

RAPPORT CONCERNANT

L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES CONTRATS

DES ORGANISMES PUBLICS

SEPTEMBRE 2019

**règles** encadrement **contrats publics** regroupements d'achats **équité**  
**imputabilité** **saine utilisation des fonds publics** **efficacité** **réforme** appels d'offres **intégrité** cohérence **efficience**  
traitement intègre des concurrents adjudication des contrats  
gestion contractuelle **Loi** reddition transparence initiative  
accessibilité aux contrats **marchés publics** **orientations**  
modifications



**RAPPORT CONCERNANT**

**L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES CONTRATS**

**DES ORGANISMES PUBLICS**

**SEPTEMBRE 2019**

Cette publication a été réalisée par le Sous-secrétariat aux marchés publics en collaboration avec la Direction des communications.

Une version accessible est disponible dans le site du Secrétariat du Conseil du trésor.

Vous pouvez obtenir de l'information en vous adressant à la Direction des communications ou en consultant le site Web [www.tresor.gouv.qc.ca](http://www.tresor.gouv.qc.ca).

Direction des communications  
du ministère du Conseil exécutif  
et du Secrétariat du Conseil du trésor

2<sup>e</sup> étage, secteur 800  
875, Grande Allée Est  
Québec (Québec) G1R 5R8  
Téléphone : 418 643-1529  
Sans frais : 1 866 552-5158  
Télécopieur : 418 643-9226  
Courriel : [communication@sct.gouv.qc.ca](mailto:communication@sct.gouv.qc.ca)  
Site Web : [www.tresor.gouv.qc.ca](http://www.tresor.gouv.qc.ca)

Dépôt légal – Octobre 2019  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-85157-8 (version imprimée)  
ISBN 978-2-550-85158-5 (version électronique)

Tous droits réservés pour tous les pays.  
© Gouvernement du Québec – 2019

Monsieur François Paradis  
Président de l'Assemblée nationale  
Hôtel du Parlement  
Québec



Monsieur le Président,

La Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1) a pour objectif de préciser les conditions applicables aux contrats conclus entre un organisme public et les entreprises du secteur privé. Elle établit également les grands principes qui doivent guider les organismes publics dans leurs décisions d'acquisition et qui précisent les façons de faire en la matière, telles que l'intégrité, l'accessibilité, l'équité, la transparence et l'imputabilité des dirigeants.

Conformément à mes obligations dévolues en vertu de l'article 22.1 de la Loi sur les contrats des organismes publics, je dépose aujourd'hui le rapport concernant l'application de cette loi.

Ce second rapport fait état, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, de l'application des principales dispositions de la Loi sur les contrats par les organismes publics ainsi que les principales activités du Secrétariat du Conseil du trésor concernant le soutien, le suivi et le contrôle de l'application de cette loi. Il présente également les principaux résultats d'un audit indépendant portant sur l'application de la Loi sur les contrats.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre responsable de l'Administration gouvernementale  
et président du Conseil du trésor,

Christian Dubé  
Québec, septembre 2019



Monsieur Christian Dubé  
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale  
et président du Conseil du trésor  
Hôtel du Parlement  
Québec



Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que je vous transmets le Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1), qui rend compte des cinq dernières années de son application, soit pour la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019.

La Loi sur les contrats des organismes publics précise les conditions applicables aux contrats conclus entre un organisme public et des contractants du secteur privé. Ce rapport rend compte de l'application des principales dispositions de la Loi et dresse un portrait de la gestion contractuelle des ministères et organismes et des établissements du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux au cours de la période visée.

Le rapport fait également état des activités menées par le Secrétariat du Conseil du trésor pour assurer l'encadrement optimal des activités contractuelles, le soutien aux organismes publics ainsi que le suivi et le contrôle de l'application de la Loi.

Finalement, le rapport comprend les résultats d'un audit indépendant sur l'application des principales dispositions de la Loi sur les contrats. Il présente également des recommandations à l'égard des activités réalisées par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Le rapport permet ainsi d'apprécier les progrès accomplis depuis le dépôt du premier rapport quinquennal ainsi que les efforts à poursuivre en ce qui a trait à l'application de la Loi sur les contrats. À cet égard, le Secrétariat du Conseil du trésor entreprendra d'importantes réflexions dans la poursuite des objectifs d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité.

Veuillez recevoir, Monsieur le Ministre, mes salutations distinguées.

Le secrétaire

Éric Ducharme  
Québec, septembre 2019



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Faits saillants</b> . . . . .	11
<b>Présentation du rapport</b> . . . . .	13
Objet du rapport . . . . .	13
Rapport indépendant sur l'application de la Loi sur les contrats . . . . .	13
Structure du rapport . . . . .	13
Données présentées . . . . .	14
<b>Mise en contexte</b> . . . . .	15
Objet de la Loi sur les contrats des organismes publics . . . . .	15
Portrait des contrats publics . . . . .	16
Modifications apportées à la Loi sur les contrats des organismes depuis le 1 <sup>er</sup> avril 2014 . . . . .	16
<b>Application des principales dispositions de la Loi sur les contrats</b> . . . . .	21
Intégrité dans les marchés publics . . . . .	21
Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents . . . . .	27
Transparence des processus contractuels . . . . .	36
Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics . . . . .	41
<b>Gouvernance des marchés publics et activités de soutien, de suivi et de contrôle de l'application de la Loi</b> . . . . .	47
Conseils en matière d'élaboration et de modification du cadre normatif . . . . .	47
Développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage . . . . .	49
Relations avec les entreprises . . . . .	53
Suivi et contrôle de l'application de la Loi . . . . .	54
<b>Conclusion</b> . . . . .	59
<b>Annexe 1 – Tableau synthèse des principaux pouvoirs et responsabilités attribués par la loi sur les contrats des organismes publics</b> . . . . .	60
<b>Annexe 2 – Détails du portrait statistique des contrats publics conclus pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019</b> . . . . .	61
<b>Annexe 3 – Seuils d'application des accords intergouvernementaux en fonction de la catégorie d'organismes publics</b> . . . . .	62
<b>Annexe 4 – Liste des dispositions réglementaires qui permettent la conclusion de gré à gré de certains contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en application du paragraphe 5<sup>o</sup> du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 13 de la loi sur les contrats</b> . . . . .	63
<b>Annexe 5 – Nombre et valeur des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, répartis selon le mode de sollicitation utilisé pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019</b> . . . . .	64
<b>Annexe 6 – Taux de conformité pour chaque délai de publication des renseignements dans le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019</b> . . . . .	65



## FAITS SAILLANTS

Le portrait de l'application des principales mesures de la Loi sur les contrats des organismes publics, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, permet de dresser les principaux constats suivants :

- À la suite du dépôt du Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), en novembre 2015, plusieurs gestes ont été posés, dont la publication du Passeport Entreprises, un plan d'action gouvernemental visant à faciliter l'accès aux contrats publics, et la création de l'Autorité des marchés publics, un organisme chargé de la surveillance des marchés publics et de l'application des lois et des règlements encadrant les contrats publics au Québec.
- Les dépenses effectuées sur les marchés publics visés par la Loi sur les contrats des organismes publics, entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, se sont élevées à 52,4 milliards de dollars, pour un total de 105 785 contrats de plus de 25 000 \$.
- Les principes d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité sont les orientations fondamentales de la Loi sur les contrats des organismes publics et servent à en interpréter les différentes modalités. Plusieurs dispositions de la Loi renforcent l'application de ces principes, en plus des mesures supplémentaires mises en place par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).
- L'exigence relative à l'attestation de Revenu Québec et au Régime d'autorisation de contracter sont des mesures de la Loi sur les contrats des organismes publics qui contribuent à ce que les fournisseurs de l'État répondent aux exigences d'intégrité attendues du public. Ces mesures sont appliquées avec un taux de conformité élevé (plus de 90 %) par les organismes publics.
- La Loi sur les contrats des organismes publics favorise un meilleur accès aux marchés publics pour les concurrents qualifiés en faisant de l'appel d'offres public le principal mode de sollicitation pour les contrats de 25 000 \$ et plus. En effet, la valeur des contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public représente 78 % de la valeur totale des contrats pour les cinq années visées.
- Les dispositions quant à la publication des renseignements visent à favoriser la transparence des processus contractuels. Du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, 119 595 avis ont été publiés dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) par les organismes publics assujettis. Toutefois, le niveau d'application de ces obligations par les organismes publics est variable, et certaines possibilités d'amélioration ont été soulevées.
- Les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics ainsi que les mesures mises en place par le SCT, telles que les autorisations du dirigeant de l'organisme et les obligations de reddition de comptes, visent à renforcer l'imputabilité des dirigeants d'organismes et à favoriser la saine gestion de fonds publics. Pour la période visée, le SCT a reçu 23 161 fiches d'autorisation de dirigeants d'organismes. Cependant, certaines possibilités d'amélioration ont été soulevées quant à l'application de ces obligations.
- Au cours des cinq dernières années, les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics ont été appuyées par les activités de gouvernance du SCT, dont les conseils prodigués en matière d'élaboration du cadre normatif, le développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage ainsi que les activités de suivi et contrôle de l'application de la Loi. Ces activités comprennent notamment de la veille en gestion contractuelle, la conception d'outils, une offre de formation, les services-conseils, l'analyse de la reddition de comptes, le portrait des activités contractuelles des organismes publics, la vérification de la conformité de l'application du cadre normatif et la préparation d'analyses à l'intention du Conseil du trésor.
- L'audit indépendant conclut que l'offre de services du SCT lui permet de réaliser sa mission tout en répondant aux besoins de ses clients et en satisfaisant leurs principales attentes. Certaines recommandations ont été émises à l'égard de ces activités afin d'en augmenter la plus-value.



# PRÉSENTATION DU RAPPORT

## Objet du rapport

Le Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics vise à dresser un portrait de la mise en œuvre et de l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1), ci-après nommée « Loi sur les contrats ».

Le dépôt de ce rapport est requis en vertu de l'article 22.1 de la Loi sur les contrats. Cette disposition prévoit en outre que les dirigeants des organismes assujettis doivent fournir au président du Conseil du trésor les renseignements de reddition de comptes nécessaires à la production de ce rapport. Elle indique enfin que ce rapport doit être déposé par le président du Conseil du trésor au gouvernement, puis à l'Assemblée nationale, et ce, tous les cinq ans.

