans plusieurs organismes publics ayant fait l’objet de travaux.

Les extraits de rapports ci-après démontrent qu’il y a des lacunes en matière de gestion contractuelle qui ne se limitent pas au ministère des Transports, par exemple en ce qui concerne :

- des modalités non respectées dans les contrats (exécution de travaux non prévus, facturation inadéquate, non-respect du personnel désigné, etc.);
- des autorisations non obtenues pour la modification des contrats.

### Vérification particulière – Contrats en technologies de l’information (automne 2015)

« Les lacunes relatives aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle sont répandues dans les huit entités vérifiées, ce qui fait en sorte que les risques liés à l’intégrité du processus ne sont pas gérés adéquatement. » (Paragr. 27.)

« À notre avis, ce n’est pas uniquement le fait d’ajouter des règles qui peut remédier aux lacunes relevées dans ce rapport. L’utilisation du processus de gestion contractuelle est trop souvent perçue au sein des entités comme un passage obligé pour qualifier un fournisseur. D’une part, une meilleure

sensibilisation des différents acteurs concernés par le processus contractuel aux principes visés par la loi et une plus grande responsabilisation à l’égard de leur rôle pour assurer l’intégrité des processus dans les organisations sont nécessaires. » (Paragr. 32.)

« Des modalités relatives aux contrats vérifiés ne sont pas respectées, ce qui remet en question la saine gestion des deniers publics et l’atteinte des principes d’équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. » (Paragr. 82.)

#### **Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation : contrats présentant des situations à risque (printemps 2015)**

« Les modifications de contrats ne sont pas toujours traitées comme l’exigent la réglementation et la directive interne du MAPAQ, ce qui fait en sorte que les autorisations requises ne sont pas demandées et que les dépenses supplémentaires ne sont pas présentées. » (Paragr. 103.)

« Le MAPAQ manque de rigueur lorsqu’il autorise les paiements de factures en lien avec les contrats. Des écarts ont été notés entre ce qui a été payé et les termes prévus dans le contrat. » (Paragr. 108.)

#### **Commission administrative des régimes de retraite et d’assurances (printemps 2013)**

« Plusieurs éléments précisés dans les contrats sélectionnés n’ont pas fait l’objet d’un suivi exercé avec rigueur. » (Paragr. 194.)

« Des lacunes ont été recensées à de nombreux égards, dont l’exécution de travaux non prévus (6 contrats), la facturation à des taux non prévus dans le contrat (7 contrats) et le non-respect du personnel désigné (13 contrats). » (Paragr. 195.)

## Fonctions de l’Autorité des marchés publics – veille des contrats publics

### Résumé des éléments proposés par le projet de loi n° 108

L’Autorité a pour mission de surveiller l’ensemble des contrats publics, notamment les processus d’adjudication et d’attribution de ces contrats. Elle a pour fonction, entre autres, d’effectuer une veille des contrats publics aux fins notamment d’analyser l’évolution des marchés et les pratiques contractuelles des organismes publics. Pour exercer cette veille, l’Autorité peut également recueillir, compiler et analyser des renseignements relatifs aux contrats publics et diffuser les constatations qui en découlent auprès des organismes publics.

L’Autorité a aussi pour mission d’établir les règles de fonctionnement du système électronique d’appel d’offres (SEAO) en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

### Principaux articles

18, 20, 29

L’Autorité dispose de plusieurs sources d’information pour exercer une veille des contrats publics, soit le SEAO, les plaintes et l’information qu’elle reçoit ainsi que les vérifications et les enquêtes qu’elle effectue. Or, du travail reste à faire afin que l’information que les organismes publics diffusent dans le SEAO soit intégrale, exacte et publiée en temps opportun.

Afin de réaliser pleinement son mandat de surveillance, l’Autorité doit pouvoir obtenir une information fiable en temps opportun. Les organismes publics sont responsables de l’information inscrite dans le SEAO et le Secrétariat du Conseil du trésor est chargé de l’application du cadre normatif. Par conséquent, ils devront soutenir l’Autorité dans la réalisation de sa mission.

