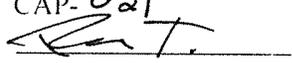


Déposé le : 8 juin 2016
No : CAP-021
Secrétaire : 

Diagnostic | Éthique et conformité

Initiatives d'amélioration et de redressement

PHASE I - Novembre 2015

Le présent rapport découle d'un mandat d'accompagnement et de soutien au Ministre en poste, octroyé à Annie Trudel, pour la période du 3 juillet 2014 au 2 juillet 2015. Ce mandat visait à fournir au Ministre une expertise-conseil en matière de détection de situations pouvant compromettre l'intégrité du processus d'adjudication des contrats du Ministère des transports du Québec, et ce, par des initiatives de recherches dirigées, de diagnostics et d'analyses. Plus spécifiquement, le mandat comportait :

- **Analyse des marchés et des processus** pour détecter des situations de corruption, de collusion, de fraude et de malversation susceptibles de brimer l'intégrité du Ministère et d'empêcher l'adjudication des contrats dans les meilleures conditions qui soient.
- Agir comme **personne-ressources pour le Ministre** en assistant le Ministre dans ses dossiers, en participant à des rencontres, et en proposant et concevant des outils de suivi de dossiers d'intérêts pour le Ministre.
- Rédiger divers **documents** à caractère confidentiel, y consigner les **analyses et recommandations** telles que problèmes éthiques, situations brimant l'intégrité du Ministère et de ses représentants, situations de collusion, corruption, fraude et malversation potentielles ou avérées, et mesures permettant de prévenir ces situations.
- Contribuer à la **veille stratégique** en ce qui a trait à l'évolution du contexte interne et externe du Ministère, des pratiques de lutte à la collusion, corruption, fraude et malversation.

PORTÉE DU MANDAT

Limites et méthodologie

Ce diagnostic s'adresse au Ministre selon les termes du mandat octroyé le 3 juillet 2014, et a été préparé pour un usage exclusif de celui-ci.

Les analyses, constats et recommandations reposent sur l'observations des pratiques en vigueur au MTQ, sur des analyses comparatives, et sur les informations que le BSM a rendues disponibles en date de novembre 2015. Elles reposent également sur des entretiens avec certains membres de la direction.

1. Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

> Demandes des parties prenantes

2. 4 axes de réflexion

1. Structure: recommandations

- I. Organisationnelle
- II. Concepts de bases

2. Culture

- I. Éthique
- II. Valeurs préconisées
- III. Comportements tolérés, encouragés, proscrits, dissuadés

3. Opérations

- I. 25 sujets
- II. Rapports, plans d'actions, suivis, comités

4. Prévention

- I. 15 sujets

PRÉSENTATION

Règles contractuelles

- Considérer la qualité des entrepreneurs dans l'attribution des contrats.
- Centraliser l'octroi des contrats publics, uniformiser les règles contractuelles, simplifier, standardiser et améliorer la qualité des documents contractuels pour tous les donneurs d'ouvrages publics.
- Utiliser plus fréquemment le mode conception-construction et les mandats en cascades.
- Renforcer l'encadrement des appels d'offres.
- Identifier une autorité responsable de la surveillance des appels d'offres en cours, prévoir des recours rapides en période d'adjudication, comité de règlement, arbitrage.
- Prévoir des paiements rapides aux entrepreneurs.
- Mettre en place un bureau des prix.
- Rétablir les laboratoires régionaux en régions.
- Créer un registre central des rendements insatisfaisants.
- Interdire les avantages injustifiés des fournisseurs.

