



Rapport du Vérificateur général  
du Québec  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2017-2018

Audit particulier (partie 2)

Ministère des Transports,  
de la Mobilité durable et de l'Électrification  
des transports : gestion contractuelle

Photo de la page couverture  
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



**Rapport du Vérificateur général  
du Québec  
à l'Assemblée nationale  
pour l'année 2017-2018**

Audit particulier (partie 2)

Ministère des Transports, de la Mobilité durable  
et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle





Québec, juin 2017

Monsieur Jacques Chagnon  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement, bureau 1.30  
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre les résultats de la deuxième partie de l'audit particulier réalisé auprès du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports. La présente publication fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in blue ink, reading "Guylaine Leclerc". The signature is fluid and cursive, written in a professional style.

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande du Conseil du trésor formulée le 24 mai 2016.

Les résultats de cet audit sont publiés dans deux rapports distincts. Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du deuxième objectif de l'audit. Nous voulions nous assurer que le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficacité et l'économie.

Le premier rapport, déposé à l'Assemblée nationale le 22 mars 2017, présente nos conclusions sur les mécanismes que le ministère a mis en place pour permettre une bonne gouvernance des activités liées à son processus de gestion contractuelle.

Les deux rapports sont disponibles au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion contractuelle du MTMDET et portant sur le deuxième objectif de l'audit.

---

**L'importance des contrats accordés aux firmes externes, dans le contexte où le ministère demeure vulnérable sur le plan de l'expertise, soulève des préoccupations quant à la capacité du MTMDET à encadrer adéquatement ces firmes.** Cela est d'autant plus essentiel que le ministère leur confie des responsabilités telles que la conception des plans et devis et la surveillance des chantiers.

---

**Pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels que nous avons vérifiés, les estimations ne sont pas établies avec toute la rigueur nécessaire.** De plus, pour les contrats de construction, lorsque l'estimation est effectuée par une firme externe, le ministère n'a pas démontré qu'il s'assure de la qualité des travaux de cette firme.

---

**Pour la majorité des avenants vérifiés qui entraînent des dépenses supplémentaires, les autorisations requises n'ont pas été obtenues avant le début des travaux.**

---

**Le ministère ne s'assure pas que les objectifs liés aux programmes de contrats à exécution sur demande sont atteints, soit une répartition équitable des contrats entre les firmes et une plus grande participation des firmes de petite envergure.** En outre, ces programmes créent des situations pour lesquelles le ministère risque de payer ses services plus cher.

---

**Pour les contrats attribués en situation d'urgence, des problèmes à l'égard du contrôle des coûts et des délais importants entre le début des travaux et la signature du contrat ont été observés.**

---

**Les analyses effectuées par le ministère pour connaître les marchés ne sont pas suffisamment approfondies pour qu'il puisse adapter ses stratégies d'intervention, et ce, afin de permettre une plus grande concurrence.** Pour 11 des 17 contrats vérifiés pour lesquels une seule offre conforme a été reçue, la justification relative au fait de signer tout de même le contrat avec le fournisseur n'était pas suffisante.

---

**Le ministère ne publie pas toujours en temps opportun dans le système électronique d'appel d'offres l'information exigée par la réglementation.** Pour 24 des 95 contrats vérifiés, il y avait des retards parfois importants dans la publication. Par exemple, pour 9 contrats, des dépenses supplémentaires ont été publiées avec un retard de 16 à 381 jours.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MTMDET. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations au ministère

- 1 Produire une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat afin de s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que, ultimement, les fonds publics sont utilisés adéquatement.**
  - 2 Encadrer adéquatement les travaux confiés à des firmes externes, notamment à l'égard de la conception des plans et devis (estimation des coûts des contrats) et de la surveillance des chantiers (gestion des dépenses supplémentaires), afin d'assurer l'intégrité du processus de gestion contractuelle.**
  - 3 Obtenir l'autorisation relative aux avenants avant le début des travaux.**
  - 4 Gérer les programmes de contrats à exécution sur demande de façon à s'assurer de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des fonds publics.**
  - 5 Gérer adéquatement les contrats attribués en situation d'urgence, particulièrement pour permettre un meilleur contrôle des coûts et la signature des contrats au moment opportun.**
  - 6 Approfondir ses analyses pour connaître les marchés afin d'adapter ses stratégies d'intervention, et ce, dans le but de permettre une plus grande concurrence et une diminution des situations où il y a une seule offre conforme.**
  - 7 Publier en temps opportun l'information exigée par la réglementation dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>4</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>10</b>
2.1 Enjeux liés à la gestion contractuelle	10
Estimation des coûts	
Dépassements de coûts	
Programmes de contrats à exécution sur demande	
Situation d'urgence	
Réception d'une seule offre conforme	
2.2 Information et reddition de comptes	24
2.3 Autres sujets en matière de gestion contractuelle	26
2.4 Recommandations	31
Commentaires de l'entité auditée	32
Annexes et sigles	35

## Équipe

Serge Giguère  
Vérificateur général adjoint

Alain Fortin  
Directeur principal d'audit

Janique Lambert  
Directrice principale d'audit  
et responsable de mission

Moïsette Fortin  
Directrice d'audit

Mathieu Bédard  
Éric Chamberland  
Marie-France Dubuc  
Marie-Pier Germain  
Catherine Labbé  
Simon Tremblay

Le terme «fournisseurs» englobe les entrepreneurs (contrats de construction) et les prestataires de services (contrats de services professionnels et de services techniques).

# 1 Mise en contexte

## Gestion contractuelle

1 Le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) a pour mission d'assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec. Sa vision consiste à être un leader de la mobilité durable et de l'électrification des transports dont l'expertise, la rigueur et la transparence sont au service de la population.

2 Afin d'accomplir sa mission, le ministère réalise des projets de construction et d'amélioration du réseau routier et procède à son entretien. L'attribution de contrats fait partie des outils essentiels qui sont utilisés par le MTMDET, tant pour construire et entretenir des routes ou des ponts que pour assurer le déneigement. Le processus de gestion contractuelle concerne toutes les directions du ministère, que ce soit les directions centrales ou celles situées dans les territoires. Il comporte plusieurs étapes, notamment les suivantes :

- la définition des besoins et l'estimation des coûts ;
- l'élaboration des documents d'appel d'offres ;
- la sollicitation des **fournisseurs** ;
- la sélection du fournisseur ;
- l'établissement du contrat ;
- le suivi du contrat ;
- l'évaluation du rendement du fournisseur ;
- la publication des renseignements dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO).

3 Parmi les ministères et les organismes publics, le MTMDET est le plus important donneur d'ouvrage. En 2015-2016, il a attribué 3 038 contrats de 25 000 dollars et plus, qui ont totalisé plus de 1,6 milliard de dollars ; 71 % de la valeur de ces contrats est liée à des travaux de construction et 12 %, à des services professionnels (tableaux 1 et 2).

**Tableau 1 Modes de sollicitation des contrats de 25 000 dollars et plus**

	2013-2014			2014-2015			2015-2016		
	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale		N <sup>bre</sup>	Valeur initiale		N <sup>bre</sup>	Valeur initiale	
		M\$	%		M\$	%		M\$	%
Appel d'offres public	1 292	1 534,6	79,9	1 396	2 757,8	88,6	1 422	1 283,8	80,1
Appel d'offres régionalisé <sup>1</sup>	1 313	240,1	12,5	1 271	205,8	6,6	1 174	142,9	8,9
Appel d'offres sur invitation	288	16,3	0,8	210	11,5	0,4	179	9,3	0,6
Gré à gré	304	129,7	6,8	342	136,3	4,4	263	166,1	10,4
<b>Total</b>	<b>3 197</b>	<b>1 920,7</b>	<b>100,0</b>	<b>3 219</b>	<b>3 111,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3 038</b>	<b>1 602,1</b>	<b>100,0</b>

1. Un appel d'offres régionalisé s'adresse uniquement aux fournisseurs ayant un établissement dans la région mentionnée dans l'avis d'appel d'offres.

**Tableau 2 Catégories de contrats de 25 000 dollars et plus**

	2013-2014			2014-2015			2015-2016		
	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale		N <sup>bre</sup>	Valeur initiale		N <sup>bre</sup>	Valeur initiale	
		M\$	%		M\$	%		M\$	%
Construction <sup>1</sup>	864	1 365,2	71,1	864	2 587,5	83,1	878	1 131,6	70,6
Services professionnels <sup>2</sup>	1 466	318,8	16,6	1 386	251,5	8,1	1 280	196,6	12,3
Services techniques <sup>3</sup>	474	86,0	4,5	624	145,3	4,7	549	122,9	7,7
Approvisionnement <sup>4</sup>	393	150,7	7,8	345	127,1	4,1	331	151,0	9,4
<b>Total</b>	<b>3 197</b>	<b>1 920,7</b>	<b>100,0</b>	<b>3 219</b>	<b>3 111,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3 038</b>	<b>1 602,1</b>	<b>100,0</b>

1. La construction peut comprendre la réfection et la construction de routes et de ponts, le marquage de chaussées, l'installation de signalisation routière, le terrassement et le gravelage.

2. Les services professionnels ont trait notamment à l'ingénierie, à l'arpentage et aux technologies de l'information.

3. Les services techniques concernent, entre autres, le déneigement et le déglçage des routes, la location de machinerie lourde avec opérateur et l'entretien ménager.

4. L'approvisionnement comprend essentiellement des biens en lien avec la mission du MTMDET ou avec des activités ou des travaux liés à la construction et à l'entretien du réseau routier, comme des granulats concassés, des tuyaux, des enrobés, des produits de déglçage, des systèmes d'éclairage, de l'équipement de signalisation et des glissières de sécurité.

4 Parmi l'ensemble des contrats, la majorité est liée aux besoins dans les territoires. En 2015-2016, c'était le cas de 90 % des 3 038 contrats de 25 000 dollars et plus, soit 89 % de la valeur totale de ces contrats. Des étapes importantes relatives à la gestion contractuelle sont donc décentralisées.

## Encadrement

5 Le gouvernement a mis en place un encadrement législatif et réglementaire qui vise à établir des normes relatives aux aspects importants du processus de gestion contractuelle.

6 Les contrats du MTMDET sont donc régis par cet encadrement. Celui-ci comprend notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, la réglementation sur les contrats liés à l'approvisionnement, à la construction, aux services et aux technologies de l'information de même que les directives et les politiques en matière de gestion contractuelle du Conseil du trésor. De plus, le ministère élabore des directives et des procédures en lien avec cet encadrement.

7 La *Loi sur les contrats des organismes publics* vise à promouvoir les principes fondamentaux suivants :

- la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ;
- la transparence dans les processus contractuels ;
- le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics ;
- la mise en place de procédures efficaces et efficientes, lesquelles comportent notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tient compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement ;
- la mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics ;
- la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

## Rôles et responsabilités

8 La description des rôles et des responsabilités présentée ci-dessous est fonction de la structure qui était en place jusqu'au 31 mars 2017.

9 Le MTMDET est sous la responsabilité d'un ministre. Le sous-ministre est chargé de la gestion administrative du ministère, avec l'appui du comité de gestion.

10 Le ministère réalise ses activités décentralisées dans 13 territoires. Ceux-ci comprennent 11 directions territoriales et 1 bureau de coordination, qui relèvent chacun d'un directeur, et, pour la région métropolitaine de Montréal, une direction générale adjointe et une autre pour le projet Turcot, qui relèvent chacune d'une sous-ministre adjointe. Chacun des dirigeants des 13 territoires gère le travail des ingénieurs et des techniciens des travaux publics, lesquels préparent divers projets, en font le suivi et rendent des comptes à cet égard. Ces dirigeants sont également responsables des ressources qui travaillent à l'exploitation du réseau routier et des équipes de soutien à la gestion.

11 Par ailleurs, certaines activités sont centralisées, comme l'élaboration des normes, des directives et des procédures ministérielles, la surveillance des marchés, l'observation des règles contractuelles, le choix des projets qui seront réalisés dans les territoires et la reddition de comptes.

12 Les principaux rôles et responsabilités des intervenants des différentes directions en matière de gestion contractuelle sont détaillés à l'annexe 2.

## Mission d'audit et portée des travaux

13 Le 24 mai 2016, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'effectuer un audit particulier portant sur la conformité du processus de gestion contractuelle du MTMDET à l'égard des dossiers traités par M<sup>me</sup> Annie Trudel, consultante, et de l'information qu'elle a colligée dans le cadre de son mandat, lesquels ont été transmis à l'Unité permanente anticorruption le 10 mai 2016, ainsi que sur tout autre élément que le Vérificateur général jugera pertinent d'auditer.