Le premier rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats a été déposé à l'Assemblée nationale en septembre 2014. Il présentait le portrait de l'application des principales mesures de la Loi sur les contrats, de son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 2008, jusqu'au 31 mars 2014. Le présent rapport couvre la période de référence des cinq années suivantes, soit du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019.

## Rapport indépendant sur l'application de la Loi sur les contrats

Le SCT a confié un mandat d'audit externe à un prestataire de services, la firme BDO Canada, avec l'objectif d'obtenir un point de vue indépendant concernant l'application des principales dispositions prévues dans la Loi sur les contrats.

Plus précisément, le mandat d'audit externe était de vérifier si les principales dispositions de la Loi sur les contrats sont appliquées adéquatement par les organismes publics, si la gouvernance et les activités mises en place par le SCT favorisent le soutien, le suivi et le contrôle de l'application de la Loi sur les contrats et si la clientèle est satisfaite des activités réalisées par le SCT en matière de marchés publics. Les résultats de la vérification de l'application des principales dispositions de la Loi sur les contrats par les organismes publics portent sur la période du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2018.

Des pistes de réflexion et des recommandations concernant les objectifs du mandat ont également été formulées. Les recommandations et les principaux résultats sur l'application de la Loi sur les contrats sont intégrés dans les différentes sections du présent rapport.

Le rapport indépendant de la firme BDO Canada est également déposé à l'Assemblée nationale conjointement avec le Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics.

## Structure du rapport

Le présent rapport se divise en trois parties. La première met en contexte, de façon générale, la Loi sur les contrats, ses objectifs et son champ d'application ainsi que les principales modifications qui ont été apportées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014. Elle présente également un portrait sommaire des contrats publics.

La deuxième partie traite des principales mesures de la Loi sur les contrats. Ces mesures sont présentées en fonction des grands principes fondamentaux d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité des dirigeants d'organismes publics prévus dans la Loi sur les contrats. Chacune des sous-sections porte sur une mesure exclusive, présente ses objectifs, dresse un portrait de son application et contient les principaux résultats du rapport indépendant.

La troisième partie décrit les activités que le SCT a réalisées, au cours des cinq dernières années, en matière de gouvernance des marchés publics et de soutien aux organismes assujettis. Le SCT soutient les activités

du Conseil du trésor et assiste son président dans l'exercice de ses responsabilités en matière de gestion des ressources de l'État. Plus précisément, il apporte notamment son soutien en vue d'établir les conditions d'attribution des contrats. Il joue, en conséquence, un rôle central en matière d'encadrement des marchés publics à l'échelle gouvernementale. La partie trois du rapport fait état des principales activités menées par le SCT en matière de modification du cadre normatif, de développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage, de relations avec les entreprises ainsi que de suivi et de contrôle de l'application de la Loi sur les contrats et présente également les principales recommandations de l'audit externe.

## **Données présentées**

Le rapport vise à rendre compte de l'application de la Loi sur les contrats depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014. Sa période de référence correspond aux cinq dernières périodes complètes d'application, soit du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019.

Les données statistiques sur les activités contractuelles des organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats sont issues du système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO). Elles sont saisies par les intervenants de chaque organisme public en vertu des obligations légales qui leur sont dictées par le cadre normatif. Les dirigeants d'organismes sont, à cet égard, imputables de l'intégrité et de la qualité des données qui sont publiées par leur organisme public dans le SEAO.

Des travaux sont ensuite réalisés par le SCT sur les données brutes extraites du SEAO afin de vérifier les renseignements publiés, notamment à des fins de production et de publication de rapports statistiques annuels sur les contrats des organismes publics par le SCT.

Les données se rapportant aux contrats des organismes publics s'appuient sur les renseignements publiés dans le SEAO au 1<sup>er</sup> mai 2019. Elles n'incluent pas les données sur les contrats conclus avant le 31 mars 2019 dont les renseignements n'étaient pas publiés le 1<sup>er</sup> mai 2019. Les données présentées dans ce rapport, pour l'année 2018-2019, demeurent donc préliminaires.

Bien que les données présentées incluent les renseignements sur les contrats des filiales pour la période du 25 janvier au 31 mars 2019, les résultats des analyses présentés concernant l'application de la Loi sur les contrats ne prennent pas en considération les activités des filiales des organismes publics, étant donné leur assujettissement récent à la Loi sur les contrats.

## MISE EN CONTEXTE

Au cours des cinq dernières années, les efforts se sont poursuivis afin de faciliter l'accessibilité aux contrats de l'État et de maintenir des processus contractuels intègres et transparents. À la suite du dépôt du Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), en novembre 2015, plusieurs gestes ont été posés, entre autres la publication du Passeport Entreprises, un plan d'action gouvernemental visant à faciliter l'accès aux contrats publics, et la création de l'Autorité des marchés publics, un organisme chargé de la surveillance des marchés publics et de l'application des lois et des règlements encadrant les contrats publics au Québec.

Ainsi, l'encadrement des marchés publics est demeuré une préoccupation des administrations publiques. Au Québec, cet encadrement, dont les grands principes doivent guider les organismes publics dans leurs décisions d'acquisition, est principalement assuré par la Loi sur les contrats, qui précise les façons de faire en la matière.

Avant d'aborder plus en détail les principales dispositions de cette loi, la section qui suit propose une brève présentation de l'objet de la Loi sur les contrats ainsi que de son évolution depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014.

### Objet de la Loi sur les contrats des organismes publics

La Loi sur les contrats détermine les conditions applicables aux contrats qu'un organisme public peut conclure avec un contractant. Elle énonce les orientations fondamentales du gouvernement par les principes qu'elle vise à promouvoir. Son application concerne différents acteurs publics et leur attribue des pouvoirs et des responsabilités. Un tableau synthèse des rôles assumés par les différents intervenants est présenté à l'annexe 1. La Loi sur les contrats se caractérise enfin par son vaste champ d'application à l'échelle gouvernementale. Celui-ci se définit en fonction de trois principaux éléments, soit les contractants visés, les organismes assujettis et les contrats couverts, qui sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

À son premier article, la Loi sur les contrats précise qu'elle s'applique aux contrats conclus avec un contractant qui est une personne morale de droit privé, une société en nom collectif, en commandite ou en participation ou une personne physique qui exploite une entreprise individuelle. Pour l'application de la Loi sur les contrats, l'ensemble de ces contractants est désigné par le terme *entreprise*.

Il est également prévu que les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats regroupent les ministères et les organismes de l'Administration gouvernementale, les organismes et les établissements du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux, les filiales d'un ou de plusieurs organismes publics<sup>1</sup> ainsi que tout autre organisme ou catégorie d'organismes que le gouvernement désigne. Toute personne nommée ou désignée par le gouvernement ou un ministre, avec le personnel qu'elle dirige dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sont aussi considérés comme un organisme public.

En ce qui a trait aux contrats visés, la Loi sur les contrats s'applique aux marchés publics, c'est-à-dire aux contrats publics qui sont conclus avec un contractant et qui impliquent une dépense de fonds publics. Elle distingue d'ailleurs trois grandes catégories de marchés publics, soit celles de l'approvisionnement, des services et des travaux de construction. Il importe de mentionner que la Loi sur les contrats s'applique également aux contrats de partenariat public-privé (PPP) pour un projet d'infrastructure à l'égard duquel un organisme public associe

1 La Loi édictant la Loi concernant la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange canadien et visant la conformité des mesures relatives aux contrats des organismes publics avec cet accord, l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario et l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres a été sanctionnée le 10 mai 2018. Cette loi prévoit notamment que les filiales de certains organismes publics et celles des entreprises du gouvernement qui ne sont pas en concurrence avec le secteur privé sont assujetties à la Loi sur les contrats selon les règles applicables à leur entité mère depuis le 25 janvier 2019.

un contractant à la conception, à la réalisation et à l'exploitation de l'infrastructure ainsi qu'à tout autre contrat déterminé par règlement du gouvernement.

## Portrait des contrats publics

Les dépenses effectuées sur les marchés publics visés par la Loi sur les contrats, au cours des cinq dernières années, soit entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, sont estimées à 52,4 milliards de dollars, ce qui correspond à une moyenne de 10,5 milliards de dollars par année. L'importance des activités contractuelles sur les marchés publics québécois se caractérise aussi par le nombre de contrats conclus, chaque année, par les différents organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats. En effet, un total de 105 785 contrats de 25 000 \$ et plus, sur cinq ans, soit en moyenne 21 157 par année, ont été conclus par les organismes assujettis. Le tableau 1 présente, pour les cinq dernières périodes complètes du gouvernement, soit depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014, le nombre et la valeur de ces contrats.

**Tableau 1**

**Nombre et valeur des contrats comportant une dépense de 25 000 \$ et plus conclus annuellement par les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Nombre de contrats	22 756	19 596	18 863	21 399	23 171
Valeur des contrats	10,8 G\$	8,5 G\$	9,4 G\$	11,8 G\$	11,9 G\$

L'annexe 2 présente la répartition des contrats de 25 000 \$ et plus, conclus pour cette même période, en fonction des grandes catégories de contrats (approvisionnement, services et travaux de construction) et du réseau auquel appartiennent les organismes publics.

Les données sur les contrats publics, pour l'année 2018-2019, incluent celles des filiales pour la période du 25 janvier 2019 au 31 mars 2019.

## Modifications apportées à la Loi sur les contrats des organismes depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014

La Loi sur les contrats et ses principaux règlements d'application, soit le Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics (RCAOP), le Règlement sur certains contrats de services des organismes publics (RCSOP), le Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics (RCTCOP) et le Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information (RCOPTI), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2016, ont été modifiés à plusieurs reprises depuis leur adoption initiale. Quant à elle, la Loi sur les contrats a été modifiée à onze reprises depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014. Seules les principales modifications feront l'objet de la présente section, soit celles qui ont été apportées à la suite des changements aux accords de libéralisation des marchés publics applicables, de l'adoption du RCOPTI et de l'adoption de la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics.