Lois, règlements et autorités

- Renforcer les pouvoirs et les moyens
 - > Vérificateur général
 - > Commissaire au Lobbyisme du Québec
 - > Présence du Bureau de la concurrence du Canada au Québec.
- Diminuer les délais de l'Autorité des marchés financiers.
- Prévoir des sanctions pour les délais *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- Suivi rigoureux du Système électronique d'appels d'offres par le Secrétariat du Conseil du trésor.
- Encadrer le Bureau des soumissions déposées du Qc.
- Inclure les Sociétés d'états, les partenariats public-privés financés par le public, et les organismes à but non lucratif, dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*.
- Prévoir des dispositions pénales aux organismes
- Retirer la partie de l'employeur, de la retraite d'un fonctionnaire fautif, et suspendre les primes

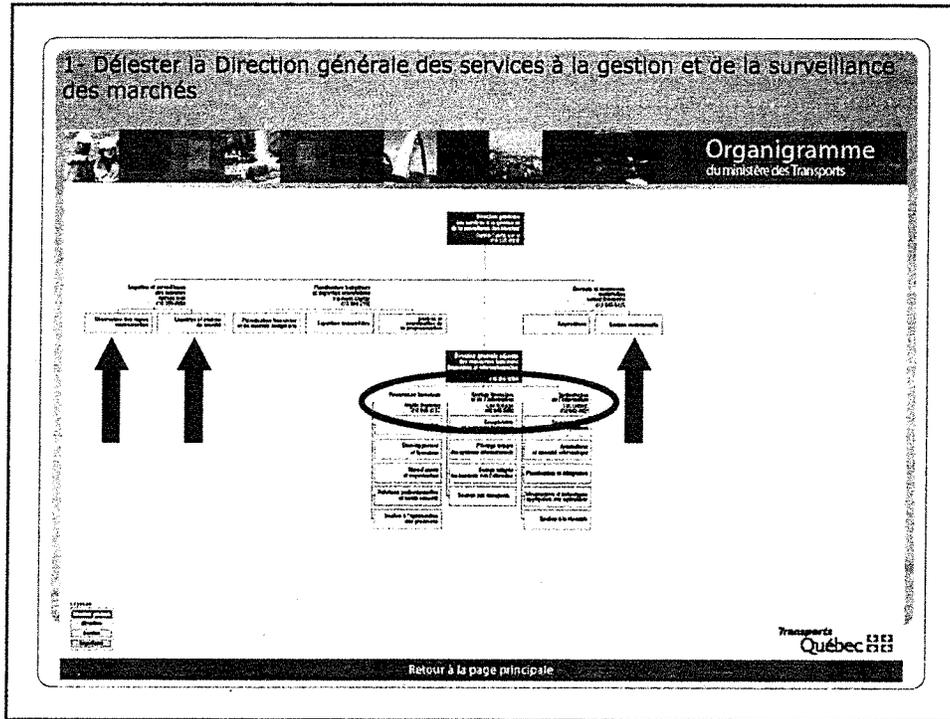
DEMANDES DES PARTIES PRENANTES

- Implémenter une ligne éthique et un processus indépendant et rigoureux d'investigation des dénonciations, afin de mettre fin aux processus d'étouffement à l'intérieur.
- Prévoir des signaleurs d'alertes internes tels que des vérificateurs internes indépendants.
- Mettre en place un organisme indépendant pour protéger et encourager les dénonciateurs.
- Rendre obligatoire le signalement d'infractions criminelles pour les titulaires de charges publiques.
- Sanctionner les dénonciateurs de mauvaise foi.
- Mettre en place un programme d'audit, des comités de sélection et d'évaluation.
- Minimiser les pouvoirs discrétionnaires des tuteurs de charge publique.
- Renforcer l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et criminaliser l'aveuglement volontaire.
- Habilitation sécuritaire pour les employés impliqués dans l'adjudication des contrats.
- Exiger des programmes anti-corrupcion, anti-collusion, code d'éthique, et procédures de conformité, pour les fournisseurs du gouvernement du Québec.
- Mettre en place un programme d'audit du respect des codes d'éthique.
- Normes éthiques communes entre les organismes publics et les entreprises privées.
- Personnaliser les codes d'éthique aux organismes.
- Assurer une qualité des données publiées.
- Publier les estimations après la fin des travaux.
- Publier les évaluations des fournisseurs.
- Assurer une formation continue obligatoire en gestion contractuelle et en éthique.
- Accroître l'expertise des donneurs d'ouvrages en surveillance de chantier et en estimation.
- Améliorer la gestion de projet.