14 Les résultats de l'audit particulier sont publiés dans deux rapports distincts. Le premier rapport, déposé à l'Assemblée nationale en mars 2017 et disponible sur notre site Internet, présente nos conclusions sur les mécanismes que le ministère a mis en place pour permettre une bonne gouvernance des activités liées à son processus de gestion contractuelle. Nous avons relevé les éléments suivants :

- une structure de fonctionnement qui n'est pas optimale ;
- l'absence d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter les actions en matière de gestion contractuelle ;
- des contrôles axés davantage sur la conformité du processus sans que le ministère considère suffisamment l'efficacité du processus et la surveillance des marchés ;
- la coordination et la cohérence des actions, qui ne sont pas effectuées de façon intégrée ;
- des acteurs de gouvernance, tels que la haute direction et le comité d'audit interne, qui n'assument pas toujours leur rôle de manière adéquate.

15 Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du deuxième objectif de l'audit. Nous avons vérifié si le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficacité et l'économie.

16 Nous avons également intégré les résultats de nos travaux de suivi liés à l'application de la majorité des recommandations qui avaient été adressées au ministère en 2009 dans le rapport du Vérificateur général portant sur la gestion de contrats présentant des situations à risque. Ces travaux de suivi visaient à répondre à une recommandation que la Commission de l'administration publique avait adressée au Vérificateur général dans son 34<sup>e</sup> rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics publié en juin 2016. Un tableau relatif au suivi de l'application des recommandations formulées en 2009 est présenté à l'annexe 3.

17 Pour mener à terme nos travaux, nous avons vérifié des contrats, réalisé des entrevues et analysé divers documents, notamment les directives et les procédures ministérielles. Nous avons également examiné le cheminement de certaines données liées à la gestion contractuelle dans les systèmes informatiques.

18 En plus d'effectuer des travaux dans des directions centrales, nous avons visité quatre directions territoriales. De 2013-2014 à 2015-2016, la valeur initiale des contrats attribués dans ces directions territoriales a totalisé 1,3 milliard de dollars. Nous avons vérifié 95 contrats d'une valeur de 335,3 millions (tableau 3).

**Tableau 3 Contrats vérifiés<sup>1</sup> par direction territoriale visitée**

Type de contrat	Capitale-Nationale		Île-de-Montréal <sup>2</sup>		Laurentides-Lanaudière		Mauricie-Centre-du-Québec		Total	
	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)
Construction	10	87,2	13	153,2	13	41,6	17	26,6	<b>53</b>	<b>308,6</b>
Services professionnels	8	3,6	7	9,6	5	3,8	3	0,9	<b>23</b>	<b>17,9</b>
Services techniques	4	1,0	5	3,9	5	2,4	5	1,5	<b>19</b>	<b>8,8</b>
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>91,8</b>	<b>25</b>	<b>166,7</b>	<b>23</b>	<b>47,8</b>	<b>25</b>	<b>29,0</b>	<b>95</b>	<b>335,3</b>

1. La majorité des contrats vérifiés ont été attribués de 2013-2014 à 2015-2016. Quelques contrats qui ont été terminés durant cette période et qui ont fait l'objet d'un dépassement de coûts ont aussi été analysés, et ce, même s'ils ont été accordés avant 2013-2014.

2. Il s'agissait du nom de la direction avant le 1<sup>er</sup> avril 2016.

19 Pour sélectionner ces contrats, nous avons procédé par choix raisonné en tenant compte, d'une part, de certaines situations qui nous apparaissaient plus risquées, comme la réception d'une seule offre conforme et l'attribution sans appel d'offres lors d'une situation d'urgence, et, d'autre part, de certaines étapes du processus de gestion contractuelle, telles que l'estimation des coûts et le suivi des contrats. Le tableau 4 présente le nombre de contrats vérifiés pour chaque situation examinée. Mentionnons qu'un contrat peut avoir été vérifié pour plus d'une situation.

**Tableau 4 Contrats vérifiés pour chaque situation examinée**

	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)
Réception d'une seule offre conforme	17	16,0
Situation d'urgence	6	2,9
Estimation des coûts	84	329,6
Suivi des contrats	79	320,9

20 Enfin, nous avons examiné l'information contenue dans la clé USB de la consultante, M<sup>me</sup> Annie Trudel, ainsi que ses documents papier, que le ministère nous a remis. Nous avons rencontré M<sup>me</sup> Trudel afin de bien comprendre cette information et d'obtenir l'assurance que nous avons tous les éléments nécessaires à la réalisation de nos travaux. Cette information fait partie des sources qui ont servi à alimenter nos travaux d'audit et qui ont permis l'élaboration de certains constats dans les deux rapports.

21 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

## 2 Résultats de l'audit

22 Le MTMDET est une organisation de grande envergure qui est fortement décentralisée et dont la majorité des contrats est liée aux besoins dans les directions territoriales. En effet, de 2013-2014 à 2015-2016, 89 % des contrats de 25 000 dollars et plus y ont été attribués. De plus, ce sont les directions territoriales qui réalisent des étapes importantes du processus de gestion contractuelle, comme l'estimation des coûts et le suivi des contrats.

23 Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de cet audit, les efforts déployés par le MTMDET depuis 2009 ont d'abord visé à renforcer la conformité du processus de gestion contractuelle à la réglementation. Par contre, les constats formulés dans la deuxième partie de l'audit démontrent que des ajustements importants demeurent nécessaires pour renforcer l'intégrité du processus et en améliorer l'efficacité et l'économie.

24 Les résultats de nos travaux sont présentés dans trois sections : enjeux liés à la gestion contractuelle, information et reddition de comptes, autres sujets en matière de gestion contractuelle.

### 2.1 Enjeux liés à la gestion contractuelle

25 L'attribution de contrats fait partie des outils essentiels qui sont utilisés par le MTMDET, notamment pour construire et entretenir les routes et les ponts. Dans le cadre de ces activités et compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser, le ministère accorde différents contrats à des fournisseurs. Parmi les contrats attribués, il peut également confier des responsabilités à des firmes externes afin qu'elles s'occupent, entre autres, de la conception des plans et devis, de la surveillance des chantiers et du contrôle de la qualité des matériaux.

26 Étant donné que ces responsabilités sont liées à des étapes importantes du processus de gestion contractuelle, il est essentiel que le ministère exerce un contrôle suffisant sur ses activités et qu'il effectue une surveillance adéquate des travaux confiés à des firmes externes.

27 De 2013-2014 à 2015-2016, le MTMDET a attribué des contrats de services professionnels de 25 000 dollars et plus d'une valeur totale de 697,2 millions de dollars, majoritairement dans le domaine du génie (tableau 5).

**Tableau 5 Contrats de services professionnels<sup>1</sup> de 25 000 dollars et plus attribués de 2013-2014 à 2015-2016**

	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)
Conception des plans et devis	802	137,7
Surveillance du chantier	982	245,8
Contrôle de la qualité des matériaux	1 134	107,5
Autres <sup>2</sup>	1 166	206,2
<b>Total</b>	<b>4 084</b>	<b>697,2</b>

1. Les contrats relatifs aux technologies de l'information sont exclus.
2. Les autres services professionnels ont trait notamment à l'arpentage, à l'inspection des structures et aux honoraires pour l'analyse des réclamations des entrepreneurs.

28 Pour les 53 contrats de construction que nous avons vérifiés, le ministère a confié majoritairement à des firmes externes la conception des plans et devis et la surveillance du chantier (tableau 6).

**Tableau 6 Contrats de construction vérifiés**

	Contrats		Valeur initiale	
	N <sup>bre</sup>	%	M\$	%
<b>Conception des plans et devis</b>				
Réalisation à l'interne	21	40	16,4	5
Réalisation à l'externe	32	60	292,2	95
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100</b>	<b>308,6</b>	<b>100</b>
<b>Surveillance du chantier</b>				
Réalisation à l'interne	20	38	17,4	6
Réalisation à l'externe	33	62	291,2	94
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100</b>	<b>308,6</b>	<b>100</b>
<b>Conception et surveillance</b>				
Au moins une activité réalisée à l'externe	36	68	294,3	95
Deux activités réalisées à l'externe	29	55	289,1	94

29 L'importance des contrats accordés aux firmes externes, dans le contexte où le ministère demeure vulnérable sur le plan de l'expertise comme nous l'avons mentionné dans la première partie de notre audit, soulève des préoccupations quant à la capacité du MTMDET à encadrer adéquatement ces firmes. Cela est d'autant plus essentiel que le ministère leur confie des responsabilités importantes. En effet, comme le démontre le tableau 6, pour plus de la moitié des 53 contrats de construction vérifiés (94% de la valeur totale de ces contrats), tant la conception des plans et devis que la surveillance du chantier ont été effectuées par des firmes externes.

30 Le ministère devra améliorer certains éléments que nous considérons comme prioritaires afin de renforcer son processus de gestion contractuelle et de mieux encadrer les fournisseurs. Les grands enjeux sont les suivants :

- la capacité d'effectuer une estimation juste des coûts ;
- le contrôle des dépassements de coûts ;
- la gestion des programmes de contrats à exécution sur demande ;
- la gestion des situations d'urgence ;
- l'attribution des contrats en l'absence de concurrence (réception d'une seule offre conforme).

## Estimation des coûts

31 Une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat est importante pour que le ministère puisse s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que les dépassements de coûts sont minimisés.

32 Parmi les 8 353 contrats de 25 000 dollars et plus accordés de 2013-2014 à 2015-2016, 6 239 contrats étaient terminés au 30 avril 2017. Notons que les contrats ayant des options de renouvellement n'ont pas été retenus. Selon notre analyse, pour 4 127 contrats terminés (66 %), il y avait un écart de 10 % et plus entre l'estimation des coûts des contrats et les sommes déboursées. Parmi ces contrats, il y avait une surévaluation de l'estimation pour 3 612 contrats et une sous-évaluation de l'estimation pour 515 contrats (tableau 7).

**Tableau 7 Contrats<sup>1</sup> pour lesquels il y a eu une surévaluation ou une sous-évaluation des coûts de 10 % et plus**

Type de contrat	Nombre de contrats	Valeur totale de l'estimation des coûts	Valeur de la surévaluation ou de la sous-évaluation pour les écarts de 10 à 20 %	Valeur de la surévaluation ou de la sous-évaluation pour les écarts de 20 % et plus	Valeur totale de la surévaluation ou de la sous-évaluation	
		M\$	M\$	M\$	M\$	%
<b>Surévaluation de l'estimation de 10 % et plus</b>						
Approvisionnement	185	26,5	1,2	9,0	10,2	39
Construction	1 333	1 461,3	99,2	242,4	341,6	23
Services professionnels	1 810	178,7	6,1	59,6	65,7	37
Services techniques	284	42,9	1,8	12,7	14,5	34
<b>Total</b>	<b>3 612</b>	<b>1 709,4</b>	<b>108,3</b>	<b>323,7</b>	<b>432,0</b>	<b>25</b>
<b>Sous-évaluation de l'estimation de 10 % et plus</b>						
Approvisionnement	43	5,6	0,2	3,4	3,6	65
Construction	184	131,6	7,6	23,7	31,3	24
Services professionnels	260		1,5	5,1	6,6	30
Services techniques	28	3,6	0,2	0,8	1,0	27
<b>Total</b>	<b>515</b>	<b>162,4</b>	<b>9,5</b>	<b>33,0</b>	<b>42,5</b>	<b>26</b>

1. Il s'agit des contrats terminés au 30 avril 2017. Les contrats ayant des options de renouvellement n'ont pas été retenus.

33 Comme l'illustre ce tableau, les écarts entre les sommes déboursées et les estimations de coûts sont importants. D'ailleurs, un grand nombre de ces écarts sont de 20 % et plus. Par conséquent, il est essentiel que le ministère renforce la justesse de ses estimations pour améliorer la gestion contractuelle. Selon certains intervenants rencontrés, les estimations de coûts demeurent un enjeu. D'ailleurs, le MTMDET a mis en place un chantier qui a notamment comme objectif d'assurer une gestion efficace et efficiente des ressources. Une des actions prévues dans ce chantier est de renforcer la capacité du ministère à produire des estimations justes.

34 Pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels que nous avons vérifiés, les estimations ne sont pas établies avec toute la rigueur nécessaire. De plus, pour les contrats de construction, lorsque l'estimation est effectuée par une firme externe, le ministère n'encadre pas suffisamment les travaux de cette firme.

## Élaboration des estimations

35 Pour démontrer leur qualité, les estimations de coûts doivent être détaillées et elles doivent être appuyées sur une documentation suffisante.