Les extraits présentés ci-après démontrent qu’il y a des lacunes quant à l’intégralité et à l’exactitude de l’information que les ministères et organismes publient dans le SEAO et à sa diffusion en temps opportun.

### Système électronique d’appel d’offres du gouvernement du Québec (printemps 2016)

« Des contrats ne sont pas inscrits dans le SEAO. De plus, bien que l’information que les entités vérifiées publient dans ce système soit exacte, certains renseignements ne sont pas publiés et, lorsqu’ils le sont, ils ne sont pas toujours diffusés en temps opportun. » (Paragr. 23.)

« Une telle situation n’est pas nouvelle puisque, au cours des dernières années, plusieurs lacunes relatives aux données publiées dans le SEAO ont été relevées par le Vérificateur général dans divers rapports publiés à l’Assemblée nationale. Voici quelques exemples. »

#### 2015-2016

Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation : contrats présentant des situations à risque

Le ministère ne publie pas toujours dans le SEAO l’information exigée par la réglementation. De plus, celle-ci est souvent publiée avec un retard, parfois important, et contient des inexactitudes. (Paragr. 116.)

#### 2014-2015

Informations sensibles et autres constatations (École nationale des pompiers du Québec)

[...], l’École était tenue de publier un avis d’appel d’offres pour les services d’impression dans le système électronique d’appel d’offres du gouvernement du Québec (SEAO), ce qu’elle n’a pas fait. (Paragr. 13.)

**2013-2014**

Centre hospitalier de l’Université  
de Montréal : gestion administrative  
et gouvernance

Pour la plupart des fournisseurs sélectionnés (81 %), le CHUM [Centre hospitalier de l’Université de Montréal] n’a pas publié en temps opportun dans le SEAO les contrats de services professionnels attribués du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 mars 2013 que nous avons vérifiés. Il ne l’a fait qu’en juin 2013 durant nos travaux de vérification, et cette information ne contient pas la date réelle d’attribution du contrat ni parfois le montant exact de celui-ci. Par ailleurs, le CA [conseil d’administration] n’a pas été informé sur les dérogations aux règles d’appel d’offres. (Paragr. 123.)

**2012-2013**

Contrats de services professionnels  
liés au traitement de l’information

Le SCT n’a pas l’assurance que les données qu’il utilise sont intégrales et exactes. En effet, le SCT ne s’assure pas de la validité des informations déclarées par les entités. D’ailleurs, nous avons relevé des situations où il y avait divergence entre l’information détenue par l’entité sur place et celle communiquée au SCT. Par exemple, pour quatre cas, la conformité ou la qualification d’une seule soumission ne lui avait pas été signalée. (Paragr. 112.)

(Paragr. 25.)

« Le SCT a mis en place différentes procédures pour vérifier et valider la qualité de l’information publiée dans le SEAO. Toutefois, celles-ci doivent être renforcées ou mieux ciblées afin qu’elles soutiennent davantage les organismes publics. » (Paragr. 36.)



# Annexes

- Annexe 1 Rapports comportant des lacunes liées à l’ensemble du processus de gestion contractuelle
- Annexe 2 Constats et recommandations formulés dans les rapports traitant précisément de gestion contractuelle (extraits)

## Annexe 1 Rapports comportant des lacunes liées à l’ensemble du processus de gestion contractuelle

Titre du rapport	Saison	Entités visées
<b>Rapports traitant précisément de gestion contractuelle</b>		
1 Vérification particulière – Contrats en technologies de l’information	Automne 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre de services partagés du Québec</li> <li>▪ Commission de la santé et de la sécurité du travail</li> <li>▪ Ministère de la Justice</li> <li>▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> <li>▪ Ministère de la Sécurité publique</li> <li>▪ Ministère de l’Éducation, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche</li> <li>▪ Ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles</li> <li>▪ Revenu Québec</li> <li>▪ Secrétariat du Conseil du trésor</li> </ul>
2 Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation : contrats présentant des situations à risque	Printemps 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation</li> </ul>
3 Acquisitions de biens et de services	Printemps 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre de services partagés du Québec</li> </ul>
4 Centre hospitalier de l’Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance	Automne 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre hospitalier de l’Université de Montréal</li> </ul>
5 Contrats de services professionnels liés au traitement de l’information	Automne 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre de services partagés du Québec</li> <li>▪ Revenu Québec</li> <li>▪ Régie des rentes du Québec</li> <li>▪ Secrétariat du Conseil du trésor</li> </ul>
6 Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque	Automne 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère des Transports du Québec</li> </ul>
<b>Autres rapports</b>		
7 Vérification particulière (partie 2) – Contrats d’achats regroupés en technologies de l’information	Printemps 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre de services partagés du Québec</li> <li>▪ Commission scolaire de Montréal</li> <li>▪ Ministère de l’Éducation et de l’Enseignement supérieur</li> </ul>