### Accords de libéralisation des marchés publics

Les accords de libéralisation des marchés publics ont principalement pour objectif d'éliminer les obstacles au commerce entre les territoires visés. Plus précisément, ils font en sorte d'imposer aux donneurs d'ouvrage publics une obligation de non-discrimination à l'égard de l'origine des produits, des services et des soumissionnaires provenant des parties signataires, de même qu'une obligation de transparence quant à leurs intentions en matière d'acquisition.

Au cours des cinq dernières années, les accords de libéralisation des marchés publics ont connu de nombreux changements. Trois nouveaux accords sont entrés en vigueur, soit l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC), le 6 avril 2014, l'Accord de libre-échange canadien (ALEC), le 1<sup>er</sup> juillet 2017, et l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres (AECG), le 21 septembre 2017. De plus, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario (ACCQO) a été révisé. Les paragraphes suivants font une brève présentation de l'objet de ces changements.

En se déclarant lié par l'AMP-OMC, le Québec s'est engagé à offrir aux fournisseurs des pays signataires un accès à ses marchés publics, conformément aux obligations contractées par le Canada en vertu de cet accord, et ce, depuis le 6 avril 2014. Cet accord est applicable aux ministères et organismes budgétaires du Québec, à l'Agence du revenu du Québec et à l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux pour les contrats d'approvisionnement et de services à partir d'un certain seuil.

Le 11 septembre 2015, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont signé le protocole modifiant le chapitre sur les marchés publics de l'ACCQO. Tous les organismes publics sont visés par cet accord. Par cette révision, les services d'architecture et d'ingénierie, qui étaient auparavant exclus des accords applicables au Québec, sont dorénavant touchés par ce nouveau chapitre sur les marchés publics. Cet ajout limite la possibilité de faire des appels d'offres régionalisés pour ces services.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017, l'ALEC remplace, pour sa part, l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), en vigueur depuis 1995, et vise à renforcer et à moderniser le commerce intérieur. Notamment, le champ d'application du chapitre sur les marchés publics a été élargi à l'ensemble des organismes publics et des entreprises du gouvernement.

Le 21 septembre 2017, en se déclarant lié par le chapitre sur les marchés publics de l'AECG, le Québec s'est engagé à offrir aux fournisseurs des pays signataires un accès à ses marchés publics, conformément aux obligations contractées par le Canada en vertu de cet accord. Les organismes publics ainsi que les entreprises du gouvernement sont assujettis à cet accord, et tous les biens et les catégories de travaux de construction sont visés. Un nombre limité de services sont aussi visés, notamment ceux d'ingénierie et d'architecture.

### **Loi édictant la Loi concernant la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange canadien et visant la conformité des mesures relatives aux contrats des organismes publics avec cet accord, l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario et l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne et ses États membres**

D'autre part, le 10 mai 2018, la Loi édictant la Loi concernant la mise en œuvre de l'ALEC et visant la conformité des mesures relatives aux contrats des organismes publics avec cet accord, l'ACCQO et l'AECG a été sanctionnée. Cette nouvelle loi vise à harmoniser les lois et règlements québécois en matière de marchés publics avec certains accords conclus récemment. Elle modifie ainsi certaines dispositions de la Loi sur les contrats et de ses règlements pour tenir compte des diverses mesures prévues aux accords de commerce.

Ces modifications prévoient notamment l'inclusion du contrat de crédit-bail parmi les contrats soumis aux conditions établies en vertu de la Loi sur les contrats, l'application de certaines règles aux contrats des filiales des organismes publics et des entreprises du gouvernement, la prise en compte des options dans la détermination de la valeur estimée d'un marché public à conclure ainsi que l'édiction ou la modification de règles concernant la qualification de fournisseurs, de prestataires de services et d'entrepreneurs.

### **Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information**

Un règlement portant exclusivement sur les contrats des organismes publics visant l'acquisition de biens ou la prestation de services en matière de technologies de l'information est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Il constitue l'une des pièces maîtresses de la stratégie gouvernementale en technologies de l'information – Rénover l'État par les technologies de l'information, adoptée en juin 2015.

Le RCOPTI met en place des dispositions plus efficaces et mieux adaptées à ce secteur d'acquisition. Il comporte plusieurs nouveautés permettant aux organismes publics de réaliser des acquisitions offrant un meilleur retour sur l'investissement. Ces nouvelles dispositions introduisent notamment le concept de coût total d'acquisition qui permet aux organismes publics de mieux prendre en considération l'ensemble des coûts liés à une acquisition sur sa durée de vie utile. Le RCOPTI prévoit également des dispositions particulières concernant l'acquisition de biens et de services infonuagiques. Il introduit un nouveau mode d'adjudication pour permettre aux organismes publics de réaliser des acquisitions d'envergure ou complexes de façon optimale, en l'occurrence une procédure de dialogue compétitif avec les entreprises. Le règlement prévoit finalement que les organismes publics évaluent de façon systématique le rendement des entreprises pour tout contrat en matière de technologies de l'information de 100 000 \$ ou plus.

### **Adoption de la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics**

La Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics a été sanctionnée le 1<sup>er</sup> décembre 2017. Elle donne suite à la mesure 23 du Passeport Entreprises, publié en 2015, ainsi qu'à la première recommandation de la CEIC, soit la création d'une fonction de commissaire aux contrats publics pour assurer l'intégrité des processus de gestion contractuelle.

Plusieurs des mesures introduites par cette importante pièce législative permettent de renforcer l'intégrité des processus contractuels tout en favorisant l'accessibilité des entreprises aux contrats publics. La mise sur pied de l'Autorité des marchés publics et l'instauration d'un régime de plaintes pour les entreprises joueront un rôle prépondérant en ce sens.

L'Autorité des marchés publics a pour mission de surveiller l'ensemble des contrats publics, notamment la conformité des processus d'adjudication et d'attribution de ces contrats. Elle est aussi responsable du Registre des entreprises ayant obtenu l'autorisation pour conclure des contrats et sous-contrats publics (REA) et du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) depuis le 25 janvier 2019.

L'Autorité des marchés publics peut exercer ses pouvoirs sur les organismes publics, les entreprises du gouvernement, les organismes municipaux et tout autre organisme déterminé par le gouvernement.

L'Autorité des marchés publics assume plusieurs fonctions. Elle peut notamment, de sa propre initiative ou sur demande du président du Conseil du trésor ou du ministre responsable des Affaires municipales, examiner, à la suite d'une plainte ou dans le cadre d'une intervention, le processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public et, à la suite d'une intervention ou d'une communication de renseignements, l'exécution d'un contrat public, puis faire des recommandations à l'organisme public concerné.

Pour réaliser ses fonctions de surveillance auprès des organismes publics, l'Autorité des marchés publics a à sa disposition des pouvoirs de vérification et d'enquête. Au terme d'une vérification ou d'une enquête, elle dispose de pouvoirs d'ordonnance et de recommandation qui lui permettent notamment d'ordonner à l'organisme public de modifier ses documents d'appel d'offres public, d'annuler l'appel d'offres public ou de ne pas donner suite à son intention de conclure de gré à gré un contrat public.

Toute personne peut porter plainte à l'Autorité des marchés publics relativement à un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public lorsque, après s'être plainte auprès de l'organisme public, elle est en désaccord avec la décision de ce dernier.

L'Autorité des marchés publics peut également examiner la gestion contractuelle d'un organisme public qu'elle désigne ou celle d'un organisme public désigné par le gouvernement, lequel examen porte notamment sur la définition des besoins, les processus d'octroi des contrats, l'exécution des contrats et la reddition de comptes. Pour la première application de cette fonction, le gouvernement a désigné le ministère des Transports du Québec.

Finalement, l'Autorité des marchés publics doit effectuer une veille des contrats publics aux fins, notamment, d'analyser l'évolution des marchés et les pratiques contractuelles des organismes publics et de soulever les situations problématiques affectant la concurrence. Elle doit aussi veiller au maintien d'une cohérence dans l'examen des processus d'adjudication et d'attribution des contrats publics ainsi que de l'exécution de tels contrats.

Mis à part la création de l'Autorité des marchés publics, l'adoption de la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics a également modifié certaines dispositions de la Loi sur les contrats relatives à l'autorisation de contracter. Elle permet aussi au président du Conseil du trésor d'autoriser la mise en œuvre de projets pilotes visant à expérimenter diverses mesures destinées à faciliter le paiement aux entreprises parties aux contrats et sous-contrats publics. Elle prévoit une infraction pénale pour quiconque communique ou tente de communiquer avec un des membres d'un comité de sélection dans le but de l'influencer ainsi qu'un délai de prescription de trois ans pour les poursuites pénales depuis la connaissance de l'infraction, sans excéder sept ans depuis sa perpétration. Finalement, elle limite la divulgation de renseignements permettant de connaître le nom et le nombre d'entreprises ayant soit demandé des documents d'appel d'offres soit déposé une soumission.

De plus, le pouvoir de vérification du président du Conseil du trésor est modifié, depuis le 25 mai 2019, afin d'introduire l'objectif d'amélioration continue de la gestion contractuelle des organismes publics lors de la vérification de l'adjudication et l'attribution des contrats d'un organisme ou d'un groupe d'organismes visés par la Loi sur les contrats ainsi que l'application qu'ils font des autres mesures de gestion contractuelle touchant ces contrats.

### **Projet pilote sur les retards de paiement dans la construction**

La Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics a permis notamment de répondre à la CEIC, qui proposait au gouvernement d'adopter des mesures législatives pour régler le problème touchant les retards de paiement des contrats et sous-contrats publics. Ainsi, elle accorde au président du Conseil du trésor le pouvoir de mettre en œuvre des projets pilotes pour expérimenter différentes mesures visant à faciliter les paiements dans les contrats publics et les sous-contrats qui y sont liés. L'approche par projet pilote permet notamment d'évaluer les effets des mesures mises en place sur l'industrie et les organismes publics et d'en dresser un bilan. En fonction des résultats obtenus, une solution permanente pourrait ensuite être déployée.

Au cours de l'année 2018, le SCT a donc travaillé en étroite collaboration avec la Coalition contre les retards de paiement dans la construction, certains organismes publics et l'Institut de médiation et d'arbitrage du Québec pour élaborer le projet pilote. Celui-ci vise essentiellement à tester deux éléments, soit un calendrier de paiement obligatoire et un mode de règlement des différends plus rapide, avec le recours à un intervenant-expert. Le calendrier de paiement obligatoire prévoit notamment le paiement des entreprises à date fixe. Le processus de règlement des différends prévoit, quant à lui, le recours obligatoire à un intervenant-expert qualifié pour tout différend visé par le projet pilote.