36 Parmi les 95 contrats que nous avons vérifiés, l'estimation des coûts a été examinée pour 84 contrats, dont la valeur initiale totale était de 329,6 millions de dollars (tableau 8).

**Tableau 8 Contrats vérifiés concernant l'estimation des coûts**

Type de contrat	N <sup>bre</sup>	Valeur initiale (M\$)
Construction	50	305,9
Services professionnels	23	17,9
Services techniques	11	5,8
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>329,6</b>

37 L'estimation a été produite pour les 84 contrats vérifiés. Il s'agit d'une amélioration par rapport à une recommandation formulée en 2009 à l'égard des contrats de services professionnels. Par contre, l'élaboration des estimations relatives aux contrats de construction et de services professionnels manque de rigueur.

### Contrats de construction

38 L'estimation des coûts des contrats de construction peut être produite à l'interne. Cependant, lorsque les plans et devis sont réalisés par une firme externe, l'estimation des coûts est effectuée par cette firme. Dans ce dernier cas, les ingénieurs du ministère doivent réviser l'estimation et s'assurer qu'elle s'appuie sur une documentation suffisante. Parmi les 50 contrats de construction pour lesquels nous avons vérifié l'estimation des coûts, nous avons relevé les lacunes suivantes.

39 Pour 16 des 18 contrats de construction pour lesquels l'estimation des coûts a été réalisée à l'interne, les quantités et les prix estimés ne sont pas appuyés sur une documentation suffisante. Les ingénieurs disent qu'ils se basent sur leur expérience et sur les précédents contrats, mais leur décision n'est pas suffisamment soutenue par une documentation appropriée.

40 Pour les 32 contrats de construction pour lesquels l'estimation des coûts a été produite à l'externe, les dossiers ne démontrent pas que le ministère a exercé un encadrement adéquat. En fait, la documentation au dossier illustrant l'encadrement réalisé par le ministère est soit insuffisante, soit absente.

## Contrats de services professionnels en génie

41 Pour les contrats de **services professionnels en génie**, dont les taux horaires sont décrétés par le gouvernement, le MTMDET produit une estimation des coûts à l'interne. Selon le montant établi, il lance un appel d'offres public basé sur la qualité des soumissions ou il a recours à une firme déjà qualifiée dans un programme de contrats à exécution sur demande (sujet qui sera traité dans une section subséquente). Par la suite, il négocie le montant du contrat uniquement avec la firme sélectionnée ou avec celle qui est choisie dans le programme. Pour ce faire, il demande une proposition d'honoraires à la firme externe à partir d'un devis, ce qui permet d'entreprendre le processus de négociation. Cette étape est d'autant plus importante que les firmes ne sont pas mises en concurrence par rapport au prix.

Les services professionnels en génie sont encadrés depuis 1987 par le décret intitulé *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*.

42 Nous avons relevé des manquements à l'égard de l'estimation des coûts pour 20 des 23 contrats de services professionnels vérifiés, particulièrement dans les cas suivants :

- Pour 2 contrats, l'estimation des coûts n'a pas été produite au moment opportun. En fait, le ministère a effectué l'estimation après avoir reçu la première proposition d'honoraires de la firme.
- Pour 8 contrats, le ministère a révisé l'estimation des coûts ; 2 estimations ont été révisées après que le ministère a reçu la première proposition d'honoraires de la firme.
- Pour 16 contrats, il y avait des erreurs dans la majoration de certains taux horaires prévus dans les estimations.

43 Nous sommes d'avis que, lors de la négociation des honoraires, le ministère est en position de faiblesse en raison de sa capacité limitée à défendre ses estimations.

44 Il est à noter que, en juillet 2016, le Conseil du trésor a autorisé le MTMDET à réaliser un projet pilote pour évaluer la réceptivité du marché à l'égard de l'évaluation de la qualité et du prix lors de l'attribution de contrats de services professionnels en génie. Dans le document d'autorisation, il est mentionné que le Québec demeure l'une des seules administrations où des taux horaires sont décrétés pour de tels services.

## Analyse des écarts entre l'estimation des coûts et la soumission

45 En 2009, le Vérificateur général avait formulé deux recommandations à l'égard de l'analyse des écarts pour les contrats de construction et de services techniques. De façon générale, la situation a été corrigée, comme le démontrent nos travaux.

46 Pour les contrats de construction et de services techniques, lorsque le prix de la soumission la plus basse dépasse de plus de 10 % le montant estimé (sous-évaluation de l'estimation des coûts), une autorisation du sous-ministre est nécessaire avant l'attribution du contrat. Cette autorisation s'appuie sur une analyse des écarts présentant des explications détaillées. Parmi les 61 contrats vérifiés (50 contrats de construction et 11 contrats de services techniques), il y avait 9 contrats dans cette situation. Pour ceux-ci, l'analyse a été réalisée et le sous-ministre a autorisé le contrat avant sa signature.

47 Lorsque le prix d'une soumission est anormalement bas, c'est-à-dire que le montant de la soumission est de beaucoup inférieur à l'estimation des coûts, l'intervenant du ministère doit produire une analyse des écarts dans le but d'en préciser la cause et obtenir les commentaires du fournisseur. Le ministère s'est fixé des seuils pour déterminer si le prix d'une soumission est anormalement bas. L'analyse du ministère pourrait mener au rejet de la soumission, ce qui doit être autorisé par le sous-ministre. Parmi les 61 contrats vérifiés (50 contrats de construction et 11 contrats de services techniques), il y avait 13 contrats pour lesquels une telle analyse était requise. À cet égard, l'analyse a été produite pour 12 contrats.

48 Par ailleurs, il n'y a pas eu d'analyse des écarts pour les contrats de services professionnels vérifiés, alors qu'une telle analyse aurait pu être produite pour 12 des 23 contrats vérifiés. Par conséquent, le MTMDET n'est pas au fait des problèmes relevés dans les estimations relatives aux contrats de services professionnels. Cela lui aurait pourtant permis d'améliorer la qualité de ses estimations à l'égard des contrats de services professionnels.

## Dépassements de coûts

49 Il est essentiel que les dépenses supplémentaires qui sont effectuées après l'attribution du contrat soient gérées avec rigueur afin de s'assurer de contrôler les coûts. Une estimation rigoureuse des dépenses supplémentaires de même qu'une approbation en temps opportun sont nécessaires puisque le ministère doit continuer le contrat avec le même fournisseur et qu'il n'est plus dans un contexte de concurrence. Pour les contrats de construction, cela est d'autant plus important que le ministère peut confier aux firmes externes des responsabilités importantes, telles que la conception des plans et devis et la surveillance des chantiers.

50 Le MTMDET ne gère pas les dépenses supplémentaires avec suffisamment de rigueur. En fait, pour la majorité des avenants vérifiés, les autorisations requises n'ont pas été obtenues avant le début des travaux.

51 Nous avons vérifié des avenants ayant une incidence financière pour 49 contrats (36 contrats de construction et de services techniques et 13 contrats de service professionnels) d'une valeur initiale de 203 millions de dollars.

## Contrats de construction et de services techniques

52 Les coûts peuvent fluctuer pendant l'exécution d'un contrat, particulièrement si des avenants sont ajoutés à celui-ci en raison d'événements non prévus ou s'il y a des variations de quantité.

53 Dans le cas d'un avenant, il est nécessaire de faire une demande d'autorisation auprès d'un gestionnaire de la direction territoriale :

- avant le début des négociations relatives à l'avenant, en y incluant une estimation du montant ;
- avant le début des travaux, en présentant le montant négocié avec l'entrepreneur ;
- avant d'effectuer le paiement, en soumettant le montant réel des travaux.

54 En outre, lorsque les dépenses supplémentaires atteignent plus de 10 % de la valeur initiale du contrat, et ce, pour tout contrat de 100 000 dollars et plus, le sous-ministre doit autoriser l'avenant avant l'exécution des travaux.

55 D'autre part, s'il s'agit de variations de quantité pour laquelle un prix unitaire a été convenu, la *Loi sur les contrats des organismes publics* n'exige aucune autorisation particulière, et ce, même si les variations occasionnent une dépense supplémentaire. Cependant, le ministère a établi des situations pour lesquelles l'autorisation du sous-ministre adjoint est nécessaire afin de répondre à une recommandation portant sur les variations de quantité qui avait été formulée par le Vérificateur général en 2009. Une telle autorisation est requise :

- lorsque la valeur du contrat est de 5 millions de dollars et moins et que les variations de quantité atteignent 20 % et plus de la valeur initiale du contrat ;
- lorsque la valeur du contrat est de plus de 5 millions de dollars et que les variations de quantité atteignent 15 % et plus de la valeur initiale du contrat.

56 Dans le cadre de nos travaux, nous avons vérifié 88 avenants liés à 36 contrats de construction et de services techniques. Pour 74 avenants, l'autorisation n'a pas été obtenue avant le début des travaux. Dans les faits, pour 44 avenants, l'autorisation a été signée en même temps que celle qui est nécessaire avant d'effectuer le paiement. Nous n'avons pas été en mesure de nous prononcer à l'égard de 9 avenants puisqu'il n'y avait pas de date sur la demande d'autorisation.

57 Lorsque les dépenses supplémentaires atteignent plus de 10 % de la valeur initiale du contrat, les directives ministérielles prévoient que le sous-ministre doit autoriser l'exécution des travaux et le paiement des travaux. Pour 9 des 13 contrats vérifiés pour lesquels une autorisation du sous-ministre était nécessaire, celle-ci a été obtenue après le début des travaux.

58 Le ministère traite de façon distincte les dépassements de coûts occasionnés par les variations de quantité et par les avenants. Par conséquent, il peut y avoir des situations pour lesquelles il y a des dépassements de coûts importants sans qu'aucune autorisation ne soit nécessaire. En effet, considérés individuellement, les dépassements occasionnés par les avenants et par les variations de quantité ne requièrent pas d'autorisation du sous-ministre ou du sous-ministre adjoint lorsqu'ils n'excèdent pas leur seuil respectif. Cependant, les dépenses supplémentaires totales peuvent globalement dépasser de plus de 10 % la valeur initiale du contrat sans que le sous-ministre en soit informé.

59 Par exemple, pour un contrat de 25 327 557 dollars, il y a eu des dépenses supplémentaires de 3 098 197 dollars sans qu'une autorisation soit nécessaire. Le dépassement de 12,2 % se répartit comme suit : 3,9 % pour les avenants et 8,3 % pour les variations de quantité. À notre avis, le sous-ministre aurait dû être informé de ce dépassement global.

Des contrats à exécution sur demande sont possibles lorsque des besoins sont récurrents et que le nombre de demandes, le rythme ou la fréquence de leur exécution sont incertains.

60 De plus, pour deux **contrats à exécution sur demande** d'une valeur initiale de 1 114 210 dollars et de 9 580 221 dollars, il y a eu des dépassements respectifs de 46 % et de 14 %, ce qui n'est pas permis par les règles du ministère pour ce type de contrats.

61 Dans les faits, le processus relatif aux avenants est complexe et il peut comporter plusieurs étapes. En outre, si un avenant n'est pas accepté par le surveillant du chantier, il existe des recours permettant à l'entrepreneur de demander un dédommagement.

62 Si l'entrepreneur croit qu'il est lésé d'une quelconque façon par rapport aux clauses du contrat, il doit transmettre un avis au ministère dans lequel il expose et motive son intention de réclamer des sommes pendant les travaux. De telles demandes sont fréquentes et elles sont traitées par les directions territoriales. Lorsque la surveillance du chantier est confiée à une firme externe, c'est cette dernière qui analyse ces demandes. Par la suite, si l'entrepreneur n'est pas satisfait de ce processus, il peut faire une réclamation.

63 Force est de constater que le processus relatif aux avenants demande beaucoup d'énergie et coûte cher. Il est donc important d'effectuer une estimation initiale qui soit le plus juste possible avant l'attribution du contrat, ce qui permet de limiter les dépenses supplémentaires pendant les travaux. Cela est d'autant plus important que le ministère doit continuer le contrat avec le même fournisseur et qu'il n'est plus dans un contexte de concurrence.

## Contrats de services professionnels

64 Lorsqu'une modification apportée à un contrat de services professionnels d'une valeur de 100 000 dollars et plus occasionne une dépense supplémentaire de plus de 10%, le sous-ministre doit autoriser l'avenant avant le début des travaux.

65 Parmi les 23 contrats de services professionnels que nous avons vérifiés, 12 contrats ont nécessité au moins un avenant ayant une incidence financière pour lequel une autorisation du sous-ministre était nécessaire.

66 Pour 11 de ces 12 contrats, l'autorisation a été obtenue après le début des travaux ou parfois même après la facturation par la firme externe.