Titre du rapport	Saison	Entités visées
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l’Électrification des transports</li> </ul>
8 Système électronique d’appel d’offres du gouvernement du Québec	Printemps 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commission scolaire de Montréal</li> <li>▪ Groupe d’approvisionnement en commun de l’Ouest du Québec</li> <li>▪ Ministère de l’Immigration, de la Diversité et de l’Inclusion</li> <li>▪ Ministère du Travail, de l’Emploi et de la Solidarité sociale</li> <li>▪ Secrétariat du Conseil du trésor</li> </ul>
9 Suivi d’une vérification de l’optimisation des ressources – Centre de services partagés du Québec : acquisitions de biens et de services	Printemps 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre de services partagés du Québec</li> </ul>
10 Équipements médicaux	Automne 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> <li>▪ Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale</li> <li>▪ Agence de la santé et des services sociaux de Montréal</li> <li>▪ Centre universitaire de santé McGill</li> <li>▪ CHU de Québec – Université Laval</li> <li>▪ Institut de Cardiologie de Montréal</li> </ul>
11 Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec	Printemps 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs</li> <li>▪ Société des établissements de plein air du Québec</li> </ul>
12 Société des loteries du Québec : acquisition de biens et de services	Printemps 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Société des loteries du Québec</li> </ul>
13 Université du Québec à Trois-Rivières : gouvernance et gestion des projets immobiliers	Printemps 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de l’Éducation, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche</li> <li>▪ Université du Québec</li> <li>▪ Université du Québec à Trois-Rivières</li> </ul>
14 Valorisation des actifs de la centrale nucléaire de Gentilly-2	Printemps 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hydro-Québec</li> </ul>
15 Tourisme Québec et associations touristiques régionales	Automne 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère des Finances et de l’Économie</li> </ul>

Titre du rapport	Saison	Entités visées
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Association touristique régionale des Cantons-de-l’Est</li> <li>▪ Association touristique régionale de Chaudière-Appalaches</li> <li>▪ Association touristique régionale de Québec</li> <li>▪ Association touristique régionale de Montréal</li> </ul>
16 Commission administrative des régimes de retraite et d’assurances	Printemps 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commission administrative des régimes de retraite et d’assurances</li> </ul>
17 Aide financière pour les infrastructures municipales	Hiver 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire</li> </ul>
18 Projets d’affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental	Printemps 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secrétariat du Conseil du trésor</li> <li>▪ Ministère des Services gouvernementaux</li> </ul>
19 Rapport spécial portant sur la vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal	Printemps 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agence de la santé et des services sociaux de Montréal</li> <li>▪ Infrastructure Québec</li> <li>▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> <li>▪ Secrétariat du Conseil du trésor</li> </ul>
20 Performance relative aux principales activités du Centre de santé et de services sociaux d’Arthabaska-et-de-l’Érable	Printemps 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Centre de santé et de services sociaux d’Arthabaska-et-de-l’Érable</li> </ul>
21 Vigie relative au projet Dossier de santé du Québec	Printemps 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>
22 Institut national de santé publique du Québec : vérification relative à la gestion, à la conformité et à la reddition de comptes	Printemps 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Institut national de santé publique du Québec</li> </ul>
23 Vigie relative au projet Dossier de santé du Québec	Printemps 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de la Santé et des Services sociaux</li> </ul>
24 Interventions en matière d’habitation	Printemps 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Société d’habitation du Québec</li> </ul>

## Annexe 2 Constats et recommandations formulés dans les rapports traitant précisément de gestion contractuelle (extraits)