Les conditions et modalités particulières auxquelles sont soumis les contrats visés par le projet pilote ont été déterminées par arrêté ministériel entré en vigueur le 2 août 2018. Au 31 mars 2019, 52 contrats publics de travaux de construction sont visés par le projet pilote.



# APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CONTRATS

L'article 2 de la Loi sur les contrats énonce les orientations fondamentales que la Loi vise à promouvoir. Ces orientations sont :

- 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, comportant 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.

Ces principes de gouvernance énoncent les orientations fondamentales de la Loi et servent à en interpréter les différentes dispositions. Ils guident également l'application de l'ensemble des règles du cadre normatif des marchés publics, orientent leur évolution et doivent servir de base à leur application dans les activités de gestion contractuelle des organismes publics. Le rapport sur l'application de la Loi sur les contrats présente l'application des principales mesures en fonction de certains de ces grands principes fondamentaux.

## Intégrité dans les marchés publics

L'intégrité dans les marchés publics est définie par une utilisation des fonds conforme à leur destination officielle et à l'intérêt public<sup>2</sup>. Les formes d'atteinte à l'intégrité dans les contrats publics peuvent être regroupées en catégories, soit la collusion, la corruption, la fraude, l'abus de confiance et le trafic d'influence. Les contrats publics nécessitent donc une vigilance accrue de la part des intervenants en gestion contractuelle afin de protéger leur intégrité. Au point de vue de la Loi sur les contrats, l'attestation de l'intégrité des concurrents favorise la confiance du public dans les marchés publics. À cette fin, la Loi sur les contrats établit trois principales mesures qui s'attaquent principalement à la collusion et à la corruption dans le processus d'octroi des contrats publics.

Ces mesures portent sur l'exigence relative à l'obtention de l'attestation de Revenu Québec, le régime d'inadmissibilité aux contrats publics et le régime d'autorisation de contracter. Ces mesures ont en commun l'objectif d'établir des conditions préalables à l'obtention d'un contrat public et de sanctionner leur non-respect par l'impossibilité de conclure ou de poursuivre l'exécution d'un tel contrat.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, ces mesures ont été renforcées par l'adoption de la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics. Cette loi a notamment permis d'assurer le caractère permanent du RENA et a conféré de nouveaux pouvoirs relatifs à l'autorisation de contracter aux principaux intervenants en gestion contractuelle, dont l'Autorité des marchés publics et le gouvernement.

2 OCDE, *Corruption dans les marchés publics : méthodes, acteurs et contre-mesures*, 2007, p. 9.

Ces mesures ont également été renforcées par l'adoption, le 14 juin 2016, de la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, qui oblige les organismes publics à adopter un plan annuel de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle.

### **Attestation de Revenu Québec**

Le cadre normatif des marchés publics prévoit que toutes les entreprises qui souhaitent conclure un contrat public comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ ont préalablement obtenu une attestation de Revenu Québec confirmant que leur dossier fiscal est en règle. Il s'agit d'une condition d'admissibilité aux contrats publics. Les donneurs d'ouvrage publics sont responsables d'exiger cette attestation et de vérifier que les soumissionnaires et les contractants l'ont présentée au moment approprié.

Cette mesure, prévue dans les règlements d'application de la Loi sur les contrats, s'applique aux contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction, qu'ils soient conclus à la suite d'un appel d'offres public (AOP) ou d'un appel d'offres sur invitation (AOI) ou encore de gré à gré.

L'attestation de Revenu Québec permet de confirmer que les contractants envisagés respectent leurs obligations fiscales avant de leur accorder le privilège de contracter avec l'État. Le gouvernement utilise ainsi le levier des marchés publics afin de favoriser le respect des lois fiscales par les entreprises québécoises, en réservant l'obtention des contrats visés aux contractants qui ont produit les déclarations et les rapports qu'ils devaient produire et qui n'ont pas de comptes payables en souffrance à l'endroit du ministre du Revenu du Québec.

Cette mesure permet également une plus grande équité entre les entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État. Le fait de ne pas honorer ses obligations fiscales peut se traduire, dans certains cas, par la possibilité d'offrir un meilleur prix en raison de moins grandes charges financières de l'entreprise, ce qui représente un avantage concurrentiel indu.

### **Résultats**

Au 31 mars 2019, Revenu Québec avait traité, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014, 490 711<sup>3</sup> demandes d'attestation<sup>4</sup>. Dans 85 % des cas, le traitement de la demande a résulté en la délivrance d'une attestation. Parmi les attestations émises, 19 589 l'ont été avec la régularisation de dossiers. Revenu Québec estime que les bénéfices attribuables à l'application de l'attestation sont de 36,3 millions de dollars de revenus (autocotisations), de 176,6 millions de dollars pour des recettes totales (recouvrement de créances) et de 122,9 millions de dollars en ententes de paiement conclues avec Revenu Québec.

### **Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics**

La Loi sur les contrats prévoit également le maintien d'un registre des entreprises non admissibles aux contrats publics, le RENA. Il s'agit d'une banque de données centralisée et publique sous la responsabilité de l'Autorité des marchés publics depuis le 25 janvier 2019. Avant cette date, le RENA était sous la responsabilité du président du Conseil du trésor. Il contient la liste des entreprises qui ont été condamnées, en vertu d'un jugement définitif, pour certaines infractions, entraînant ainsi leur exclusion des contrats ou sous-contrats publics, puisqu'elles ne satisfont pas au niveau de probité requis.

---

3 Considérant que les règlements d'application de la Loi sur les contrats stipulent qu'une attestation est valide jusqu'à la fin de la période de trois mois qui suit le mois au cours duquel elle est délivrée, une même entreprise peut avoir présenté plusieurs demandes, à des moments différents, depuis la mise en place de cette exigence.

4 Entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 29 février 2016, seuls certains contrats publics étaient visés par cette attestation. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2016, certains contrats privés de construction ainsi que des agences de placement de personnel sont également visés. Ainsi, les données présentées comprennent ces trois types de contrats.

De plus, une entreprise pour laquelle l’Autorité des marchés publics refuse d’accorder ou de renouveler une autorisation de contracter ou révoque une telle autorisation est également inadmissible aux contrats publics.

Cette mesure, qui s’applique à tous les contrats des organismes assujettis, peu importe leur valeur, participe aux efforts pour prévenir et contrer la collusion et la corruption dans les marchés publics. Elle permet également de favoriser une plus grande équité entre les concurrents, en écartant ceux qui ne sont pas respectueux des lois et qui pourraient en retirer un avantage économique ou autre susceptible de les favoriser par rapport aux entreprises respectueuses des lois.

Une entreprise inadmissible aux contrats publics ne peut, pour la durée de son inadmissibilité, présenter une soumission pour la conclusion d’un contrat avec un organisme public, conclure un tel contrat ni conclure un sous-contrat public. De plus, une entreprise qui devient inadmissible aux contrats publics, en cours d’exécution d’un contrat, est réputée en défaut d’exécuter ce dernier, et le contrat est ainsi résilié. L’inscription d’une entreprise au RENA est en vigueur pendant cinq ans, à moins qu’une entreprise obtienne son autorisation de contracter avant la fin de la période d’inadmissibilité.

Tous les organismes assujettis doivent, avant d’adjuger ou d’attribuer un contrat public, vérifier que le contractant envisagé ne se retrouve pas sur la liste des entreprises inadmissibles du RENA. Les entreprises privées qui cherchent à conclure un sous-contrat de premier niveau avec une autre entreprise pour un contrat public ont également l’obligation de vérifier que le sous-traitant envisagé n’est pas inscrit au RENA.

Le Conseil du trésor a par ailleurs le pouvoir d’autoriser la conclusion ou la poursuite d’un contrat ou d’un sous-contrat public avec une entreprise inadmissible lors de circonstances exceptionnelles. Ces autorisations peuvent être assorties de mesures de surveillance et d’accompagnement aux frais de l’entreprise inadmissible.

## Résultats

Le RENA indique les noms, les adresses et les numéros d’entreprises du Québec des entreprises inadmissibles aux contrats publics ainsi que leur date d’inscription et la date prévue de la fin de leur période d’inadmissibilité. Le registre indique également les infractions ou la mention de la décision de l’Autorité des marchés publics de refuser d’accorder ou de renouveler une autorisation de contracter. Ces informations sont accessibles au public, sur un site Internet, conformément aux prescriptions de la Loi sur les contrats. Au 31 mars 2019, 868 entreprises étaient inscrites au RENA. Au 31 mars 2014, 117 entreprises étaient inscrites au RENA. Cependant, le registre n’était en application que depuis le 1<sup>er</sup> juin 2012.

Entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, le site Internet du RENA a enregistré :

- 6 096 visiteurs uniques ;
- 2 752 766 consultations (nombre de pages lues).

## Régime d’autorisation de contracter

La Loi sur les contrats prévoit que chaque entreprise qui souhaite obtenir un contrat ou un sous-contrat visé par ce régime doit, au préalable, obtenir une autorisation de contracter. Cette mesure vise à réserver l’obtention de contrats publics aux seules entreprises qui font preuve du niveau élevé d’intégrité auquel le public est en droit de s’attendre de la part d’un contractant de l’État. Elle participe également, à l’instar de l’attestation de Revenu Québec et du RENA, à une meilleure équité entre les concurrents en évitant de mettre en concurrence des entreprises honnêtes et respectueuses des lois avec des entreprises qui ne le sont pas.

Les entreprises visées par la Loi sur les contrats qui doivent obtenir une autorisation de contracter sont celles qui sont engagées dans un processus d’appel d’offres ou d’attribution visant des contrats et sous-contrats avec les organismes publics, les entreprises du gouvernement et les municipalités au Québec et qui comportent

une dépense égale ou supérieure aux seuils déterminés par le gouvernement. Puisque ces entreprises sont nombreuses, le gouvernement du Québec a prévu une mise en application graduelle de cette loi. Pour cette raison, la Loi sur les contrats accorde au gouvernement le pouvoir de fixer par décret les catégories de contrats et de sous-contrats qui sont visées par cette obligation, afin de permettre une implantation progressive du régime d'autorisation de contracter.