67 De plus, la majorité des formulaires liés aux avenants ne sont pas bien documentés et ils sont souvent signés après le début des travaux ou après la facturation par la firme externe.

## Programmes de contrats à exécution sur demande

68 Depuis 2008, comme le prévoient les règles gouvernementales pour les contrats de services professionnels relatifs aux infrastructures de transport, le ministère a mis en place des programmes de contrats à exécution sur demande d'une durée de trois ans dans les domaines du génie routier, de l'ingénierie des ponts, de l'assurance qualité des matériaux et de l'**arpentage**.

69 Ces programmes visent d'abord à qualifier des firmes après un appel d'offres public régionalisé. Par la suite, selon les besoins du ministère, des contrats sont accordés aux firmes qualifiées. Chaque contrat a une valeur maximale de 350 000 dollars pour la surveillance d'un chantier et de 200 000 dollars pour les autres activités, telles que la conception des plans et devis. Lorsque l'estimation des coûts atteint 90 % et plus de la valeur maximale prévue (350 000 ou 200 000 dollars), le MTMDET doit procéder à un appel d'offres public basé sur la qualité.

70 De plus, les règles gouvernementales relatives aux programmes précisent que les contrats sont attribués aux firmes externes qualifiées selon une répartition équitable qui tient compte de deux principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, soit le traitement intègre et équitable des concurrents et la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. Par ailleurs, un des objectifs poursuivis par le ministère est de permettre aux firmes de petite envergure de développer leur expertise puisque les exigences spécifiées dans les documents d'appel d'offres pour la qualification sont minimales. Cependant, les firmes peuvent faire qualifier une ressource ayant plus d'expérience que les exigences minimales.

Le programme de contrats à exécution sur demande relatif à l'arpentage a pris fin le 31 mars 2017.

71 Le ministère a accordé un grand nombre de contrats par l'intermédiaire des programmes de contrats à exécution sur demande. De 2013-2014 à 2015-2016, il a attribué 3 469 contrats de 25 000 dollars et plus qui ont totalisé 291 millions de dollars. Cette somme représente 42 % de la valeur initiale de l'ensemble des contrats de services professionnels accordés pendant cette période (697,2 millions).

72 Le ministère ne s'assure pas que les objectifs liés aux programmes de contrats à exécution sur demande sont atteints, soit une répartition équitable des contrats entre les firmes et une plus grande participation des firmes de petite envergure. En outre, ces programmes créent des situations pour lesquelles le ministère risque de payer ses services plus cher.

73 En 2014, le MTMDET a effectué une analyse concernant les programmes de contrats à exécution sur demande en cours et il a observé des déséquilibres entre les firmes qualifiées en ce qui concerne la répartition financière des contrats, et ce, pour toutes les directions territoriales. En 2015, une autre analyse portant sur le programme relatif à l'assurance qualité des matériaux a présenté des résultats similaires pour la quasi-totalité des directions territoriales.

74 Malgré ces constats, le ministère n'a pas élaboré d'instructions ni d'outils portant sur le calcul de cette répartition avant janvier 2017. De plus, il n'a pas fait d'analyse pour démontrer que, depuis la création des programmes de contrats à exécution sur demande, les firmes de petite envergure ont vraiment obtenu davantage de contrats pour développer leur expertise.

75 Par ailleurs, dans ces programmes, des règles relatives aux exigences minimales requises pour qualifier des ressources et des règles liées à leur rémunération représentent un risque si les programmes ne sont pas gérés adéquatement. En fait, il est possible que le MTMDET paie trop cher des ressources par rapport à ce dont il a réellement besoin.

76 En effet, une firme peut proposer des ressources qui ont beaucoup plus d'expérience que ce qui est exigé minimalement dans les programmes de contrats à exécution sur demande. Puisque seules les ressources qualifiées peuvent réaliser les mandats relatifs aux contrats, leur expérience réelle peut dépasser l'expérience requise. Les ressources peuvent donc être rémunérées à un taux horaire supérieur au taux prévu pour l'expérience requise, étant donné que la rémunération fixée est fonction de l'expérience réelle de la ressource.

77 Par exemple, pour un contrat vérifié, une ressource ayant 11 années d'expérience s'est qualifiée pour une fonction dont l'exigence minimale était de 3 années d'expérience pertinentes. Par la suite, cette ressource a réalisé des travaux pour un contrat lié à la surveillance d'un chantier qui avait cette même exigence minimale. Elle a été rémunérée au taux horaire maximal d'un ingénieur senior ayant 10 années d'expérience (46,60 dollars) plutôt qu'au taux horaire maximal d'un ingénieur junior ayant de 0 à 5 années d'expérience (34,20 dollars).

## Situation d'urgence

78 La *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit qu'un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré lorsque, en raison d'une situation d'urgence, la sécurité des personnes ou des biens est en cause. De plus, afin de gérer adéquatement une situation d'urgence, il est nécessaire d'évaluer si la situation satisfait aux critères établis pour une urgence, de définir clairement pour le contrat les conditions de réalisation et d'effectuer une gestion rigoureuse des coûts. Cette loi n'exige pas une approbation préalable du sous-ministre.

79 Pour les contrats attribués en situation d'urgence, des problèmes à l'égard du contrôle des coûts et des délais importants entre le début des travaux et la signature du contrat ont été observés.

80 En 2010, le ministère a modifié ses règles pour préciser la nature et les caractéristiques d'une situation d'urgence. Cette modification a permis de répondre à une recommandation qui avait été formulée à cet égard par le Vérificateur général en 2009. De plus, depuis septembre 2015, une autorisation du sous-ministre est nécessaire avant le début des travaux.

81 Selon les règles du MTMDET, lorsque le fournisseur choisi a commencé les travaux, il faut suivre les mêmes étapes relatives à la gestion contractuelle et avoir la même rigueur qu'à l'habitude, sauf pour la signature du contrat qui peut avoir lieu après le début des travaux. Avant qu'un paiement soit effectué et selon le montant, une autorisation du sous-ministre ou du sous-ministre adjoint est obligatoire.

82 Depuis 2009-2010, le ministère a attribué 158 contrats de 25 000 dollars et plus en raison d'une urgence, ce qui représente de 12 à 34 contrats par année. De 2013-2014 à 2015-2016, il a accordé 61 contrats de ce type, qui sont d'une valeur de 27,6 millions de dollars. Parmi les 95 contrats vérifiés, 6 ont été attribués en situation d'urgence (tableau 9).

**Tableau 9 Contrats vérifiés qui ont été accordés en situation d'urgence**

N°	Estimation des coûts (\$)	Valeur initiale du contrat (\$)	Délai entre le début des travaux et la signature du contrat (n <sup>bre</sup> de jours)	Écart entre la valeur initiale du contrat et l'estimation (%)	Somme déboursée (\$)	Écart entre la somme déboursée et la valeur initiale du contrat (%)
<b>Contrats signés après la fin des travaux</b>						
1	300 000	405 007	103	35	405 007	-
2	130 000	204 425	162	57	204 425	-
3	221 210	476 183	110	115	476 183	-
<b>Contrats signés pendant les travaux</b>						
4	857 448	1 000 000	42	17	1 157 506	16
5	471 830	762 780	75	62	2 288 633 <sup>1</sup>	200
6	54 707	80 000	220	46	84 474 <sup>2</sup>	6

1. Il s'agit de la somme déboursée à la date de fin de nos travaux puisque ce contrat était encore en cours à ce moment.

2. Cette somme comprend un montant de 4474 dollars qui n'avait pas encore été payé à la fin de nos travaux.

83 Pour 5 contrats, le sous-ministre a été mis au courant de la situation d'urgence avant le début des travaux, ce qui est une bonne pratique. Par contre, pour 1 contrat de 762 780 dollars attribué après septembre 2015, l'autorisation du sous-ministre n'a pas été obtenue. Ce dernier a été informé de la situation d'urgence 214 jours après le début des travaux, soit lors de la demande d'autorisation du premier paiement. Pour les 6 contrats vérifiés, les autorisations de paiement ont été obtenues.

84 Par ailleurs, pour les 6 contrats, le ministère n'a pas contrôlé adéquatement les coûts. D'une part, les écarts entre la valeur du contrat et l'estimation des coûts varient de 17 à 115 %. D'autre part, pour les 3 contrats qui ont été signés pendant les travaux, des demandes additionnelles de paiement ont été effectuées auprès du sous-ministre ou du sous-ministre adjoint afin qu'une somme plus élevée que celle qui était prévue dans le contrat signé soit déboursée, ce qui a occasionné des dépassements respectifs de 16 %, de 200 % et de 6 %.

85 De plus, le MTMDET a tardé à signer les 6 contrats. Les délais entre le début des travaux et la signature du contrat varient de 42 à 220 jours. Cela ne contribue pas à définir clairement les conditions du contrat.

86 Parmi les 6 contrats, il y en a même 3 qui ont été signés respectivement 81, 159 et 91 jours après la fin des travaux, ce qui fait que les fournisseurs ont été payés tardivement.

## Réception d'une seule offre conforme

87 Un des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* est de donner la possibilité aux concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres. La sollicitation des fournisseurs vise à obtenir plusieurs soumissions conformes ou acceptables. Dans un marché de libre concurrence, plus l'entité reçoit de soumissions conformes, plus les probabilités que ses besoins soient satisfaits au meilleur prix augmentent.

88 À la suite d'un appel d'offres, il peut arriver qu'une seule offre soit conforme ou acceptable. Dans cette situation, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du sous-ministre avant de conclure le contrat. La demande d'autorisation vise à informer le sous-ministre sur la possibilité ou non de procéder à un nouvel appel d'offres. La documentation qui accompagne cette demande sert à préciser les motifs des fournisseurs qui ont demandé les documents d'appel d'offres sans présenter de soumission et les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de lancer un nouvel appel d'offres, le cas échéant.

89 Les analyses effectuées par le ministère pour connaître les marchés ne sont pas suffisamment approfondies pour qu'il puisse adapter ses stratégies d'intervention, et ce, afin de permettre une plus grande concurrence. Pour 11 des 17 contrats vérifiés pour lesquels une seule offre conforme a été reçue, la justification relative au fait de signer tout de même le contrat avec le fournisseur n'était pas suffisante.

90 Pour 17 contrats d'une valeur totale de 16 millions de dollars que nous avons vérifiés, le ministère a reçu une seule offre conforme. Pour tous ces contrats, l'autorisation du sous-ministre a été obtenue avant la signature du contrat. Cependant, la justification n'était pas suffisante pour 11 contrats, ce qui ne corrige pas l'entièreté des lacunes soulevées en 2009 à cet égard.

91 Parmi ces 11 contrats, 7 concernaient le déneigement et le déglacage des routes et 2 portaient sur le marquage des routes. Dans les documents qui accompagnaient les demandes d'autorisation présentées au sous-ministre, les fournisseurs ont donné les motifs pour lesquels ils n'avaient pas soumissionné. Ils ont entre autres mentionné que le territoire était trop grand, que les délais pour soumissionner étaient trop courts et que le territoire visé par l'appel d'offres était situé à l'extérieur de leur zone géographique.

92 Ces motifs ont soulevé un questionnement quant à la possibilité pour les fournisseurs de participer aux appels d'offres. Nous avons donc réalisé une analyse globale concernant les situations pour lesquelles il y avait une seule offre conforme ou acceptable et les cas pour lesquels le ministère a conclu des contrats de gré à gré en se justifiant par le fait qu'un appel d'offres n'aurait pas servi l'intérêt public, comme cela est prévu par la loi.

93 De 2013-2014 à 2015-2016, le ministère a attribué 114 contrats (95,6 millions) de gré à gré en raison du fait qu'un appel d'offres n'aurait pas servi l'intérêt public. Il a également accordé 407 contrats (254,6 millions) pour lesquels il n'avait reçu qu'une seule offre conforme ou acceptable.

94 Il ressort de notre analyse que plusieurs des contrats pour lesquels l'une ou l'autre des situations a été observée portaient sur la fabrication et la pose d'enrobés ainsi que sur le déneigement et le déglçage des routes. Pour la fabrication et la pose d'enrobés, 146 contrats d'une valeur totale de 87,1 millions de dollars se trouvaient dans l'une de ces situations : 76 contrats accordés de gré à gré et 70 contrats pour lesquels il y avait une seule offre conforme ou acceptable. Quant aux contrats relatifs au déneigement et au déglçage des routes, une seule offre conforme a été reçue pour 88 d'entre eux, lesquels ont totalisé 36,4 millions de dollars.