DEMANDES DES PARTIES PRENANTES

- Modifier la structure
 - Assurer une synergie entre les départements
 - Décentraliser le pouvoir
 - Améliorer l'indépendance
- Bonifier les vérifications
 - Améliorer la transparence
 - Optimiser l'organisation du travail
 - Assurer l'intégrité des processus
- Adapter les analyses
 - Améliorer la prévention
 - Optimiser l'organisation du travail
- Privilégier l'anticipation
 - Assurer la sécurité de l'information
 - Assurer l'intégrité des processus

RECOMMANDATIONS | OBJECTIFS



- 1- Transférer la Direction des enquêtes et surveillance des marchés sous l'autorité du sous-ministre:
 - > Analyser la mission de la Direction des enquêtes et surveillance des marchés
 - > Soumettre la Direction des enquêtes et surveillances des marchés à des audits internes
 - > Déterminer la portée, les droits et les devoirs, des nouveaux pouvoirs d'enquêtes
 - > Déterminer les limites légales à respecter dans l'échange de renseignements entre le Ministère des Transports du Québec et l'Unité permanente anticorruption.
- ACTIONS À PRENDRE –
DIRECTION DES ENQUÊTES ET SURVEILLANCE DES MARCHÉS**

- 2- Transférer la gestion des professionnels en conformité de processus, à la Direction des audits

Observation:

- 11 septembre 2012 - Un programme de contrôle standardisé devra être élaboré.
- 12 mars 2014 - Les membres du comité d'audit s'interrogent sur l'indépendance des professionnels en conformité de processus. Ils proposent un audit par échantillonnage.
- Décembre 2014 - Audit des travaux des professionnels en conformité de processus. Selon les professionnels en conformité de processus, 1 dossier non-conforme sur 40 dossiers vérifiés, selon l'audit, 39 dossiers s'avèrent non-conformes.

Exemples de non-conformité:

- Devis fait après négociations avec le prestataire
- Estimé préparé après le début des négociations
- Montant de l'estimé publié
- Dépenses non admissibles (heures supplémentaires, frais de déplacements)
- Provisions incluses dans l'estimé
- Pas de suivi des non-conformités
- Référence documentaire incomplète pour les contrats octroyés à des personnes retraitées.

**ACTIONS À PRENDRE –
PROFESSIONNELS EN CONFORMITÉ DE PROCESSUS**

- 3- Assurer une rotation des membres des comités
 - Imposer un maximum de comité par employé
 - Assurer une représentation équilibrée des divers départements

Observations:

Une analyse des membres des 13 comités identifiés sur la liste des comités ministériels sous la responsabilité de la Direction générale des services à la gestion et de la surveillance des marchés permet de constater que :

- Jacques Thériault, Direction des contrats et ressources matérielles, siège sur 6 comités.
- Jean-Philippe McKenzie, Direction des enquêtes et surveillance des marchés ET Service de l'observation des règles contractuelles, siège sur 6 comités.
- Nathalie Noël, Direction des enquêtes et surveillance des marchés, siège sur 5 comités.
- Donald Desjardins, Direction des contrats et ressources matérielles, siège sur 4 comités.
- Roch Huet, ex-employé et consultant externe, siège sur 1 comité.**
- Comité des prix : 2 employés sur 2 membres proviennent de la Direction des contrats et ressources matérielles.
- Comité de mise en œuvre du plan d'action : 2 employés sur 2 membres proviennent de la Direction des contrats et ressources matérielles.