Depuis le 25 janvier 2019, l'autorisation de contracter est délivrée par l'Autorité des marchés publics, en réponse aux recommandations de la CEIC. Avant cette date, l'Autorité des marchés financiers assumait cette responsabilité. La décision de délivrer ou de refuser de délivrer une autorisation de contracter se fonde sur l'analyse de plusieurs critères établis par la Loi. L'Autorité des marchés publics doit notamment s'assurer que l'entreprise a présenté au soutien de sa demande une attestation de Revenu Québec délivrée à l'intérieur des délais requis. La Loi sur les contrats prévoit également une liste d'infractions qui, lorsqu'elles ont été commises par l'entreprise demanderesse ou par l'un des actionnaires majoritaires, des administrateurs ou des dirigeants, constituent un motif de rejet automatique de la demande. L'Autorité des marchés publics doit enfin vérifier si l'entreprise satisfait ou non aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre de la part d'un contractant de l'État.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics a modifié la Loi sur les contrats en ajoutant certains pouvoirs, notamment :

- de permettre au gouvernement d'exiger qu'une entreprise obtienne une autorisation de contracter en cours d'exécution d'un contrat public ou pour conclure un contrat public ou un sous-contrat public comportant une dépense inférieure au seuil d'autorisation applicable ;
- de permettre à l'Autorité des marchés publics d'annuler une demande d'autorisation de contracter ou de suspendre une telle autorisation lorsque l'entreprise visée omet de communiquer des renseignements ;
- d'empêcher une entreprise ayant retiré sa demande d'autorisation de contracter ou ayant vu sa demande annulée de présenter une nouvelle demande dans l'année du retrait ou de l'annulation.

Une entreprise dont la demande d'autorisation de contracter est refusée ne peut pas conclure ou poursuivre l'exécution d'un contrat ou d'un sous-contrat public. De plus, le refus ou la révocation de l'autorisation de contracter mène à l'inscription de l'entreprise non autorisée au RENA. Cette entreprise devient donc également inadmissible à l'obtention de nouveaux contrats ou sous-contrats publics, même ceux qui ne figurent pas dans les catégories pour lesquelles une autorisation de contracter est exigée en vertu des décrets pris par le gouvernement.

Par ailleurs, la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics a modifié la Loi sur les contrats afin d'assurer le caractère permanent du RENA. Cette action confirme, de façon permanente, la complémentarité de ce régime avec celui qui concerne les autorisations de contracter.

## Résultats

Le 24 octobre 2014, deux décrets<sup>5</sup> ont abaissé le seuil d'autorisation de contracter applicable à 5 millions de dollars pour les contrats ou sous-contrats de services et de travaux de construction ainsi que pour les contrats

---

5 Décrets n° 793-2014 et n° 796-2014.

de partenariat public-privé. Le seuil pour les contrats de services a, par la suite, été abaissé à 1 million de dollars, soit le 2 novembre 2015, par un troisième décret<sup>6</sup>.

Deux décrets ont été adoptés afin d'obliger deux entreprises à demander leur autorisation de contracter pour la conclusion de contrats avec deux organismes publics, soit le Centre de services partagés du Québec et le ministère des Transports<sup>7</sup>.

Entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité des marchés publics ont reçu 5 202 demandes d'autorisation de contracter, et 2 071 demandes de renouvellement ont été effectuées. Elles ont rendu 6 176 décisions en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi sur les contrats, soit 6 157 décisions favorables et 19 défavorables. L'autorisation de contracter de 10 entreprises a été révoquée au cours de cette période. Par ailleurs, 216 entreprises n'ont pas renouvelé leur autorisation, se privant ainsi de la possibilité d'obtenir certains contrats publics.

### **Gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle**

Dans son rapport de juin 2015<sup>8</sup> concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique, le Commissaire à la lutte contre la corruption recommandait que le gouvernement décrète l'obligation, pour les ministères et organismes publics, de se doter d'un plan de gestion des risques. Pour donner suite à cette recommandation, le Conseil du trésor a adopté la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle le 14 juin 2016. Cette directive est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2016.

Cette directive précise que le dirigeant de chaque organisme public doit concevoir et mettre en place un cadre organisationnel de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle permettant aux intervenants stratégiques, dont le responsable de l'application des règles contractuelles (RARC), de repérer, d'analyser et d'évaluer ces risques ainsi que de mettre en place des contrôles ou des mesures d'atténuation. Ce cadre de gestion s'applique à toutes les étapes du processus de gestion contractuelle. Il est également prévu que les dirigeants d'organismes surveillent et revoient le cadre organisationnel de gestion des risques à l'aide d'un rapport de surveillance et de revue.

La gestion des risques en matière de corruption et de collusion est une démarche qui vise à promouvoir une culture d'intégrité, de transparence et de conformité dans les administrations publiques. Elle permet notamment de répondre aux besoins de l'administration de se doter d'une méthode efficace pour augmenter la résistance de l'organisme à la corruption et à la collusion, d'apprécier les mesures de contrôle en place, de protéger la réputation et les actifs de l'administration publique et, finalement, d'aider à la prise de décision. Chaque organisme public doit évaluer les risques en fonction du contexte dans lequel il conclut ses contrats.

### **Résultats**

Les organismes publics doivent adopter, pour chaque année financière, un plan de gestion des risques qui fait l'objet d'un rapport de surveillance mesurant les résultats, les progrès et les écarts à l'égard de la gestion des risques. La Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle prévoyait le déploiement en quatre vagues.

6 Décret n° 435-2015.

7 Décret n° 890-2014 du 8 octobre 2014 et Décret n° 815-2014 du 17 septembre 2014.

8 Recommandations du Commissaire à la lutte contre la corruption concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique, juin 2015 (recommandation 5, p. 9).

La première vague, qui s'est terminée le 31 août 2017, visait 10 des plus grands donneurs d'ouvrage parmi les ministères et les organismes de l'Administration gouvernementale. La seconde, qui s'est terminée le 31 décembre 2018, visait 21 grands donneurs d'ouvrage du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation. Ainsi, au 31 mars 2019, 31 organismes ont adopté un plan de gestion des risques. La troisième vague, prévue pour le 31 décembre 2019, vise les 257 autres organismes publics, et la quatrième vague, prévue le 31 décembre 2020, vise les filiales des organismes publics.

Les organismes visés par la première vague ont tous adopté leur premier plan annuel de gestion des risques. L'Unité permanente anticorruption (UPAC) a procédé à un examen détaillé de ces plans et a conclu qu'ils étaient globalement satisfaisants, même s'ils sont variés et que certains sont incomplets. Le rapport d'examen de l'UPAC contient également cinq recommandations visant à améliorer et à standardiser les futurs plans et rapports de surveillance des organismes publics. Il est notamment recommandé que les organismes présentent plus en détail le contexte organisationnel externe et interne et qu'ils expliquent l'approche méthodologique utilisée. Les organismes doivent également présenter leur planification de l'appréciation des risques qui ont été soulevés et élaborés par l'UPAC en lien avec les différentes étapes du processus de gestion contractuelle. Finalement, ils doivent produire un plan d'atténuation des risques contenant les actions réalisées, les actions planifiées, le propriétaire de chaque action, les indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des actions mises en place, les cibles, l'échéancier et le résultat à l'échéance prévue. Ces recommandations ont été transmises aux dix organismes publics visés en novembre 2018.

Les organismes de la première vague devront produire, au plus tard le 31 juillet 2019, un rapport de surveillance et de revue du cadre organisationnel de gestion des risques afin de mesurer les résultats et d'actualiser leur plan de gestion des risques.

### **Projet pilote ISO 37001**

La norme ISO 37001 : 2016 Système de management anticorruption a été publiée en octobre 2016 par l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Ce nouvel outil a pour objectif de prévenir la corruption et de lutter contre celle-ci en appuyant les organisations pour élaborer, mettre en œuvre, mettre à jour et améliorer leur système de management anticorruption (SMAC).

Au cours de l'année 2018, le SCT a réalisé des travaux préparatoires et tenu des rencontres avec diverses entités publiques afin de démarrer un projet pilote. Celui-ci vise essentiellement à mesurer les retombées et les bénéfices découlant de la mise en place d'une telle norme au sein des organismes publics. Les entités publiques participant au projet pilote sont Hydro-Québec, le ministère des Transports, le ministère de la Famille, le Centre de services partagés du Québec ainsi que la Ville de Québec. Le 13 juin 2018, le projet pilote a été officiellement lancé par les autorités.

Deux comités formés de représentants du SCT et des entités publiques participantes ont été créés pour assurer le suivi du projet pilote, soit le comité de gouvernance, qui est responsable d'établir les grandes orientations du projet pilote, ainsi que le comité opérationnel, qui est responsable de sa mise en œuvre.

### **Résultats**

Un plan d'action a été élaboré afin de mener à bien le projet pilote selon quatre grands jalons, qui s'étendent jusqu'en décembre 2019. Un premier jalon a été franchi, lequel visait à soulever les mesures existantes qui répondaient, du moins partiellement, aux exigences de la norme au sein des organisations participantes.

### Résultats de l'audit indépendant

Concernant l'intégrité des concurrents dans les marchés publics, les résultats de l'audit indépendant ont démontré un taux de conformité **élevé (plus de 90 %)** pour l'ensemble des éléments audités :

1. Pour les appels d'offres publics, les conditions d'admissibilité concernant l'obtention de l'attestation de Revenu Québec et de l'autorisation de contracter sont mentionnées par les organismes publics dans leurs documents d'appel d'offres.
2. Les organismes publics ne concluent pas des contrats avec des entreprises inscrites au RENA.
3. Les organismes publics n'ont pas conclu de contrats avec des entreprises qui n'étaient pas autorisées à contracter.
4. Les organismes publics s'assurent d'obtenir une attestation de Revenu Québec valide de la part des contractants pour les contrats conclus de gré à gré.

Toutefois, l'audit fait mention que, compte tenu des répercussions potentielles des dérogations relevées concernant des contrats qui ont été conclus avec des entreprises qui n'étaient pas autorisées de contracter, le SCT devrait mettre en place les mécanismes de soutien, de contrôle et de suivi qui permettraient d'améliorer le respect de ces dispositions.