95 Nos travaux concernant des contrats pour lesquels une seule offre conforme a été reçue ont aussi soulevé des questions à l'égard des contrats relatifs au marquage des routes. Nous avons effectué une analyse pour ce type de contrats, laquelle démontre que deux entrepreneurs ont obtenu une grande part de ces contrats. Parmi les 63 contrats liés au marquage des routes qui ont été attribués de 2013-2014 à 2015-2016, les deux entrepreneurs se sont vu accorder des contrats d'une valeur de 15,3 millions de dollars, soit 72 % de la valeur totale de ces 63 contrats.

96 Le ministère a réalisé des analyses à l'égard de la situation des marchés pour la fabrication et la pose d'enrobés ainsi que pour le déneigement et le déglçage des routes. Cependant, ces analyses doivent être approfondies afin que le ministère puisse mieux déterminer les facteurs pouvant influencer la concurrence et les prix dans certaines régions et adapter ses stratégies en matière de gestion contractuelle en fonction des particularités des marchés.

## 2.2 Information et reddition de comptes

97 Le processus de gestion contractuelle doit être appuyé par des systèmes informatiques qui permettent de produire de l'information complète, fiable et utile à la prise de décision.

98 Au MTMDET, cette information est colligée dans plusieurs systèmes informatiques : Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR), Suivi des informations contractuelles (SIC), Bordereaux et demandes de paiement (BDP), Suivi financier des produits/services et des projets (SFP) et Entrepôt ministériel de données (EMD). Ces systèmes sont sous la responsabilité de différentes directions et chacun est utilisé à une fin particulière. L'annexe 4 présente la description des nombreux systèmes informatiques et le cheminement de certaines données dans ces systèmes.

99 Pour 80 des 95 contrats vérifiés, l'information colligée était cohérente d'un système informatique à l'autre.

100 Pour les 95 contrats vérifiés, nous avons recherché, dans les systèmes informatiques, des données qui servent à produire de l'information de gestion et qui, selon le cas, sont publiées dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) du gouvernement. Ces données portent sur l'estimation des coûts du contrat, le montant initial, les avenants et les dépenses liées au contrat.

101 Cette recherche a fait ressortir 15 écarts parmi les 53 contrats de construction vérifiés. Ces écarts s'expliquent par le fait que l'information provenant du système BDP est transférée manuellement dans les autres systèmes et que ce système est principalement utilisé pour gérer les contrats de construction. Il s'agit d'écarts dans le montant de l'estimation inscrit dans les systèmes BDP et SIC (8 contrats) et dans les données relatives aux avenants saisies dans les systèmes BDP et SAGIR (7 contrats). Ces incohérences entre les systèmes peuvent avoir un impact sur la qualité de l'information de gestion.

## Système électronique d'appel d'offres

102 Les renseignements relatifs à tous les contrats de 25 000 dollars et plus doivent être publiés dans le SEAO, sauf ceux qui ont trait aux contrats portant sur une question de nature confidentielle ou protégée. Voici quelques renseignements qui doivent être publiés dans le SEAO et les délais de publication exigés.

Délai de publication exigé	Information à publier
Dans les 30 jours suivant la date de la conclusion d'un contrat accordé de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation (avant le 15 septembre 2013 : délai de 6 mois) Dans les 15 jours suivant la date de conclusion d'un contrat accordé à la suite d'un appel d'offres public	Description initiale du contrat, qui comprend notamment le nom du fournisseur sélectionné, le montant du contrat et la description des options (renouvellement ou autres)
Dans les 60 jours suivant la modification du contrat	Toute dépense supplémentaire découlant d'une modification qui excède de plus de 10 % le montant initial du contrat
Dans les 90 jours suivant la fin du contrat	Description finale du contrat, notamment la date de fin et le montant total payé

103 Le ministère ne publie pas toujours en temps opportun dans le SEAO l'information exigée par la réglementation. Des retards parfois importants dans la publication des données ainsi que des inexactitudes ont été observés.

104 Pour les 95 contrats examinés, nous avons vérifié si l'information avait été publiée dans le SEAO conformément à la réglementation. Il y avait des retards liés à la publication et des inexactitudes dans l'information publiée.

105 Pour 24 contrats vérifiés, il y avait des retards parfois importants dans la publication :

- de la description initiale (pour 15 contrats, retard de 2 à 114 jours) ;
- des dépenses supplémentaires (pour 9 contrats, retard de 16 à 381 jours) ;
- de la description finale (pour 5 contrats, retard de 232 à 800 jours).

106 En outre, pour 10 contrats, nous avons relevé des inexactitudes dans le montant publié relatif aux dépenses supplémentaires ou dans la description finale du contrat. Par exemple, pour 1 contrat, le montant des dépenses supplémentaires a été publié deux fois. De plus, la description finale de certains contrats a été publiée dans le SEAO même si ceux-ci étaient toujours en cours.

107 En plus des 95 contrats que nous avons vérifiés, nous avons repéré 1 contrat pour lequel la description initiale n'était pas publiée dans le SEAO à la date de fin de nos travaux, soit le 30 avril 2017. Ce contrat, d'une valeur initiale de plus de 1,5 milliard de dollars, a été conclu le 27 février 2015 et les sommes déboursées s'élevaient à 585,6 millions. Cependant, les renseignements relatifs à ce contrat étaient publiés sur le site Internet du ministère.

## 2.3 Autres sujets en matière de gestion contractuelle

108 Dans la présente section, nous abordons divers sujets qui portent notamment sur le suivi des recommandations formulées par le Vérificateur général en 2009.

### Contrats de nature confidentielle ou protégée

109 La *Loi sur les contrats des organismes publics* permet de conclure de gré à gré un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait en compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public. Lorsque la valeur d'un tel contrat est de 100 000 dollars et plus, l'autorisation du sous-ministre est requise avant sa conclusion, et le ministère doit en rendre compte annuellement au Secrétariat du Conseil du trésor. Le MTMDET doit également rendre des comptes au Secrétariat pour

les contrats de nature confidentielle ou protégée qui comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars, mais inférieure à 100 000 dollars. Notons qu'aucune publication dans le SEAO n'est requise.

---

110 Le ministère a rendu des comptes au Secrétariat du Conseil du trésor à l'égard de trois des quatre contrats de nature confidentielle ou protégée de 25 000 dollars et plus, comme le prévoit la réglementation.

---

111 De 2012-2013 à 2015-2016, le MTMDET a attribué 32 contrats de nature confidentielle ou protégée d'une valeur totale de 1,1 million de dollars. Parmi ces contrats, 4 étaient d'une valeur de 25 000 dollars et plus et ils devaient donc faire l'objet d'une reddition de comptes au Secrétariat du Conseil du trésor. Sauf pour 1 contrat de 26 250 dollars, la reddition de comptes a été effectuée. De plus, parmi les 32 contrats, un seul devait être autorisé par le sous-ministre. L'autorisation a été obtenue.

112 Nous avons analysé la nature des 28 contrats de moins de 25 000 dollars (valeur totale de 397 000 dollars). Il nous apparaît plausible que ces contrats soient de nature confidentielle ou protégée. De ce nombre, 18 portaient sur la gestion des ressources humaines.

113 Notons que, au début de l'année 2017, le ministère a adopté une politique pour préciser la définition des contrats de nature confidentielle et protégée, les principes directeurs et le traitement de ce type de contrats dans les systèmes informatiques.

## Contrats accordés à d'ex-employés du ministère

114 La réglementation relative à un contrat conclu avec un ex-employé s'applique différemment selon que cette personne physique exploite ou non une entreprise individuelle. Pour qu'une personne physique soit considérée comme exploitant une entreprise individuelle, elle doit disposer entièrement du pouvoir de décider de son fonctionnement. De plus, son activité doit réunir l'ensemble des conditions prévues dans la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics* produite par le Conseil du trésor. Cette activité doit donc :

- s'inscrire dans le cadre d'un plan d'affaires qui reflète les objectifs économiques de l'entreprise ;
- comporter un certain degré d'organisation matérielle ;
- impliquer une volonté de continuité dans le temps ;
- être d'ordre économique ;
- impliquer l'existence d'une clientèle, d'un achalandage ou d'un marché et la présence d'une valeur économique.

115 Les seuils d'appel d'offres public prévus dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* s'appliquent alors à l'entreprise individuelle qui fournit des services au ministère. Si l'activité de l'ex-employé ne réunit pas l'ensemble des conditions prévues par le Conseil du trésor, le ministère doit considérer qu'il conclut un contrat avec une personne physique n'exploitant pas d'entreprise individuelle. Dans ce cas, il peut lui accorder un contrat de gré à gré, car cette personne n'est pas soumise à la loi. Cependant, l'attribution de ce type de contrat doit demeurer un régime contractuel d'exception. La directive prévoit l'autorisation du Conseil du trésor avant la conclusion d'un tel contrat dans les situations suivantes :

- lorsque la valeur du contrat est égale ou supérieure à 50 000 dollars (depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008) ;
- lorsque des contrats sont successivement conclus avec la personne physique concernée et que la somme de la dépense d'un nouveau contrat et des dépenses des contrats antérieurs est égale ou supérieure à 50 000 dollars (depuis le 1<sup>er</sup> août 2015).

116 L'analyse que le MTMDET effectue pour déterminer si un ex-employé exploite ou non une entreprise individuelle n'est pas suffisante. De plus, de 2010-2011 à 2015-2016, le ministère n'a pas demandé l'autorisation du Conseil du trésor pour les sept contrats d'une valeur de 50 000 dollars et plus qui ont été accordés à d'ex-employés n'exploitant pas d'entreprise individuelle.

117 Selon l'information obtenue du ministère, de 2010-2011 à 2015-2016, ce dernier a conclu 80 contrats avec d'ex-employés exploitant ou non une entreprise individuelle (tableau 10).

**Tableau 10 Contrats conclus avec d'ex-employés du ministère<sup>1</sup>**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Total
Nombre	9	20	18	17	13	3	<b>80</b>
Valeur initiale (k\$)	430	685	813	794	841	70	<b>3 633</b>

1. Ne sont pas inclus les ex-employés du MTMDET qui réalisent des travaux pour le ministère, mais qui travaillent pour un autre employeur, telle une firme de génie.

118 Le MTMDET n'utilise pas les critères formulés par le Conseil du trésor pour évaluer si une personne physique exploite une entreprise individuelle. Dès qu'un ex-employé immatricule une entreprise auprès du Registraire des entreprises, le ministère considère automatiquement que cette personne exploite une entreprise individuelle. Nous sommes d'avis que cette façon de faire ne permet pas au ministère de s'assurer que l'ensemble des conditions édictées par le Conseil du trésor sont respectées. Le ministère doit effectuer une analyse qui permet de déterminer si cette personne exploite ou non une entreprise individuelle afin d'appliquer la réglementation à laquelle il doit se soumettre.

119 Parmi les 80 contrats, pour 48 contrats d'une valeur de 2,3 millions de dollars qui ont été conclus avec 20 ex-employés considérés par le MTMDET comme exploitant des entreprises individuelles, aucune analyse ne démontre que les conditions déterminées par le Conseil du trésor sont réunies.

120 Les 32 autres contrats d'une valeur de 1,3 million de dollars ont été conclus avec 17 ex-employés qui n'avaient pas immatriculé d'entreprise individuelle. Parmi ces contrats, pour les 7 contrats d'une valeur initiale de 50 000 dollars et plus accordés à 3 ex-employés, aucune autorisation du Conseil du trésor n'a été obtenue préalablement à leur attribution.

121 Il est à noter que, en janvier 2017, le MTMDET a publié une nouvelle politique portant sur les contrats accordés à des retraités de la fonction publique afin d'en préciser les principes directeurs. Celle-ci mentionne également que ces contrats seront publiés annuellement sur le site Internet du ministère.

## Signature des contrats

122 Les personnes autorisées doivent signer les contrats en temps opportun, soit avant le début des travaux.

---

123 Pour les contrats de construction et de services techniques que nous avons vérifiés, la quasi-totalité ont été signés avant le début des travaux. Par contre, pour 7 des 23 contrats de services professionnels examinés, la firme a commencé les travaux avant la signature du contrat.

---

124 La quasi-totalité des contrats de construction et de services techniques que nous avons vérifiés ont été signés avant le début des travaux.

125 Dans son rapport publié en 2009, le Vérificateur général avait recommandé au ministère de veiller à ce que les contrats de services professionnels soient signés avant le début de la prestation de services. Pour la majorité des 23 contrats de services professionnels examinés, les contrats ont été signés au moment opportun. Toutefois, pour 7 contrats, la firme a commencé les travaux avant la signature du contrat et, pour 4 d'entre eux, avant même l'acceptation des honoraires.