Titre du rapport et saison	Principaux constats	Principales recommandations
1 Vérification particulière – Contrats en technologies de l’information (automne 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les lacunes relatives aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle font en sorte que les risques liés à l’intégrité du processus ne sont pas gérés adéquatement. (Faits saillants.)</li> <li>■ Les entités vérifiées n’ont pas pris toutes les mesures nécessaires pour s’assurer de l’indépendance et de l’impartialité des personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation de l’appel d’offres. (Faits saillants.)</li> <li>■ Parmi les 27 contrats vérifiés, il y a 19 contrats exclusivement à taux journalier et 5, majoritairement à taux journalier. Ce type de contrats fait en sorte que les fournisseurs n’assurent qu’une faible partie des risques. (Faits saillants.)</li> <li>■ Des mécanismes de contrôle sont encore manquants pour assurer que les personnes responsables de l’élaboration des besoins et de la préparation de l’appel d’offres sont indépendantes de celles qui siègent au comité de sélection. (Faits saillants.)</li> <li>■ Des travaux sont réalisés par des ressources autres que celles désignées dans le contrat et des travaux non prévus à celui-ci sont réalisés. (Faits saillants.)</li> <li>■ Les actions entreprises par le SCT au cours des dernières années nécessitent d’être renforcées afin d’orienter et de soutenir adéquatement les ministères et les organismes à l’égard de la gestion contractuelle en technologies de l’information. (Faits saillants.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Assurer l’indépendance, l’impartialité et l’imputabilité des personnes concernées par l’élaboration des besoins, la préparation de l’appel d’offres et l’évaluation des soumissions [...].</li> <li>■ Limiter l’utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.</li> <li>■ Respecter l’ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l’égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.</li> <li>■ Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant. (Paragr. 160.)</li> <li>■ [SCT] Favoriser l’évolution des pratiques à l’égard du processus d’attribution des contrats en technologies de l’information dans la fonction publique; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- [...]</li> <li>- déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l’utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l’information;</li> <li>- mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l’envergure des contrats et leur durée;</li> <li>- déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes;</li> <li>- [...]. (Paragr. 161.)</li> </ul> </li> </ul>

Titre du rapport et saison	Principaux constats	Principales recommandations
<p>2</p> <p>Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation : contrats présentant des situations à risque (printemps 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mode de sollicitation de gré à gré souvent utilisé par le ministère. (Faits saillants.)</li> <li>■ Résultats préoccupants quant au processus d’appel d’offres et à la gestion des contrats dans le domaine des technologies de l’information. Des lacunes ont été relevées quant au traitement intégré et équitable des concurrents, à la transparence, à la reddition de comptes et à la bonne utilisation des fonds publics. (Faits saillants.)</li> <li>■ Traitement inadéquat des modifications de contrats. (Faits saillants.)</li> <li>■ Manque de rigueur dans l’autorisation des paiements. (Faits saillants.)</li> <li>■ Lacunes quant à l’information divulguée. Le ministère ne publie pas toujours dans le système électronique d’appel d’offres l’information exigée par la réglementation. (Faits saillants.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Utiliser les critères du Conseil du trésor pour déterminer le statut réel du fournisseur et mettre en œuvre la réglementation applicable.</li> <li>■ Revoir sa gestion contractuelle afin que, conformément à sa directive interne et à la réglementation, le recours à l’appel d’offres sur invitation ou à l’appel d’offres public soit privilégié.</li> <li>■ Analyser les résultats des appels d’offres et prendre les moyens pour que l’évaluation des soumissions et la sélection des fournisseurs favorisent leur traitement intégré et équitable, en conformité avec les exigences réglementaires.</li> <li>■ Traiter adéquatement les modifications à un contrat; pour ce faire, établir les dépenses supplémentaires afin qu’elles soient autorisées par les autorités compétentes, publiées dans le système électronique d’appel d’offres et, lorsque requis, transmises au Conseil du trésor. (Paragr. 106.)</li> <li>■ S’assurer que les paiements autorisés respectent les conditions établies lors du processus contractuel en ce qui a trait au tarif et à la nature des travaux. (Paragr. 113.)</li> <li>■ Publier adéquatement et en temps opportun dans le système électronique d’appel d’offres l’intégralité des renseignements relatifs aux contrats, conformément à la réglementation. (Paragr. 130.)</li> </ul>
<p>3</p> <p>Acquisitions de biens et de services (printemps 2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le CSPQ [Centre de services partagés du Québec] n’a pas l’assurance que la libre concurrence s’exerce efficacement. (Faits saillants.)</li> <li>■ En ce qui a trait à l’évaluation des appels d’offres, l’insuffisance de directives et le manque de rigueur dans l’exécution des tâches ne favorisent pas le traitement équitable des fournisseurs. (Faits saillants.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mettre en place des mécanismes afin que la préparation des appels d’offres soit faite de façon à :                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- maximiser le libre jeu de la concurrence;</li> <li>- [...].</li> </ul> </li> <li>■ Prendre les moyens pour que l’évaluation des appels d’offres favorise le traitement équitable des fournisseurs, en conformité avec les exigences réglementaires et d’admissibilité. (Paragr. 91.)</li> </ul>