Les dispositions de la Loi sur les contrats, telles que l'attestation de Revenu Québec, le RENA et la REA, ainsi que les mesures complémentaires mises en place par le SCT, notamment la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, contribuent à favoriser l'intégrité des concurrents.

Les résultats de l'audit indépendant ainsi que les observations et les données présentées démontrent que l'application des principales dispositions est effectuée adéquatement par les organismes publics. Des possibilités d'amélioration ont cependant été proposées dans les conclusions de l'audit indépendant ainsi qu'à la suite de la réception des plans de gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle.

À la lumière de ces recommandations, le SCT maintiendra la sensibilisation effectuée auprès des organismes publics pour leur rappeler d'obtenir les attestations de Revenu Québec des contractants, de ne pas contracter avec des entreprises inscrites au RENA et de s'assurer que les contractants détiennent leur autorisation de contracter lorsque requis par le cadre normatif. Le SCT ainsi que l'UPAC analyseront également les nouveaux plans de gestion des risques qui seront adoptés par les organismes publics.

### Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement du Québec a alloué 52,4 milliards de dollars à la réalisation de contrats publics. Pour cette raison, il est important que les principes fondamentaux de la Loi sur les contrats prévoient d'accorder aux concurrents un traitement intègre et équitable ainsi que de permettre aux concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics. L'ouverture des marchés publics au Québec permet notamment d'obtenir de meilleurs prix par une concurrence accrue et de diversifier les sources d'approvisionnement.

La Loi sur les contrats prévoit que toutes les entreprises qui satisfont aux exigences d'intégrité et qui le souhaitent ont la possibilité de présenter leurs offres de contracter en réponse aux besoins des organismes publics. Ce principe se traduit par des règles d'adjudication des contrats qui doivent être appliquées uniformément. À cet effet, la Loi sur les contrats établit l'appel d'offres public comme principal mode de sollicitation en vue de la conclusion d'un contrat public. Elle établit également, afin de favoriser l'accessibilité, que les organismes publics doivent effectuer une rotation parmi les concurrents ou les contractants ou recourir

à de nouveaux concurrents ou contractants pour les contrats dont le montant est inférieur au seuil d'appel d'offres public. De plus, depuis février 2016, les organismes publics doivent se doter de lignes internes de conduite qui prévoient notamment des mesures pour assurer une rotation parmi les entreprises avec lesquelles ils font affaire, pour établir les modes de sollicitation à utiliser pour les contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public ainsi que pour assurer une ouverture à la concurrence et aux petites et moyennes entreprises (PME).

En plus des exigences prévues dans la Loi sur les contrats, le gouvernement du Québec a lancé, en octobre 2015, le Passeport Entreprises, qui vise, par différentes actions, à faciliter l'accès des entreprises aux marchés publics. Afin de mesurer les retombées de ses actions sur l'accessibilité aux contrats publics, le SCT a élaboré un indice d'accessibilité aux marchés publics.

### **Modes de sollicitation**

La Loi sur les contrats prévoit trois principaux modes de sollicitation en vue de la conclusion d'un contrat public, soit l'appel d'offres public, l'appel d'offres sur invitation et le gré à gré. L'appel d'offres public est le mode de sollicitation offrant les meilleures garanties d'accessibilité et d'équité à l'égard des entreprises qualifiées. L'importance accordée au respect de cette règle se confirme dans l'interdiction faite aux organismes publics de scinder leurs besoins ou d'apporter une modification à un contrat existant dans le but d'éviter l'obligation de recourir à l'appel d'offres public pour choisir un contractant.

L'article 10 de la Loi sur les contrats prévoit que les contrats qui doivent être conclus à la suite d'une procédure d'appel d'offres public sont les contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal prévu dans tout accord intergouvernemental applicable pour chacun de ces contrats et organismes publics, les contrats de PPP et tout autre contrat déterminé par règlement du gouvernement.

L'appel d'offres public ne convient toutefois pas à toutes les situations ; par exemple, lorsque la valeur du contrat est relativement faible ou en présence de certaines contraintes.

Les contrats publics dont la valeur est inférieure aux seuils minimums établis par les accords intergouvernementaux présentés à l'annexe 3 figurent parmi les contrats qui n'ont pas à respecter la règle générale de l'appel d'offres public. Les organismes publics doivent toutefois envisager diverses possibilités susceptibles d'assurer la saine gestion de ce type de contrat, soit de procéder par appel d'offres public ou sur invitation, d'instaurer des mesures favorisant les concurrents ou les contractants de la région concernée, d'effectuer une rotation parmi les concurrents auxquels l'organisme fait appel ou de recourir à de nouveaux concurrents, d'envisager la possibilité de mettre en place des dispositions de contrôle relatives au montant de tout contrat et de toute dépense supplémentaire qui s'y rattache et de se doter d'un mécanisme de suivi permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience des procédures utilisées à l'égard de ces contrats.

L'article 13 de la Loi sur les contrats prévoit, pour sa part, la possibilité de conclure de gré à gré, dans certaines circonstances, des contrats comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public. Cette disposition vise notamment les cas où l'organisme public fait face à des contraintes en raison d'une situation d'urgence qui met en cause la sécurité des personnes ou des biens.

Les contrats où il n'existe qu'un seul contractant possible en raison d'un droit exclusif ou d'une garantie ainsi que ceux dont l'objet revêt un caractère confidentiel ou protégé sont également visés. L'organisme public peut aussi conclure un contrat de gré à gré lorsqu'il estime qu'il est possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public ou dans tout autre cas déterminé par règlement dont le détail est présenté à l'annexe 4. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017, pour les cas déterminés dans les règlements, comme le prévoit le paragraphe 5 de l'article 13 de la Loi sur les contrats, les organismes publics peuvent toutefois adjudger le contrat à la suite d'un appel d'offres sur invitation lorsque plus d'un contractant est possible.

## Résultats

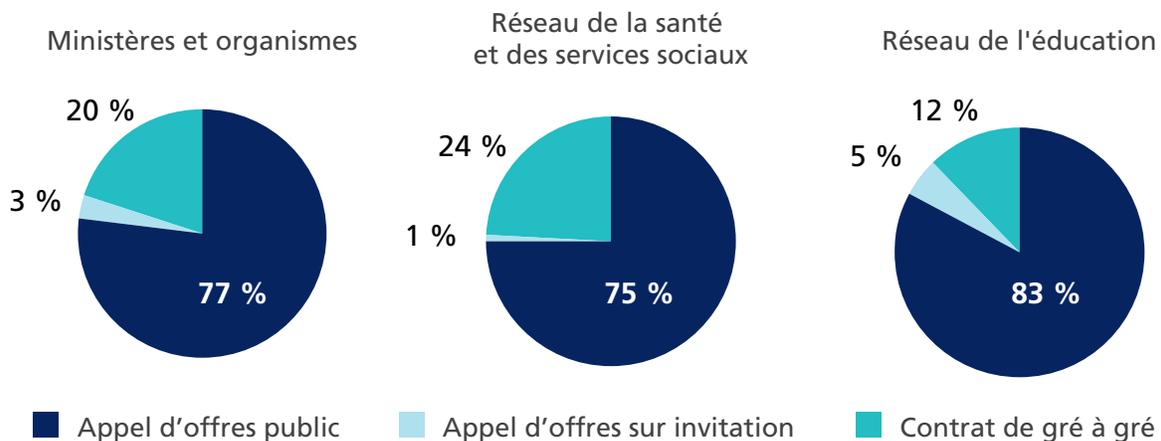
L'analyse de la répartition des contrats publics de 25 000 \$ et plus, soit le seuil de publication dans le SEAO, conclus entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, démontre que l'appel d'offres public est le mode de sollicitation le plus utilisé par les organismes publics. Au cours de la période visée, 46 450 contrats ont été conclus à la suite d'une procédure d'appel d'offres public. Ils totalisent une valeur de 40,8 milliards de dollars, ce qui représente 78 % de la valeur totale des contrats conclus au cours de cette période.

De plus, on constate que 45 823 contrats ont été conclus de gré à gré. Ceux-ci représentent 19 % de la valeur totale des contrats conclus au cours des cinq années visées, soit 10,2 milliards de dollars. Les 13 512 contrats conclus à la suite d'un appel d'offres sur invitation représentent 3 % de la valeur totale des contrats pour cette période, ou 1,4 milliard de dollars. Ces résultats sont conséquents avec le rôle secondaire que le législateur a accordé à ces deux modes de sollicitation.

Le graphique 1 présente la répartition des modes de sollicitation par réseau.

### Graphique 1

**Pourcentage de la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus conclus selon le mode de sollicitation utilisé dans chacun des réseaux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**



La répartition des contrats conclus par mode de sollicitation est demeurée stable par rapport à la période du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2014.

L'annexe 5 présente le détail de la répartition annuelle des contrats publics de 25 000 \$ et plus conclus entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, en valeur et en nombre de contrats, selon le mode de sollicitation utilisé.

### Appels d'offres publics

Le SCT réalise des travaux afin de s'assurer que les avis et les documents d'appel d'offres public diffusés dans le SEAO par les organismes publics respectent des règles déterminées du cadre normatif des marchés publics. En effet, la procédure de publication d'appel d'offres public au SEAO doit être réalisée conformément aux conditions déterminées par la Loi sur les contrats et les règlements afférents.

Ces travaux, réalisés sur une base d'échantillonnage des avis d'appel d'offres public publiés dans le SEAO, se traduisent par l'analyse et la vérification de certains indicateurs de conformité. Certains résultats de ces analyses sont présentés au tableau 2.

**Tableau 2**

**Taux de conformité des indicateurs évalués lors des activités de veille sur les appels d'offres publics publiés dans le SEAO pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019<sup>9</sup>**

Indicateurs évalués	Taux de conformité (%)
Le respect du délai minimal prévu pour la réception des soumissions	95
La présence des conditions d'admissibilité et de conformité obligatoires au document d'appel d'offres public	88
Le respect du délai supplémentaire de sept jours lors de la publication d'un addenda lorsque la modification est susceptible d'avoir une incidence sur le prix	98
La mention de tous les accords intergouvernementaux applicables dans l'avis	80
La présence du questionnaire de non-participation dans les documents d'appel d'offres	87
Le respect du délai exigé pour la réception des demandes de précisions, soit jusqu'à deux jours ouvrables avant la date et l'heure limites fixées pour la réception des soumissions	94
L'inclusion du contrat à signer dans les documents d'appels d'offres, lorsque requis par un règlement	95

Les indicateurs évalués au tableau 2 présentent des taux de conformité variant de 80 % à 98 %. Leurs taux de non-conformité (de l'ordre de 2 % à 20 %) s'expliquent essentiellement par des erreurs d'interprétation, une mauvaise compréhension ou une application fautive du cadre normatif par les organismes publics.