Conséquences:

- Contrôle de l'information
- Centralisation du pouvoir: majorité de décisions prises par la minorité
- Conflits d'intérêts potentiels

ACTIONS À PRENDRE – STRUCTURE COMITÉS

- 4- Identifier la ressource-référence pour les prises de décisions éthique et adapter son mandat.

Selon le *Diagnostic éthique, Institut d'éthique appliquée, Université Laval*: « Il existe un cadre normatif plus ou moins connu. Le réseau de répondants en éthique est sous-utilisé, parfois même en dormance. »

Pourquoi c'est important:

«La préoccupation de l'image et de la crédibilité de l'organisation est transversale au sein du Ministère, mais si elle prend trop d'importance, il y a un risque de considérer l'éthique comme un simple moyen d'être conforme aux règles, attitude qui ne reconnaît pas l'importance du jugement et de l'attachement réfléchi aux valeurs organisationnelles.»

«...une différence significative entre la sensibilité éthique et le nombre d'années d'expérience au Ministère est notée. Les employés ayant le moins d'expérience au sein du Ministère ont une sensibilité éthique plus élevée»

« Recommandations: Offrir de la formation pour améliorer le jugement éthique. »

- 5- Identifier un responsable de l'analyse des processus d'octroi de contrats ayant le pouvoir de suspendre ou annuler l'adjudication.
- 6- Rendre le système de signalement indépendant.

ACTIONS À PRENDRE – STRUCTURE ÉTHIQUE

- 7- Encadrer les activités des employés saisonniers occupant aussi un poste simultanément chez un fournisseur du Ministère des Transports du Québec.

- 8- Identifier les postes à risques

- › Implanter un programme d'encadrement adapté à ces postes
- › Assurer une rotation du personnel à risque
- › Assurer des vérifications des travaux de ces postes, par un tiers indépendant

- 9- Limiter les accès des consultants externes

- › Au Ministère des Transports du Québec, il y a 634 consultants qui possèdent une adresse courriel du ministère, dont 379 sont en informatique.
- › Ces contractuels sont majoritairement installés à même les locaux du ministère.

Observations:

- › Laurier-Station : 27 consultants, de BPR, EXP, WSP/Génivar, Dessau
- › Chaudière-Appalaches : 18 consultants, Cima, SNC, Dessau, BPR, WSP

Diagnostic éthique, Institut d'éthique appliquée, Université Laval

«La question de la sous-traitance dans les locaux du Ministère constitue un risque éthique à l'heure actuelle.»

* Bien qu'ils signent tous une entente de confidentialité, ils ne sont pas tous soumis à une enquête de sécurité. De plus, plusieurs continuent à travailler pour d'autres clients, tout en ayant un espace de travail au ministère.

ACTIONS À PRENDRE – SÉCURITÉ DE L'INFORMATION

- 10- Assurer le soutien technique informatique aux usagers du cabinet par des employés internes ayant subi une habilitation sécuritaire.

Selon le *Diagnostic éthique, Institut d'éthique appliquée, Université Laval*: «La présence des consultants dans les locaux, la proximité avec les équipes de travail, la durée de certains contrats qui finit par faire penser que le consultant est un employé du Ministère, avec toute l'absence de réserve, constitue une zone de vulnérabilité, concernant la confidentialité et la sécurité de l'information.»

«Compte tenu de l'ampleur des risques associés à ces situations, il serait téméraire de se fier uniquement aux clauses contractuelles de confidentialité pour agir comme rempart afin de contrôler cette zone de risques»

- 11- Limiter le recours systématique aux ex-employés à titre de contractuels.

Observations:

- Depuis 2010, plus de 35 ex-employés du Ministère des Transports du Québec, se sont répartis au moins 70 contrats de consultants, octroyés en majorité de gré à gré.