Titre du rapport et saison	Principaux constats	Principales recommandations
<p>4 Centre hospitalier de l’Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance (automne 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pour 3 des 43 fournisseurs sélectionnés, les contrats accordés par le CHUM ont été fractionnés. Puisque le montant total des contrats attribués à chaque fournisseur était supérieur à 100 000 dollars, ceux-ci auraient dû faire l’objet d’un appel d’offres public. (Paragr. 115.)</li> <li>■ Depuis 2010, parmi les 43 fournisseurs sélectionnés, le CHUM a attribué des contrats à 7 d’entre eux, dont 2 hors-cadres et 1 cadre supérieur, afin de pourvoir des emplois à temps complet ou partiel. Les contrats ont été renouvelés ou prolongés sur plusieurs années. Notons que ces 7 fournisseurs excluent ceux engagés pour la construction du nouveau CHUM. Cette façon de faire ne respecte pas l’esprit de la loi, car il ne s’agit pas d’une situation exceptionnelle. (Paragr. 118.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veiller à ce que les contrats de services professionnels soient attribués conformément aux règles, notamment quant au mode de sollicitation et à la reddition de comptes. [...]</li> <li>■ S’assurer que le fait de pourvoir les postes d’encadrement par l’attribution de contrats de services professionnels est exceptionnel et que le conseil d’administration en est informé. (Paragr. 127.)</li> </ul>
<p>5 Contrats de services professionnels liés au traitement de l’information (automne 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bien que la plupart des dispositions législatives et réglementaires que nous avons examinées soient respectées, les nombreuses lacunes dans la gestion des contrats soulèvent des préoccupations à l’égard du traitement équitable des fournisseurs et de l’utilisation judicieuse des fonds publics. En effet, les lacunes recensées indiquent que différentes étapes de la gestion contractuelle n’ont pas toujours fait l’objet de saines pratiques de gestion. (Faits saillants.)</li> <li>■ L’utilisation du taux journalier comme type de rémunération était généralisée pour ce qui est des 38 contrats vérifiés. Bien que la réglementation permette ce type de rémunération, les fournisseurs n’ont assumé qu’une faible part des risques associés à l’exécution des contrats. (Faits saillants.)</li> <li>■ La sollicitation des fournisseurs n’a pas permis d’atteindre pleinement l’objectif du libre jeu de la concurrence. Le nombre moyen de soumissions conformes et acceptables qui ont été reçues à la suite d’un appel d’offres public est peu élevé. (Faits saillants.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Évaluer comment les fournisseurs peuvent assumer une plus grande part des risques associés à l’exécution des contrats.</li> <li>■ S’assurer que la sollicitation favorise le libre jeu de la concurrence.</li> <li>■ Analyser l’écart entre le montant estimé par l’entité relativement au contrat à attribuer et celui figurant dans la soumission retenue ainsi que les écarts entre les montants figurant dans les soumissions jugées conformes et acceptables pour un même contrat. [...]</li> <li>■ Améliorer le suivi des éléments figurant dans chaque contrat à l’égard de :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- la réalisation des travaux, pour s’assurer que ceux-ci correspondent à ceux qui étaient prévus dans le contrat;</li> <li>- l’application du type de rémunération spécifié;</li> <li>- l’application des taux prévus dans le contrat lors du paiement du fournisseur;</li> <li>- la réalisation des travaux par le personnel désigné.</li> </ul> </li> <li>■ Inclure dans le contrat une clause de pénalité à l’égard du personnel désigné et l’appliquer s’il y a lieu. (Paragr. 88.)</li> </ul>