## Suivi des contrats

126 Après l'attribution d'un contrat, il importe de faire un suivi rigoureux de son exécution afin de s'assurer que ses modalités sont respectées, notamment en ce qui concerne les coûts facturés ainsi que la quantité et la qualité des biens et des services reçus. De plus, il importe d'avoir des procédures claires à l'égard des clauses contractuelles pour permettre une bonne gestion des contrats. Ces procédures garantissent l'uniformité quant à l'exécution et au respect des contrats, ce qui permet d'assurer l'équité entre les fournisseurs.

127 Le suivi des contrats de services professionnels ne permet pas un contrôle adéquat, notamment à l'égard de la rémunération des ressources, de l'autorisation des factures et du délai de paiement.

128 De façon plus détaillée, voici les situations relevées pour les 23 contrats de services professionnels vérifiés :

- utilisation d'un mode de rémunération qui contrevient à la réglementation (1 contrat) ou qui ne correspond pas à celui qui est prévu (3 contrats) ;
- modalités de facturation précisées dans le devis non respectées, comme la facturation mensuelle et les retenues prévues (19 contrats) ;
- descriptif des travaux sur la facture qui est peu détaillé ou non disponible, ce qui ne permet pas de connaître la nature des travaux (3 contrats) ;
- taux horaires facturés et payés qui sont différents des taux approuvés (5 contrats) ;
- approbation des factures par un professionnel plutôt que par un gestionnaire autorisé selon le plan de délégation des signatures (16 contrats) ;
- délai de paiement supérieur à 30 jours après la date de réception de la facture (15 contrats).

## Engagement de confidentialité

129 Dans le contexte où un grand nombre de travaux sont confiés à des firmes externes, il est important d'obtenir un engagement de confidentialité de l'ensemble des membres du personnel puisque de l'information est mise à leur disposition. Selon les règles du ministère, toutes les ressources des firmes qui réalisent des travaux doivent signer un engagement de confidentialité avant de commencer ceux-ci.

130 Pour les contrats de services professionnels en génie examinés, le ministère n'accorde pas toute l'importance nécessaire aux engagements de confidentialité.

131 Pour 13 contrats de services professionnels en génie, nous avons vérifié si un engagement de confidentialité avait été signé par chaque ressource qui réalise des travaux. Pour 12 contrats, les engagements de confidentialité n'ont pas été obtenus.

132 Depuis 2016, le ministère n'exige plus de recevoir l'engagement de confidentialité signé par chaque ressource qui réalise des travaux. Il demande plutôt à la firme de consigner l'information dans un registre qui doit être disponible pour consultation, au besoin, par le ministère. Nous sommes d'avis qu'il n'est pas approprié de déléguer la gestion des engagements de confidentialité à la firme externe pour préserver la confidentialité de l'information, et ce, sans que le ministère mette en place une stratégie pour s'assurer que les firmes s'acquittent adéquatement de cette responsabilité.

## Évaluation du rendement

133 L'évaluation du rendement vise à mesurer la qualité des travaux et des services reçus et à s'assurer du respect des exigences contractuelles. Cette évaluation est importante puisqu'elle permet d'éviter l'attribution de contrats à des fournisseurs qui n'ont pas réalisé des travaux de qualité. Le ministère a établi qu'elle doit être effectuée dans les 60 jours suivant une date prévue selon le type de contrats.

134 De façon générale, les évaluations de rendement ont été produites. Par contre, pour 7 des 34 contrats vérifiés pour lesquels une évaluation du rendement a été produite, l'évaluation n'a pas été réalisée dans le délai prescrit par le ministère.

135 Pour 34 des 35 contrats vérifiés pour lesquels une évaluation du rendement était nécessaire, l'évaluation a été produite. Cela permet de répondre en partie à une recommandation formulée par le Vérificateur général en 2009, laquelle demandait que l'évaluation du fournisseur soit effectuée lorsque celle-ci est requise.

136 Par contre, pour 7 contrats de construction, les évaluations de rendement ont été produites en retard. Elles ont été effectuées de 140 à 582 jours après la date prévue, soit la date de réception sans réserve des travaux de construction.

## 2.4 Recommandations

137 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 1** Produire une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat afin de s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que, ultimement, les fonds publics sont utilisés adéquatement.
- 2** Encadrer adéquatement les travaux confiés à des firmes externes, notamment à l'égard de la conception des plans et devis (estimation des coûts des contrats) et de la surveillance des chantiers (gestion des dépenses supplémentaires), afin d'assurer l'intégrité du processus de gestion contractuelle.
- 3** Obtenir l'autorisation relative aux avenants avant le début des travaux.
- 4** Gérer les programmes de contrats à exécution sur demande de façon à s'assurer de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des fonds publics.
- 5** Gérer adéquatement les contrats attribués en situation d'urgence, particulièrement pour permettre un meilleur contrôle des coûts et la signature des contrats au moment opportun.
- 6** Approfondir ses analyses pour connaître les marchés afin d'adapter ses stratégies d'intervention, et ce, dans le but de permettre une plus grande concurrence et une diminution des situations où il y a une seule offre conforme.
- 7** Publier en temps opportun l'information exigée par la réglementation dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement.

## Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Commentaires du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports

« Le MTMDET a pris connaissance des recommandations contenues dans la seconde partie du rapport d'audit particulier sur la gestion contractuelle.

« Selon nous, les allégations de graves irrégularités portées à son endroit, tant en matière de fractionnement de contrats que d'opacité des systèmes ou de collusion, s'avèrent sans fondement.

« Le MTMDET reconnaît par ailleurs que, sous les aspects mis en lumière dans le présent rapport, ses pratiques en matière de gestion contractuelle sont perfectibles. Il déploie déjà d'importants efforts pour les améliorer et, dans cette optique, il accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général.

« L'examen réalisé par le Vérificateur général porte sur la période 2009-2016, période au cours de laquelle les pratiques du MTMDET en matière de gestion contractuelle ont positivement évolué. En effet, une série de mesures ont été mises en œuvre afin d'assurer l'intégrité ainsi que la saine gestion des contrats publics accordés. Toutefois, le nombre et l'ampleur des changements apportés impliquent un temps d'ajustement nécessaire pour en apprécier l'intégralité des bénéfices.

« Il est à noter que des travaux concernant plusieurs des recommandations formulées dans ce rapport sont déjà en cours, dans le cadre de la transformation organisationnelle entreprise en janvier 2017. C'est notamment le cas de :

- la constitution d'une unité administrative spécialisée en estimation et la réalisation d'un plan d'amélioration du processus d'estimation des projets, dans le but de renforcer la capacité ministérielle à produire des estimations justes ;
- la consolidation, le maintien et le développement de l'expertise interne dans les domaines clés de la mission du MTMDET. Les efforts consentis dans ce sens entre octobre 2011 et mars 2017 ont permis de faire passer le nombre d'ingénieurs à l'emploi du MTMDET de 557 à 901, soit une augmentation de 62 % ;

- la création d'une fonction de contrôleur des coûts et l'implantation d'un processus de monitoring des avenants et d'amélioration continue des pratiques, pour assurer une gestion proactive des dépenses supplémentaires et un meilleur contrôle des coûts des contrats du domaine de la construction ;
- la révision de la procédure concernant l'octroi d'un contrat conclu en situation d'urgence.

«L'absence de concurrence dans certains domaines de la mission du MTMDET, comme les enrobés bitumineux, le marquage des chaussées et le déneigement, est une problématique connue. Dans un tel contexte, toutes les mesures pouvant stimuler la concurrence sont envisagées. Cela implique une connaissance approfondie des marchés constituant la mission du MTMDET, et c'est justement le mandat de l'équipe d'analyse de marché, mise en place au tournant des années 2010. Les analyses réalisées par cette équipe ont porté sur ces domaines où la concurrence est limitée et elles permettront d'établir des stratégies contractuelles qui favoriseront la saine compétition.

« Considérant ses obligations en matière de transparence et de reddition de comptes, parmi lesquelles les publications au système électronique d'appel d'offres (SEAO), le MTMDET travaille depuis quelques mois à l'élaboration d'une solution intégrée et évolutive qui permettra d'améliorer le processus de publication, notamment en améliorant la détection de possibles erreurs aux systèmes de données financières et contractuelles. Cette mesure témoigne de la vigueur de son engagement à assurer la qualité et l'intégrité des données diffusées publiquement.

« Enfin, le MTMDET prend acte des constats du Vérificateur général relatifs à l'octroi de contrats à d'anciens employés de la fonction publique, octroi qui demeure exceptionnel et qui est, de surcroît, encadré depuis avril 2017 par une politique en la matière. En outre, le ministère a déjà effectué la modification à sa procédure sur l'octroi de contrats de services à des retraités de la fonction publique afin de donner suite aux observations pertinentes du Vérificateur général.

« En terminant, les deux volets de l'audit particulier réalisé par le Vérificateur général concernant la gestion contractuelle au MTMDET mettent en évidence la complexité que revêtent, au sein d'une grande organisation fortement décentralisée, d'une part, la mise en place de contrôles permettant de renforcer la qualité et la conformité de la gestion contractuelle et d'assurer la saine gestion des fonds publics et, d'autre part, la nécessaire vigilance à exercer pour éviter leur multiplication, au détriment de la performance organisationnelle. C'est en misant désormais sur une approche favorisant l'identification et la gestion des risques que le ministère compte retrouver l'équilibre recherché. »



# Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Principaux rôles et responsabilités des intervenants
- Annexe 3** Suivi de l'application des recommandations
- Annexe 4** Systèmes informatiques

## Sigles

<b>BDP</b>	Bordereaux et demandes de paiement	<b>SEAO</b>	Système électronique d'appel d'offres
<b>EMD</b>	Entrepôt ministériel de données	<b>SFP</b>	Suivi financier des produits/services et des projets
<b>MTMDET</b>	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports	<b>SIC</b>	Suivi des informations contractuelles
<b>SAGIR</b>	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources		

## Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

### Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur divers documents publiés par le Secrétariat du Conseil du trésor, comme le *Coffre à outils : pour protéger l'intégrité des contrats publics* et le guide *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*, et sur nos travaux d'audit antérieurs. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que les mécanismes en place permettent une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du MTMDET.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les rôles et les responsabilités des instances de gouvernance sont bien définis et sont correctement assumés.</li> <li>■ Une gestion intégrée des risques est mise en œuvre. Cette gestion doit notamment inclure : <ul style="list-style-type: none"> <li>– le recensement et l'évaluation des risques ;</li> <li>– l'établissement des mesures d'atténuation ;</li> <li>– le suivi des risques.</li> </ul> </li> <li>■ Les principales recommandations en matière de gestion contractuelle et de gouvernance, lesquelles ont été reçues depuis 2009 de l'interne ou de l'externe, sont intégrées dans des plans d'action qui incluent les éléments essentiels pour appliquer les recommandations et corriger les lacunes soulevées. Les plans d'action doivent notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>– présenter les lacunes en lien avec les recommandations ;</li> <li>– inclure les actions nécessaires ;</li> <li>– désigner un responsable pour chaque action ;</li> <li>– préciser un échéancier de mise en œuvre.</li> </ul> </li> <li>■ La mise en œuvre des plans d'action est suivie de façon régulière et les correctifs sont apportés, si cela est requis.</li> <li>■ Les mécanismes permettant de s'assurer de la correction des lacunes sont mis en œuvre.</li> <li>■ L'information communiquée aux instances de gouvernance est présentée en temps opportun ; de plus, elle est complète, fiable et utile à la prise de décision.</li> </ul>
S'assurer que le MTMDET gère le processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficacité et l'économie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les principaux éléments du processus à examiner sont les suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'estimation des coûts ;</li> <li>– la sollicitation des fournisseurs (par exemple, l'attribution de contrats de gré à gré, le fractionnement de contrats) ;</li> <li>– le résultat du processus d'appel d'offres (par exemple, le partage du marché) ;</li> <li>– le suivi des contrats (par exemple, les dépassements de coûts) ;</li> <li>– les autorisations requises, obtenues des autorités compétentes.</li> </ul> </li> </ul>

## Portée des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande du Conseil du trésor formulée le 24 mai 2016. Les résultats de cet audit sont publiés dans deux rapports distincts. Le premier rapport, déposé à l'Assemblée nationale en mars 2017, contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Le présent rapport présente nos conclusions sur le deuxième objectif de l'audit.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons vérifié des contrats, réalisé des entrevues et analysé divers documents, notamment les directives et les procédures ministérielles. Nous avons également examiné le cheminement de certaines données liées à la gestion contractuelle dans les systèmes informatiques.