ACTIONS À PRENDRE – CONTRACTUELS

- 12- Limiter la quantité de contrats de nature confidentielle

Observations du 1^{er} avril 2012 au 25 septembre 2015 :

- 25 contrats de nature confidentielle et protégée de moins de 25 000\$, 24 octroyés de gré à gré
 - 1 contrat octroyé par appel d'offre sur invitation
 - 5 contrats (20%) sont d'une valeur variant entre 24K et 25K
 - 3 contrats sont d'une valeur variant entre 23K et 24K

***À noter : les contrats octroyés sous ce seuil ne nécessitent ni l'attestation de l'Agence du Revenu, ni l'autorisation d'un Sous-ministre adjoint**

- 4 contrats de nature confidentielle et protégée de plus de 25 000\$, tous octroyés de gré à gré
 - 3 contrats concernent Turcot
 - 10 contrats concernent de l'accompagnement en gestion des ressources humaines
 - 5 contrats consistent à poser un diagnostic organisationnel
 - 5 contrats consistent à analyser des plaintes de harcèlement
 - 3 contrats consistent à effectuer une médiation dans un contexte de relations de travail

Selon le *Diagnostic éthique, Institut d'éthique appliquée, Université Laval*:

« Certains Ingénieurs considèrent être parfois placés dans des situations difficiles et subir des pressions.»

ACTIONS À PRENDRE – CONTRATS DE NATURE CONFIDENTIELLE

- 13- Traitements financiers
 - Accélérer les paiements aux entrepreneurs

Observations : processus de traitement des factures long, dénoncé dans de multiples mémoires.

- Selon la *Coalition contre les retards de paiement dans la construction*, Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction du Québec, Raymond Chabot Grant Thornton
 - Revoir le processus de paiements des factures : par étape, par évaluation, etc.
 - Affecte toute la pyramide de l'industrie de la construction : Entrepreneur général, Entrepreneur spécialisé, Sous-traitants, Fournisseurs de matériels
 - Élimine la concurrence
 - Retards dans les paiements des fournisseurs
 - Frais de financement plus élevés, liés aux facilités de crédit
 - Perte de productivité causée par le temps passé au recouvrement des paiements tardifs
 - Limitation dans le nombre de contrats sur lesquels l'entreprise peut soumissionner
 - Croissance limitée de l'entreprise

ACTIONS À PRENDRE – TRAITEMENTS FINANCIERS

- 14- Vérifications - Permettre des vérifications imprévisibles

Selon le témoignage du professeur de McGill, Daniel Weinstock,

- « Il faut se pencher sur le dysfonctionnement des institutions qui a fait que des individus coupables des stratagèmes, aient pu être embauchés, promus à des postes d'influence et occuper des fonctions stratégiques »
- « Un tel dysfonctionnement, se règle par des codes d'éthique, des processus de reddition de comptes et des systèmes de vérifications. »
- « Normalement, il faut des systèmes de vérifications, uniquement là où ça compte, mais la confiance du public québécois est rendu à un niveau si bas qu'il faut effectivement, passer par un stade de « tolérance zéro » avant de revenir à une plus juste mesure »

ACTIONS À PRENDRE - VÉRIFICATIONS

- 15- Diminuer l'utilisation du concept l'échantillonnage: viser le contrôle qualité-totale
 - 11 septembre 2012 - les membres du Comité de vérification interne et évaluation de programme apportent les commentaires suivants:
 - « Il n'y a pas beaucoup de ressources professionnels en vérification interne et d'évaluation de programme pour l'ampleur des travaux à réaliser. »
 - « Par rapport à d'autres organisations, la Direction vérification interne et d'évaluation de programme a peu de moyens pour l'ampleur des mandats. »
- On a expliqué aux membres du Comité de vérification interne et d'évaluation de programme que « beaucoup d'efforts et d'employés temps complet doivent être investis en amont avant que des employés temps complet additionnels en vérification soient ajoutés. »
- 12 mars 2014: les membres du Comité d'audit interne et évaluation de programme se questionnent sur le nombre de ressources allouées à la direction des audits et d'évaluation de programme puisque que 37% des dossiers ont été vérifiés après octroi.