Titre du rapport et saison	Principaux constats	Principales recommandations
<p>6 Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque (automne 2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Une entité a conclu neuf contrats dont le montant maximal était supérieur à celui proposé par le fournisseur dans sa soumission. Ces contrats ont été signés sur la base du montant estimé par l'entité. (Faits saillants.)</li> <li>■ Plusieurs éléments précisés dans le contrat n'ont pas fait l'objet d'un suivi exercé avec rigueur par les entités. Des lacunes ont été recensées notamment à l'égard de l'exécution de travaux non prévus, de la facturation à des taux supérieurs à ceux prévus dans le contrat et du non-respect du personnel désigné. (Faits saillants.)</li> <li>■ Attribution sans appel d'offres. Situation d'urgence : L'information obtenue ne démontre pas qu'une telle situation a été invoquée uniquement lorsqu'il était approprié de le faire. (Faits saillants.)</li> <li>■ Réception d'une seule offre conforme. Pour 17 des 32 dossiers vérifiés, d'autres fournisseurs s'étaient procuré les documents d'appel d'offres sans toutefois avoir soumissionné. Le ministère n'a pas pris contact avec ces soumissionnaires potentiels afin de connaître les raisons précises pour lesquelles ils n'ont pas soumissionné. (Faits saillants.)</li> <li>■ Estimation et contrat. Pour 23 dossiers analysés où le montant de la soumission dépasse de plus de 10 p. cent celui estimé par le ministère [...]. (Faits saillants.)</li> <li>■ Dépassements de coûts. Pour 13 des 29 dossiers examinés où il y avait des travaux imprévus, même s'il est difficile de statuer si les éléments ayant entraîné les modifications étaient prévisibles, l'envergure des dépassements était telle qu'il y a lieu de s'interroger. (Faits saillants.)</li> <li>■ Suivi des contrats. Un contrôle plus rigoureux devrait être instauré pour démontrer que les exigences techniques ayant trait aux travaux de construction ont été respectées. (Faits saillants.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nous avons recommandé au ministère :                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- [...] de s'assurer, pour les contrats accordés en vertu des situations d'urgence, que les conditions de réalisation sont clairement définies et que des mesures de contrôle permettent une gestion rigoureuse des coûts. (Paragr. 4.32.)</li> <li>■ Nous avons recommandé au ministère d'analyser les situations où il n'y a qu'une seule offre à la suite d'un appel d'offres et de veiller à ce que le sous-ministre détienne l'information requise afin d'autoriser l'attribution des contrats en pareil contexte. (Paragr. 4.50.)</li> <li>■ Nous avons recommandé au ministère :                                 <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'appliquer, lorsque cela est requis, sa procédure relative à l'autorisation des contrats pour lesquels le montant de la soumission retenue dépasse de plus de 10 p. cent celui qu'il a estimé et de fournir des explications suffisamment détaillées aux autorités; [...]. (Paragr. 4.56.)</li> <li>■ Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts. (Paragr. 4.76.)</li> <li>■ Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures supplémentaires pour que le suivi exercé à l'égard de la réalisation des contrats lui donne l'assurance que ses exigences sont respectées et que l'évaluation du fournisseur est effectuée lorsque celle-ci est requise. (Paragr. 4.91.)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Titre du rapport et saison	Principaux constats	Principales recommandations
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse. Le ministère ne réalise pas d'analyse comparative en matière de coûts entre les régions du Québec, ni avec d'autres administrations, ni dans le temps [...]. (Faits saillants.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nous avons recommandé au ministère :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- de procéder à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part, et, d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec;</li> <li>- [...]. (Paragr. 4.97.)</li> </ul> </li> </ul>