### Contrats conclus de gré à gré

L'examen des 45 823 contrats conclus de gré à gré par les organismes assujettis, pendant la période, permet de constater que pour 32 712 de ces contrats, la dépense est inférieure au seuil d'appel d'offres public. Cela représente 71 % du nombre total de contrats conclus de gré à gré. Il est important de rappeler que, dans ces cas, l'organisme public doit évaluer la possibilité de procéder par appel d'offres public.

Par ailleurs, 13 111 contrats dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, au cours de la même période de cinq ans, ont été conclus de gré à gré. Ces contrats, qui représentent 16 % de la valeur totale des contrats conclus durant la période visée, ont été conclus en vertu de deux grandes catégories d'exception au principe général de l'appel d'offres public, soit les situations prévues aux paragraphes 1, 2 et 4<sup>10</sup> du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats et les cas particuliers décrits dans les autres dispositions législatives<sup>11</sup> ou réglementaires<sup>12</sup> du cadre normatif.

9 Certains indicateurs n'ont pas été évalués pour la période 2014-2015, soit ceux qui se rapportent au questionnaire de non-participation, au délai minimal de transmission des demandes de précision (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2016) et à l'inclusion du contrat à être signé.

10 Le paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats n'est pas inclus dans les données présentées, car les contrats conclus en vertu de cet article ne font pas l'objet d'une publication dans le SEAO.

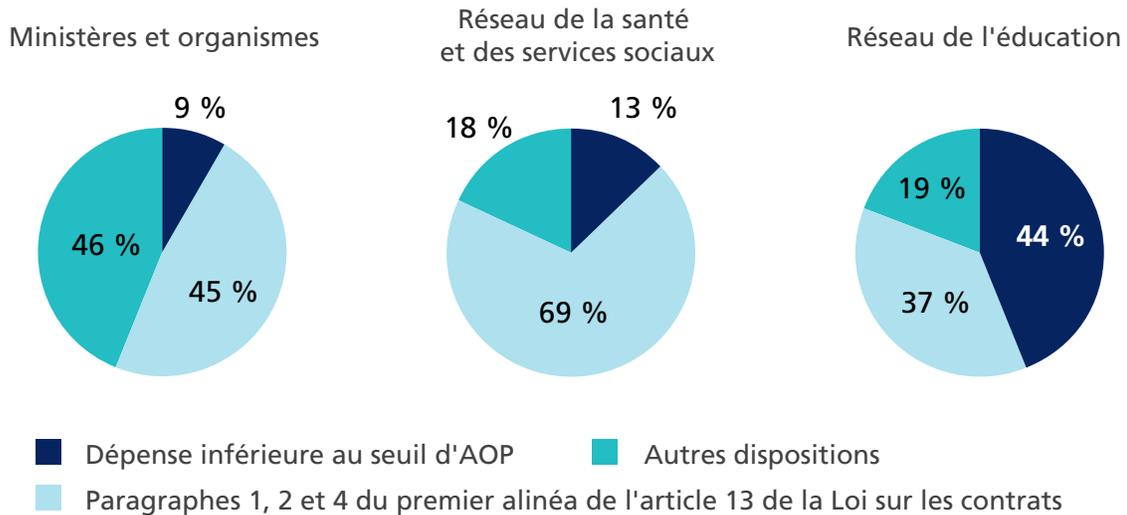
11 Il s'agit principalement de l'article 25 de la Loi sur les contrats. Cette catégorie inclut également les contrats conclus avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle, puisque ces contrats peuvent en tout temps être conclus de gré à gré.

12 Celles-ci découlent de l'application du paragraphe 5 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats. L'annexe 4 présente la liste des dispositions réglementaires qui permettent la conclusion de gré à gré de certains contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en application.

Le graphique 2 présente la répartition du nombre de contrats conclus de gré à gré en fonction des motifs invoqués par les organismes publics.

### Graphique 2

Pourcentage de la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus conclus de gré à gré en fonction des motifs invoqués par les organismes publics pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019



Les contrats conclus de gré à gré, en vertu des autres dispositions législatives ou réglementaires, ont augmenté de 6 % pour les ministères et les organismes de l'Administration gouvernementale, et de 12 % pour le réseau de la santé et des services sociaux, par rapport aux données présentées dans le rapport portant sur la période du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2014. Cela peut s'expliquer, en partie, par l'ajout de l'article 42.2 au RCSOP, qui vise la poursuite des contrats de services de santé ou des services sociaux offerts par un prestataire de services à des personnes vulnérables de façon à les maintenir ou à les intégrer dans leur milieu de vie. En effet, les organismes de ces deux réseaux utilisent, depuis juillet 2014, cet article au lieu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 pour conclure ce type de contrat.

Dans le réseau de l'éducation, l'augmentation de 16 % de l'utilisation des contrats conclus de gré à gré, en vertu des paragraphes 1, 2 et 4 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats, s'explique principalement par une augmentation générale du nombre de contrats publiés. En effet, en décembre 2012, la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25) a apporté des modifications à la Loi sur les contrats en désignant désormais le Conseil du trésor comme responsable de l'application de cette loi, notamment auprès des organismes du réseau de l'éducation. Ainsi, plusieurs actions ont été menées auprès des organismes de ce réseau afin de leur rappeler leurs obligations, dont celles qui sont liées à la publication des renseignements dans le SEAO.

Par ailleurs, le SCT effectue des analyses par échantillonnage afin de s'assurer que la conclusion des contrats de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public est justifiée par la bonne disposition légale ou réglementaire. C'est le cas, selon les analyses effectuées, dont les résultats sont présentés au tableau 3<sup>13</sup>.

13 Cette analyse était également effectuée pour la période 2014-2015. Cependant, certains changements apportés à la méthodologie, en 2015-2016, ont pour conséquence que les résultats obtenus ne sont pas comparables avec les autres périodes. Ainsi, elles n'ont pas été présentées.

**Tableau 3****Taux de conformité des veilles pour les contrats conclus de gré à gré pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 31 mars 2019**

Indicateur évalué	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Choix de la disposition légale ou réglementaire	86 %	95 %	91 %	85 %

Il est possible d'observer que le taux de conformité fluctue entre les périodes visées. Celui-ci s'améliore de 2015-2016 à 2016-2017, pour ensuite diminuer de 2017-2018 à 2018-2019. Ces variations sont dues à des changements au niveau de la méthodologie dans l'échantillonnage des contrats à analyser. En effet, les cibles d'échantillonnage ont été augmentées pour les périodes 2017-2018 et 2018-2019.

**Lignes internes de conduite des organismes publics**

Selon l'article 14 de la Loi sur les contrats, l'adjudication ou l'attribution par un organisme public d'un contrat comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public doit être effectuée dans le respect des principes de cette loi. Afin d'assurer la saine gestion d'un tel contrat, un organisme public doit notamment évaluer la possibilité de se doter d'un mécanisme de suivi pour veiller à l'efficacité et à l'efficacité des procédures utilisées à l'égard de tout contrat comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public.

En plus des modalités prévues dans la Loi sur les contrats et afin d'encourager les organismes à se doter de procédures efficaces et efficientes pour assurer une meilleure gestion de leurs processus contractuels, l'article 24 de la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics (DGC), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2015, rend obligatoire l'adoption de lignes internes de conduite en gestion contractuelle. Celles-ci doivent notamment prévoir des mesures relatives aux modes de sollicitation que l'organisme entend utiliser et les situations concernées pour les contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public. Elles peuvent notamment déterminer les circonstances où le recours à l'appel d'offres public ou sur invitation doit être utilisé ou pour lesquelles il est permis de procéder de gré à gré.

Les lignes internes de conduite doivent également prévoir des mesures afin d'assurer une rotation parmi les concurrents ou les contractants auxquels l'organisme fait appel et pour assurer une ouverture à la concurrence et aux PME.

**Résultats**

Les organismes publics avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2016 pour adopter des lignes internes de conduite en gestion contractuelle. À cette date, un peu moins du tiers des organismes publics avaient mis en place des lignes internes de conduite. À ce jour, 94 % des organismes publics ont respecté cette obligation.

En juillet 2016, le SCT a diffusé un rapport d'analyse concernant les lignes internes de conduite en gestion contractuelle de 26 organismes publics. Le mandat d'analyse visait, entre autres, à cibler les pistes d'amélioration dans les procédures et les mesures prévues dans les lignes internes de conduite adoptées par les organismes ciblés ainsi qu'à soulever les bonnes pratiques qui pourraient être communiquées aux autres organismes publics. Les résultats du rapport d'analyse fournissent des outils aux organismes publics afin qu'ils puissent s'assurer que les mesures prévues dans les lignes internes de conduite sont complètes, efficientes et pertinentes.

Le SCT a ainsi constaté que les organismes publics ont prévu plusieurs bonnes pratiques dans leurs lignes internes de conduite. Si elles sont appliquées adéquatement, de telles mesures permettront d'assurer une meilleure gestion des processus contractuels.

Concernant les mesures relatives aux modes de sollicitation pour les contrats comportant une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public, la plupart des organismes ont prévu, dans leurs lignes internes de conduite, les modes de sollicitation à retenir en fonction de la valeur et de la nature des contrats. Des organismes ont également prévu que lorsque le mode de sollicitation retenu n'est pas le mode principal prévu à la politique interne, le requérant doit préciser les motifs justifiant la décision d'opter pour un autre mode de sollicitation, et ce, même lorsque le contrat comporte une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public. De plus, des organismes ont établi un seuil interne, inférieur à celui qui est prévu par les accords intergouvernementaux, à partir duquel ils doivent procéder par appel d'offres public.