En plus d'effectuer des travaux dans des directions centrales, nous avons visité quatre directions territoriales. De 2013-2014 à 2015-2016, la valeur initiale des contrats attribués dans ces directions territoriales a totalisé 1,3 milliard de dollars. Nous avons vérifié 95 contrats d'une valeur de 335,3 millions. L'information détaillée relative à ces contrats est présentée dans le tableau 3.

Enfin, nous avons examiné l'information contenue dans la clé USB de la consultante, M<sup>me</sup> Annie Trudel, ainsi que ses documents papier, que le ministère nous a remis. Nous avons rencontré M<sup>me</sup> Trudel afin de bien comprendre cette information et d'obtenir l'assurance que nous avons tous les éléments nécessaires à la réalisation de nos travaux. Cette information fait partie des sources qui ont servi à alimenter nos travaux d'audit et qui ont permis l'élaboration de certains constats dans les deux rapports.

Nos travaux se sont déroulés de juin 2016 à avril 2017. Notre audit a porté essentiellement sur les activités menées par le MTMDET de 2013-2014 à 2015-2016. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Annexe 2 Principaux rôles et responsabilités des intervenants

La description des rôles et des responsabilités présentée dans cette annexe est fonction de la structure qui était en place jusqu'au 31 mars 2017.

### Direction générale de la surveillance des marchés et de l'administration

Responsable de l'observation des règles contractuelles

- Veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et par ses règlements, ses politiques et ses directives
- Conseiller le dirigeant de l'organisation et lui formuler des recommandations ou des avis sur l'application des règles contractuelles
- Veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisation afin de voir à l'intégrité des processus internes
- S'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles
- Exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles

### Direction de la surveillance des marchés et de l'observation des règles contractuelles

Service de l'observation des règles contractuelles

- Soutenir la responsable de l'observation des règles contractuelles dans l'accomplissement de ses fonctions
- Veiller à l'application des règles contractuelles
  - Exercer un rôle-conseil auprès des autorités et des unités
  - Établir les modalités conjointement avec la Direction des contrats et mettre en place les processus appropriés
  - Gérer les plaintes
  - Effectuer le suivi du processus d'imputabilité des fournisseurs afin d'obtenir la pleine réparation des préjudices subis par le ministère
  - Assurer la reddition de comptes
- Formuler des recommandations au dirigeant ou des avis sur l'application des règles
  - Assurer une veille, comparer les pratiques (lois, directives, etc.) et recommander les meilleures pratiques
  - Vérifier les argumentaires soumis à l'autorisation du dirigeant
- Veiller à la mise en place de mesures afin de s'assurer de l'intégrité des processus internes
  - Établir les mesures, les processus et les modalités
  - Contribuer à l'actualisation et à l'élaboration des directives et des procédures ministérielles
  - Mettre en œuvre de façon concertée les mécanismes requis pour une reddition de comptes valide, à jour et performante
  - Réviser et optimiser le processus de gestion contractuelle
- S'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles
  - Développer, en collaboration avec la Direction des contrats, le programme de formation continue et délivrer les certifications et les attestations aux intervenants en gestion contractuelle
  - Planifier, coordonner et offrir des formations
  - Harmoniser les interventions d'assistance en gestion contractuelle effectuées par les intervenants (agents multiplicateurs)
  - Soutenir le réseau des répondants en gestion contractuelle et assurer la coordination de ses activités

---

Service de l'analyse de marché et des réclamations	<p>Analyse de marché</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Favoriser et maintenir un marché concurrentiel</li><li>■ Suivre l'évolution des marchés et prévoir les tendances</li><li>■ Détecter des situations problématiques liées aux marchés</li><li>■ Conseiller les autorités</li><li>■ Contribuer à l'évolution des orientations en matière de gestion contractuelle</li></ul> <p>Réclamations</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Effectuer les analyses nécessaires et formuler des propositions visant à régler les réclamations des contractants</li><li>■ Offrir des services-conseils aux directions territoriales pour faciliter le règlement des litiges en cours</li><li>■ Déterminer les mesures susceptibles de réduire le nombre de réclamations</li></ul>
Service de la gestion intégrée de l'information	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Fournir l'encadrement et le soutien pour une saine gestion des documents et de l'information<ul style="list-style-type: none"><li>– Normaliser les façons de faire</li><li>– Élaborer des outils de référence</li><li>– Former les utilisateurs</li></ul></li><li>■ Soutenir la révision, l'amélioration et la simplification des processus électroniques et accompagner la mise en place des services en ligne</li></ul>
<b>Direction des contrats</b>	
Service de l'expertise-conseil en gestion contractuelle	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Actualiser et élaborer des directives et des procédures ministérielles</li><li>■ Développer et offrir de la formation dans le cadre du programme de formation en gestion contractuelle</li><li>■ Participer aux projets d'optimisation des pratiques de gestion contractuelle</li><li>■ Piloter et soutenir le développement des systèmes liés à la gestion contractuelle</li></ul>
Service des acquisitions	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Recenser et analyser les besoins de toutes les unités du ministère pour les contrats d'achats regroupés, d'acquisition de biens délégués et d'acquisition de biens spécifiques</li><li>■ Coordonner les activités liées à l'attribution des contrats d'acquisition de biens délégués, de la vérification des documents d'appel d'offres jusqu'à la conclusion des contrats<ul style="list-style-type: none"><li>– Valider la conformité de l'assemblage des documents d'appel d'offres</li><li>– Rédiger des appels d'offres et procéder à leur publication dans le système électronique d'appel d'offres</li><li>– Procéder à la réception, à l'ouverture et à l'analyse des soumissions</li><li>– Procéder à la conclusion des contrats d'acquisition de biens délégués et en assumer la gestion jusqu'à l'évaluation du rendement de l'entreprise</li></ul></li></ul>
Service des contrats de construction et de services	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Coordonner le processus d'attribution des contrats relatifs à des travaux de construction, à des services professionnels et à des services techniques (y compris les contrats de déneigement), dont l'estimation est au-delà des seuils d'appel d'offres public réglementaires<ul style="list-style-type: none"><li>– Vérifier et analyser des documents d'appel d'offres</li><li>– Publier les appels d'offres dans le système électronique d'appel d'offres</li><li>– Valider et publier les addendas requis dans le système électronique d'appel d'offres</li><li>– Procéder à la réception, à l'ouverture et à l'analyse des soumissions</li><li>– Former et coordonner les comités de sélection qui évaluent la qualité des offres de services professionnels</li></ul></li></ul>

---

### Direction du soutien à la gestion des ressources

- |  |   |
|--|---|
| Service du pilotage intégré des systèmes informationnels | Équipe de soutien intégré en ressources financières et ressources matérielles <ul style="list-style-type: none"><li>■ Fournir un soutien intégré et de l'assistance-conseil à la clientèle, notamment pour les ressources financières, matérielles et humaines</li><li>■ Contribuer à l'amélioration continue des connaissances des utilisateurs au moyen d'une foire aux questions, notamment les questions en gestion contractuelle</li><li>■ Soutenir les utilisateurs dans l'interprétation des directives et des procédures ministérielles</li></ul> |
|--|---|

### Direction générale des territoires

#### Direction de la programmation et des ressources territoriales

- |   |  |
|---|--|
| Service de la programmation et de l'allocation des ressources | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Effectuer des analyses et rédiger des recommandations pour l'autorisation du dirigeant (avenants aux contrats et situations particulières)</li><li>■ Collaborer à la table des répondants en gestion contractuelle</li><li>■ Vérifier la conformité des attestations et des engagements de 25 000 dollars et plus avant leur publication dans le système électronique d'appel d'offres</li></ul> |
|---|--|

#### Directions territoriales

- |                  |   |
|------------------|---|
| Équipe de projet | Ingénieurs et techniciens des travaux publics <ul style="list-style-type: none"><li>■ Définir les besoins et estimer les coûts de façon détaillée</li><li>■ Établir le mode de sollicitation (appel d'offres sur invitation ou public, contrat de gré à gré)</li><li>■ Élaborer des documents d'appel d'offres, tels les devis</li><li>■ Gérer l'exécution des contrats</li><li>■ Approuver les factures et autoriser les paiements</li><li>■ Évaluer le rendement des fournisseurs</li></ul> |
|------------------|---|

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| Équipe de soutien à la gestion | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Faciliter la réalisation des mandats de la direction territoriale en assurant le soutien lié à la gestion des ressources humaines, matérielles, financières, contractuelles et informationnelles</li><li>■ Effectuer une révision administrative des documents d'appel d'offres public et les transmettre à la Direction des contrats</li><li>■ Gérer le processus d'appel d'offres sur invitation et l'attribution des contrats de gré à gré</li><li>■ Procéder aux paiements des factures</li></ul> |
|--------------------------------|---|

- |  |   |
|--|---|
| Répondant en gestion contractuelle (fait partie de l'équipe de soutien à la gestion) | <ul style="list-style-type: none"><li>■ Planifier, organiser et superviser les activités de l'équipe responsable de la préparation et de l'attribution des contrats dans la direction territoriale</li><li>■ Agir comme personne-ressource en matière de gestion contractuelle auprès des intervenants de la direction territoriale</li><li>■ Former et soutenir tous les intervenants de la direction territoriale qui participent à la préparation des contrats et au processus d'attribution des contrats</li><li>■ Maintenir à jour et développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures</li><li>■ Assurer la fiabilité des données saisies dans les divers systèmes</li></ul> |
|--|---|

Professionnel en conformité des processus	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Analyser les dossiers relatifs aux contrats avant leur attribution et s'assurer de la conformité du processus d'attribution au cadre normatif</li><li>■ Fournir au directeur territorial une évaluation objective et indépendante à l'égard de la conformité du processus de gestion contractuelle de la direction territoriale, et ce, afin d'assurer le respect intégral des directives ministérielles en vigueur</li><li>■ Proposer des actions pour corriger les cas de non-conformité relevés, soutenir le directeur territorial dans leur mise en œuvre et en assurer le suivi</li><li>■ Maintenir à jour et développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures</li><li>■ Agir comme personne-ressource en matière de conformité aux règles contractuelles</li></ul>
---	--

### Direction générale des infrastructures et des technologies

#### Direction du soutien aux opérations

Service des normes et des documents contractuels	<ul style="list-style-type: none"><li>■ En matière de gestion des infrastructures routières, conseiller les autorités et soutenir les unités du ministère et ses partenaires en élaborant des normes techniques et des documents contractuels qui décrivent les exigences relatives aux travaux d'entretien et de construction d'infrastructures routières, ce qui constitue entre autres les cahiers des charges et des devis généraux</li></ul>
--	---

### Direction des enquêtes et de l'audit interne

- Audit interne (ressources centrales et auditeurs présents dans les territoires qui effectuent des audits en gestion contractuelle après l'attribution des contrats)
- Aider l'organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité
  - S'assurer que les ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles sont gérées de façon efficace, efficiente et économique
  - Fournir une assurance au ministère quant au respect du cadre normatif en matière de gestion contractuelle et faire des recommandations à même de favoriser l'atteinte de cet objectif (il s'agit essentiellement d'audits de conformité)

### Autres

#### Toutes les directions

- Tous les gestionnaires et les employés qui expriment des besoins
- Définir les besoins et estimer les coûts de façon détaillée
  - Établir le mode de sollicitation (appel d'offres sur invitation ou public, contrat de gré à gré)
  - Élaborer des documents d'appel d'offres
  - Gérer le processus d'appel d'offres sur invitation et l'attribution des contrats de gré à gré
  - Gérer l'exécution des contrats et les paiements
  - Évaluer le rendement des fournisseurs

## Annexe 3 Suivi de l'application des recommandations

Le tableau 11 présente les résultats relatifs au suivi de l'application des recommandations formulées par le Vérificateur général en novembre 2009 dans le rapport intitulé *Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque*. Dans ce rapport, 18 recommandations avaient été formulées. Nous avons séparé certaines de ces recommandations en deux volets, pour un total de 21 recommandations. Bien que 9 des 14 recommandations que nous avons suivies soient appliquées, comme il est mentionné dans le présent rapport, des améliorations devront être apportées à l'égard de certains sujets.