ACTIONS À PRENDRE - VÉRIFICATIONS

- 16- Mettre à jour les conditions de vérifications des subventions
 - 12 mars 2014 - « Les membres du Comité d'audit interne et d'évaluation de programme discutent de la vérification de la gouvernance des projets des sociétés de transport subventionnés en grande partie par le Ministère des Transports du Québec. Il est convenu de demander d'intégrer des exigences additionnelles en matière de gouvernance des projets lors de la prochaine révision des programmes d'aide financière en transport collectif. »

ACTIONS À PRENDRE - VÉRIFICATIONS TRANSPORT COLLECTIF

● 17- Permettre des vérifications des estimations

- 15 juin 2010 - note de Michel Boivin, les estimés ne doivent pas être examinés jusqu'à ce qu'un outil de calcul des estimés détaillés, approuvé par le comité de gestion et testé par les directions territoriales, ait été fourni aux directions territoriales.
- 12 mars 2014 - Les membres du Comité d'audit interne et évaluation de programme demandent que la direction des audits internes et d'évaluation de programme recommence à examiner les estimés des contrats de construction.

«Une réflexion à ce sujet sera faite par la sous-ministre en collaboration avec la direction générale des territoires et de la direction générale des infrastructures et des technologies.»

- 11 juin 2015:

ACTIONS À PRENDRE – VÉRIFICATIONS ESTIMATIONS

● 18- Implanter un processus de documentation et de finalisation des dossiers et des rapports

Observations:

- 15 avril 2014 – Lors du témoignage de l'enquêteur de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, Guy Desrosiers, il est fait référence que plusieurs vieux rapports du Ministère des Transports du Québec portent la mention « PROJET ».
- Décembre 2014 – Validation du rapport annuel de gestion: « La coordination ministérielle au Bureau du sous-ministre n'a pas l'expertise pour pré-valider de manière efficace et efficiente les différentes données financières présentées dans le Rapport annuel de gestion. »
- « La documentation support était soit incomplète, manquante ou inadéquate au moment de la validation. »
- « Il est hasardeux de se retrouver dans une telle situation puisque le risque de présenter une information non validée ou erronée dans le Rapport annuel de gestion devient extrêmement élevé. »

« Recommandation : analyser la possibilité de désigner une unité administrative responsable de préparer un dossier complet sur l'utilisation des ressources financières, incluant, notamment l'explication des principaux écarts entre les montants réels et les budgets de dépenses et des investissements »

ACTIONS À PRENDRE - DOCUMENTATION

- Frais de rapports, études, examens
- Frais en projets de recherches à des OBNL
- Frais de recrutement
- Frais d'organisation du travail
- Frais de gestion d'expropriation
- Procédures d'estimations
- Programme de contrats à exécution sur demande
- Réclamations du MTQ et des fournisseurs
- Consultants – contractuels – ex-employés du MTQ
- Firmes privilégiés en contrats de gré à gré
- Suppléments et variations de quantité
- Programme de subventions en transport collectif
- Caractérisation des sols
- Bonis
- Comités
- Plans d'actions
- Monopoles
 - Éclairage
 - Supersignalisation
 - Asphalte VS Béton
 - Marquage
- Homologation
- TI
 - Licences et PI
 - Consultants
- Laboratoires
- Services publics

AXE DE TRAVAIL - OPÉRATIONS

- Crime organisé
- Employés saisonniers
- Formations
- Contrats de gré à gré
- Gestion de risques
- Habilitation sécuritaire
- Indicateurs personnalisés
- Sécurité de l'information
- Traitements des factures
- Pénalités
- Avances
- Signalements
- Harcèlement
- Analyses
 - Approche par phases
 - Diversité
 - Utilités
 - Bordereaux – débalancement
- Top 10
 - Firmes de génie
 - Entreprises de construction
 - Approvisionnement
- Audits
 - Qualité totale
 - Estimations

AXE DE TRAVAIL - PRÉVENTION