**Tableau 11** Recommandations du Vérificateur général

Sections et recommandations du rapport de 2009	Appliquées <sup>1</sup>	Non appliquées <sup>2</sup>	Non suivies par le Vérificateur général	Commentaires du Vérificateur général	Paragr.
<b>Attribution sans appel d'offres</b>					
Préciser et diffuser les critères servant à établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause afin de communiquer à son effectif des balises favorisant un traitement cohérent quant aux situations d'urgence et de s'assurer de leur respect.	√				80
S'assurer que les autorisations requises sont obtenues avant de procéder à tout paiement.	√				83
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.		√			84-86
Étayer adéquatement sa décision de ne pas lancer d'appel d'offres lorsqu'il se réfère à l'une ou l'autre des situations de fournisseur unique énoncées dans la réglementation.			√		s.o.
S'assurer que ses pratiques quant au respect des seuils de sollicitation par appel d'offres sont conformes en tout temps à la réglementation et à ses procédures.			√		s.o.
<b>Réception d'une seule offre conforme</b>					
Analyser les situations où il n'y a qu'une seule offre à la suite d'un appel d'offres et veiller à ce que le sous-ministre détienne l'information requise afin d'autoriser l'attribution des contrats en pareil contexte.		√			90, 91

1. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les lacunes sont corrigées.

2. Une recommandation est jugée non appliquée lorsqu'une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

**Tableau 11** Recommandations du Vérificateur général (suite)

Sections et recommandations du rapport de 2009	Appliquées <sup>1</sup>	Non appliquées <sup>2</sup>	Non suivies par le Vérificateur général	Commentaires du Vérificateur général	Paragr.
<b>Estimation et contrat</b>					
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 fournir des explications suffisamment détaillées aux autorités.	√				46
Analyser les situations où le montant de la soumission retenue est inférieur de façon importante à celui qu'il a estimé à l'égard du contrat dans le but d'en préciser la cause et de communiquer les résultats de cet exercice aux autorités.	√				47
S'assurer que le montant du contrat, montant établi après négociation avec la firme retenue, est appuyé par une estimation détaillée des honoraires professionnels qu'il entend lui verser.		√		L'estimation est plus détaillée qu'en 2009 ; toutefois, le manque de rigueur à cet égard ne permet pas au ministère de négocier le prix avec la firme.	37, 42
Utiliser les sommes affectées à la réalisation du contrat pour couvrir uniquement les coûts y afférents.			√	Nous n'avons pas observé de situations comme celles décrites dans le rapport de 2009.	s.o.
Veiller à ce que le contrat soit signé avant le début de la prestation de services.		√		Pour 7 des 23 contrats de services professionnels vérifiés, le prestataire de services a commencé les travaux avant la signature du contrat.	123, 125
<b>Dépassements de coûts</b>					
S'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts.			√		s.o.
S'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont dûment autorisés avant leur paiement.	√			Les dépassements sont autorisés avant le paiement, mais pas nécessairement avant l'exécution des travaux.	50, 67
Revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont occasionnés par des variations de quantité.	√				55

1. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les lacunes sont corrigées.

2. Une recommandation est jugée non appliquée lorsqu'une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

**Tableau 11** Recommandations du Vérificateur général (suite)

Sections et recommandations du rapport de 2009	Appliquées <sup>1</sup>	Non appliquées <sup>2</sup>	Non suivies par le Vérificateur général	Commentaires du Vérificateur général	Paragr.
Veiller à ce que : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ les paiements ne soient pas effectués avant que la recommandation à cet égard attestant la réalisation des travaux soit faite ;</li> <li>■ les éléments figurant dans le bordereau de soumission soient liés à des travaux précis.</li> </ul>	√		√	Pour les contrats de construction, l'autorisation nécessaire avant d'effectuer le paiement a été obtenue. Le 2 <sup>e</sup> volet de la recommandation n'a pas été suivi.	56 s.o.
<b>Suivi des contrats</b>					
Prendre des mesures supplémentaires pour que le suivi exercé à l'égard de la réalisation des contrats lui donne l'assurance que : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ses exigences sont respectées ;</li> <li>■ l'évaluation du fournisseur est effectuée lorsque celle-ci est requise.</li> </ul>	√		√	Le 1 <sup>er</sup> volet de la recommandation n'a pas été suivi. Par contre, pour 7 des 34 contrats terminés, l'évaluation n'a pas été réalisée dans le délai prescrit.	s.o. 135, 136
<b>Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse du ministère</b>					
Procéder à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part ;</li> <li>■ d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec.</li> </ul>		√	√	Le 1 <sup>er</sup> volet de la recommandation n'a pas été suivi.	s.o. 62 (partie 1 de l'audit, hiver 2017)
Établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques.	√			Une équipe responsable de l'analyse des marchés a été mise en place en 2012. Par contre, les analyses pour connaître les marchés doivent être approfondies pour que le ministère puisse adopter ses stratégies.	61 (partie 1 de l'audit, hiver 2017) 96
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>7</b>		

1. Une recommandation est jugée appliquée lorsque les lacunes sont corrigées.

2. Une recommandation est jugée non appliquée lorsqu'une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

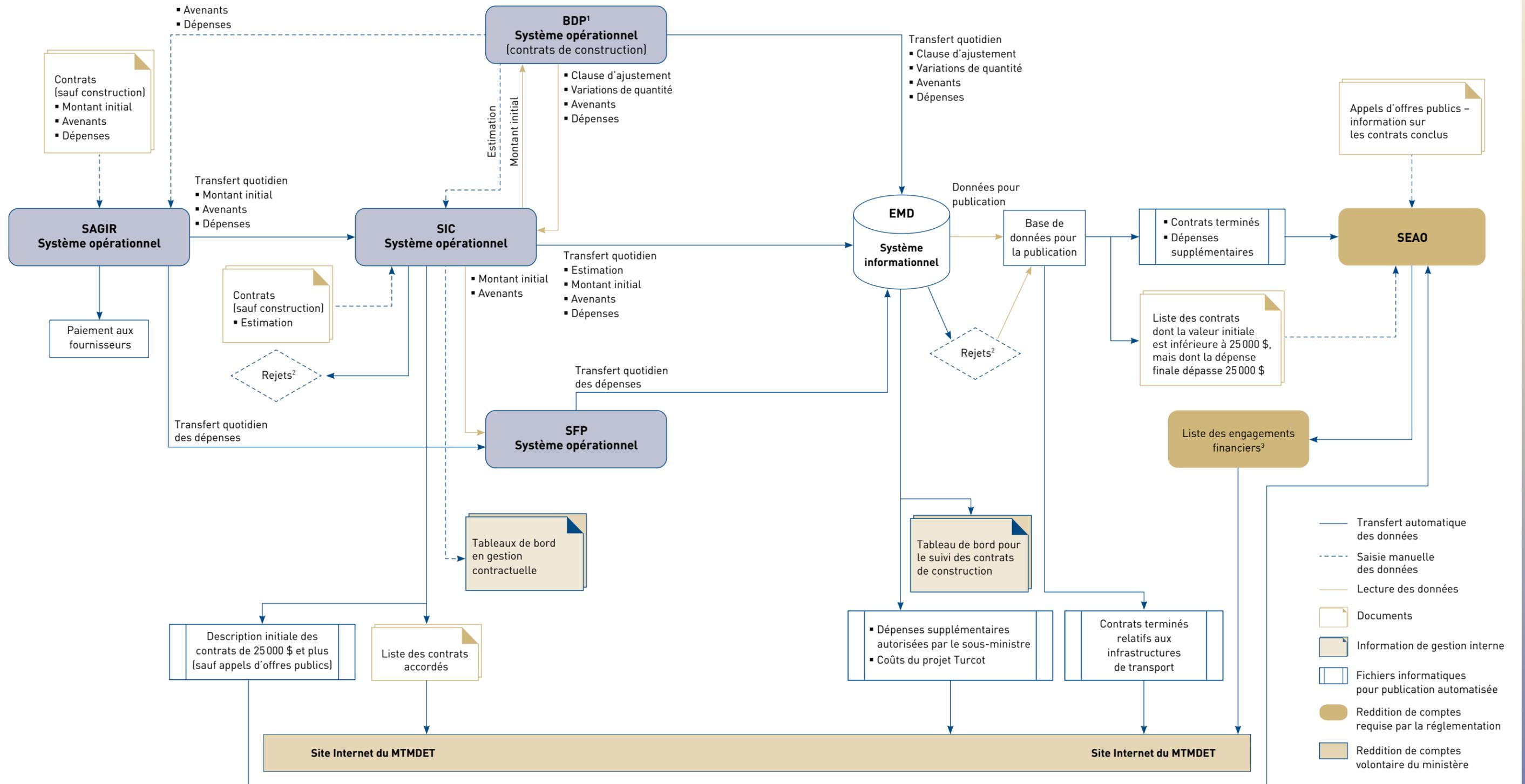
## Annexe 4 Systèmes informatiques

Voici la description des systèmes informatiques liés à la gestion contractuelle du ministère.

<b>Système</b>	<b>Direction responsable</b>	<b>Description</b>
Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR)	Direction des transactions et des opérations financières	Système gouvernemental servant notamment à la comptabilisation des dépenses et au paiement des fournisseurs
Suivi des informations contractuelles (SIC)	Direction du service conseil et des opérations contractuelles	Système opérationnel nécessaire à la gestion relative au suivi des contrats et servant à faciliter la reddition de comptes
Bordereaux et demandes de paiement (BDP)	Direction de la gestion des projets routiers	Système opérationnel qui offre principalement des fonctionnalités liées à la gestion des bordereaux d'estimation et de soumission, au suivi des avenants et des variations de quantité ainsi qu'à la préparation et à la production des recommandations de paiement aux entrepreneurs
Suivi financier des produits/services et des projets (SFP)	Direction de la planification budgétaire et des investissements	Système opérationnel, utilisé en complément du système SAGIR, qui permet le suivi des prévisions financières et des dépenses réelles pour tous les projets du ministère
Entrepôt ministériel de données (EMD)	Direction de l'architecture d'entreprise	Entrepôt de données servant, entre autres, à produire des indicateurs et des statistiques ainsi qu'à comparer des données provenant de systèmes distincts dans une optique informationnelle Système qui permet également au ministère de faire de la reddition de comptes

Nous avons réalisé, avec l'aide du ministère, un portrait de certaines données qui servent à la production de l'information de gestion et à la reddition de comptes. Ces données portent sur l'estimation des coûts du contrat, le montant initial, les avenants et les dépenses liées au contrat (figure 1).

Figure 1 Cheminement de certaines données dans les systèmes informatiques



1. Le concepteur des plans et devis utilise ce système afin de remplir le bordereau d'estimation, puis le surveillant du chantier l'utilise pour remplir les formulaires relatifs aux avenants et produire les recommandations de paiement.  
2. Les rejets sont générés automatiquement pour certains contrats lorsque des données relatives à ceux-ci ne respectent pas les contrôles mis en place par le ministère. Une correction manuelle doit être apportée dans les systèmes opérationnels.

3. La liste des engagements financiers soumise à la Loi sur les contrats des organismes publics est générée par le SEA0. Les autres engagements financiers sont générés par le système SIC.

Le système BDP est utilisé principalement pour les contrats de construction. Les employés du ministère (45 % des utilisateurs) et les représentants des firmes externes (55 % des utilisateurs) utilisent ce système afin, notamment, de remplir le bordereau d'estimation, qui comprend l'estimation des coûts, ainsi que les formulaires relatifs aux avenants et de produire les recommandations de paiement.

Les données de SAGIR sont transférées quotidiennement dans le système SIC. Ainsi, si les deux systèmes sont consultés durant la même journée au sujet d'une donnée relative à un contrat, l'information risque d'être différente entre les deux systèmes.

Le système informationnel EMD reçoit quotidiennement des données des systèmes opérationnels. Cependant, notons que le système BDP ne transfère pas l'ensemble de ses données dans le système EMD. Par exemple, pour un contrat, le détail de chaque avenant n'est pas transféré dans le système EMD, mais les données relatives au nombre total d'avenants et à la valeur totale de ces derniers y sont transférées.

Les systèmes SIC et EMD rejettent automatiquement certains contrats lorsque des données relatives à ceux-ci ne respectent pas les contrôles mis en place par le ministère. Les rejets générés par le système SIC n'empêchent pas de poursuivre le traitement des contrats dans les systèmes. Par contre, lorsque le système EMD détecte une anomalie dans un contrat, celui-ci est mis de côté jusqu'à ce qu'une correction soit apportée dans l'un des systèmes opérationnels.

Une direction centrale analyse manuellement les listes de rejets et ce sont les unités administratives qui doivent apporter les corrections dans les systèmes opérationnels.

Cette publication  
est rédigée par le



**Québec**

750, boulevard Charest Est, bureau 300  
Québec (Québec) G1K 9J6  
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

**Montréal**

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910  
Montréal (Québec) H3A 1G1  
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

**Internet**

Courriel : [verificateur.general@vgq.qc.ca](mailto:verificateur.general@vgq.qc.ca)  
Site Web : [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca)

**Le rapport est disponible dans notre site Web.**

**Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec**

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISBN 978-2-550-78655-9