Pour les mesures relatives à la rotation parmi les concurrents ou les contractants, des organismes publics ont prévu différentes autorisations, notamment pour la conclusion d'un contrat de gré à gré d'une valeur supérieure au seuil interne d'appel d'offres sur invitation, avant le lancement d'un appel d'offres sur invitation, afin de permettre un contrôle sur la rotation des concurrents ainsi que pour le choix du contractant lors d'un contrat conclu de gré à gré. De plus, des organismes limitent annuellement la conclusion de contrats de gré à gré auprès d'un même fournisseur.

Pour les mesures qui visent à assurer une ouverture à la concurrence et aux PME, des organismes ont prévu :

- une autorisation du dirigeant pour le refus d'un produit équivalent dans un appel d'offres ;
- d'inviter au moins une PME dans le cas d'un appel d'offres sur invitation ;
- de considérer la possibilité de prolonger la période de dépôt des soumissions afin de permettre aux entreprises de disposer du temps nécessaire pour préparer leur soumission ;
- de considérer la possibilité de conclure des contrats à exécution sur demande avec plusieurs fournisseurs.

## Passeport Entreprises

Le gouvernement a rendu public, le 30 octobre 2015, le plan d'action Passeport Entreprises, visant à faciliter l'accès des entreprises aux contrats publics et à permettre à un plus grand nombre de PME et d'entreprises en démarrage d'y prendre part. Avec ce plan d'action, le gouvernement souhaitait bâtir un climat de confiance solide à l'égard du processus d'acquisition des organismes publics et ainsi accroître la concurrence afin d'avoir accès à davantage de solutions innovantes et d'obtenir de meilleurs prix.

La confiance est le principal enjeu d'une plus grande participation des entreprises aux contrats de l'État. Ces dernières seront plus encouragées à répondre aux appels d'offres publics si elles sont convaincues d'avoir une chance réelle de remporter des contrats, si le processus contractuel est neutre et impartial et si elles disposent de la même information que les autres. De plus, un processus simplifié incitera un plus grand nombre d'entre elles à répondre aux appels d'offres publics.

Le Passeport Entreprises comporte quatre axes qui déterminent 24 actions applicables à l'ensemble des contrats publics, dans le but de faciliter l'accès des entreprises à ces contrats.

Le premier axe vise à simplifier l'accès des entreprises aux contrats de l'État. Les entreprises éprouvent parfois des difficultés à soumissionner sur les appels d'offres publics, notamment parce qu'elles considèrent que le processus est complexe et que les exigences indiquées à ces appels d'offres sont parfois démesurées par rapport aux besoins exprimés par les organismes publics. Les treize actions de cet axe invitent notamment les organismes à s'assurer que les exigences ou les conditions contractuelles sont bien adaptées aux contrats à réaliser afin d'éviter le rejet systématique des PME en raison d'exigences disproportionnées. Ces actions visent également à bonifier les stratégies d'acquisition en favorisant le recours à l'appel d'intérêt avant de lancer un appel d'offres, à recourir à l'allotissement des contrats et à inviter au moins une PME dans le cas d'un appel d'offres sur invitation.

De plus, il est prévu que le SCT rendra accessibles des documents d'appel d'offres standardisés qui comprennent notamment un gabarit de soumission.

Le second axe prévoit des actions afin d'informer davantage les entreprises. En effet, les entreprises, et particulièrement les PME, ne connaissent pas toujours les façons de faire des organismes publics en matière d'acquisition et, par conséquent, elles ne disposent pas toujours de l'information nécessaire pour se préparer adéquatement à soumissionner. De plus, elles ne sont pas suffisamment informées des forces et des faiblesses de leurs soumissions, ce qui les empêche de s'améliorer. Ainsi, cet axe comprend quatre actions afin que les entreprises disposent d'une meilleure connaissance des règles de fonctionnement des contrats publics, qu'elles soient mieux informées des projets et qu'elles reçoivent une meilleure rétroaction concernant la qualité de leurs soumissions.

Le troisième axe prévoit cinq actions pour améliorer les pratiques et les processus contractuels des organismes publics en élaborant notamment un modèle de référence pour les processus d'acquisition afin d'accompagner ces derniers à toutes les étapes menant à la réalisation d'un contrat.

Finalement, le quatrième axe vise à permettre aux entreprises d'exercer des recours. En effet, certaines entreprises peuvent être exclues d'un appel d'offres en raison d'exigences excessives. Il peut également arriver qu'un appel d'offres semble viser une entreprise ou un produit particulier, alors qu'une solution novatrice répondant aux besoins de l'organisme pourrait être proposée par une autre entreprise. Les deux actions déterminées prévoient de créer une fonction de commissaire aux contrats publics, qui aura le pouvoir d'exiger des modifications à un document d'appel d'offres ou de l'annuler s'il restreint indûment la concurrence. De plus, chaque organisme public sera tenu de mettre en place, en premier recours, un processus systématique et transparent de traitement des plaintes au motif qu'un document d'appel d'offres est trop restrictif.

## Résultats

Depuis la publication du plan d'action, des mesures ont été mises en place pour l'ensemble des actions du Passeport Entreprises.

Tout d'abord, des groupes de travail ont été créés afin d'élaborer des balises à l'égard des exigences et des critères contractuels utilisés dans les documents d'appel d'offres. Le but était d'éviter que les exigences et les critères soient excessifs et qu'ils freinent la concurrence. Ces travaux ont permis d'établir des balises pour le domaine des technologies de l'information, qui ont été rendues accessibles aux organismes publics et à l'industrie en septembre 2016. D'autres balises, pour le domaine de la construction, ont été publiées en avril 2018. Finalement, un groupe de travail pour le domaine de la santé a été mis en place, en juin 2018, afin d'élaborer des balises à l'égard des contrats dans ce domaine.

Ensuite, un outil informatique de rédaction des documents d'appel d'offres, nommé REDAO, a été conçu par le SCT. Il permet actuellement d'élaborer un document d'appel d'offres type pour les contrats de services du domaine des technologies de l'information.

Le Conseil du trésor a également produit le Cahier de clauses administratives et générales (CCAG) pour les contrats de services en technologies de l'information, le 31 octobre 2017. Ainsi, l'utilisation de ce cahier est obligatoire par les organismes publics pour les contrats de services en matière de technologies de l'information, évitant de cette façon aux entreprises la vérification de l'ensemble de ces documents chaque fois qu'elles souhaitent soumissionner. Le CCAG est un document normatif fixe, qui contient uniquement les clauses contractuelles s'appliquant à tous les appels d'offres et à tous les organismes publics. Ce cahier ne peut pas être modifié par le donneur d'ouvrage.

D'autre part, depuis juin 2018, en plus de la façon traditionnelle, soit le format papier, les entreprises peuvent transmettre leur soumission par voie électronique pour les appels d'offres publiés dans le SEAO. Pour l'instant, cette possibilité n'est offerte que pour les appels d'offres basés sur le prix.

Finalement, l'Autorité des marchés publics a répondu aux actions prévues dans le quatrième axe, soit la création d'une fonction de commissaire aux contrats publics et l'obligation pour les organismes publics de mettre en place un processus de plaintes.

De plus, par la transmission d'un questionnaire sur les pratiques de gestion contractuelle au RARC, le SCT fait notamment le point sur la mise en place par les organismes publics de certaines mesures du Passeport Entreprises. Pour la période 2017-2018, ce questionnaire a été rempli par 282 organismes publics. Les résultats obtenus démontrent notamment que, pour les documents d'appel d'offres comprenant une évaluation de la qualité, 91 % des organismes publics fournissent systématiquement un gabarit de soumission dans les documents d'appel d'offres afin de favoriser l'uniformité de l'information reçue et ainsi de faciliter la tâche du comité de sélection. On note également que 74 % des organismes publics ont mis en place des contrôles pour s'assurer qu'au moins une PME est invitée dans le cas des appels d'offres sur invitation et que 67 % d'entre eux ont adopté un processus de rétroaction systématique pour expliquer les résultats de l'évaluation de la qualité de leurs soumissions.

### **Indice d'accessibilité aux marchés publics**

L'un des objectifs du SCT prévus dans son plan stratégique 2016-2019 pour contribuer à l'efficacité et à l'efficience des services publics était d'accroître l'accessibilité aux contrats publics et l'intégrité des processus par la mise en œuvre des meilleures pratiques en gestion contractuelle.

Afin de mesurer l'accessibilité aux contrats publics, le SCT a créé un indice. Ainsi, l'indice d'accessibilité aux contrats publics est composé de deux indicateurs, soit le nombre moyen de soumissionnaires pour les appels d'offres publics et le nombre de contractants différents pour chaque tranche de cent contrats octroyés. L'indice d'accessibilité, qui sera calculé au 30 septembre 2019, pourra être comparé à l'année de référence. Celle-ci correspond à l'année 2014-2015, soit celle qui est antérieure à la publication du Passeport Entreprises.

Le premier indicateur, soit le nombre moyen de soumissionnaires pour les appels d'offres publics, a comme objectif de veiller à ce que le nombre de soumissionnaires, lorsqu'un organisme public lance un appel d'offres, soit le plus élevé possible afin de s'assurer que la concurrence entre en jeu et que l'organisme public obtient ainsi le meilleur prix pour son appel d'offres.

Le deuxième indicateur, soit le nombre de contractants différents pour chaque tranche de cent contrats octroyés, permettra notamment de constater la diversité des fournisseurs qui obtiennent des contrats publics. Cet indicateur pourra être vérifié sur les appels d'offres publics, mais également sur les appels d'offres sur invitation et sur les contrats conclus de gré à gré. L'objectif est d'avoir une mesure sur la diversité de fournisseurs qui obtiennent des contrats.

### Résultats de l'audit indépendant

Les résultats de l'audit indépendant ont démontré que les dispositions de la Loi concernant le principe d'accessibilité aux marchés publics et le traitement intègre et équitable des concurrents étaient appliquées avec un degré variant d'élevé à moyen-faible. En effet, les dispositions liées aux modes de sollicitation utilisés sont appliquées avec un taux de conformité **élevé (plus de 90 %)** :

1. Les organismes publics favorisent les appels d'offres publics.
2. Les contrats conclus de gré à gré d'un montant supérieur au seuil d'appel d'offres public sont adéquatement utilisés par les organismes publics.

Toutefois, les accords intergouvernementaux ne sont pas toujours mentionnés dans les documents d'appels d'offres des organismes publics, et le taux de conformité de l'application de cet élément est **faible moyen (entre 50 % et 70 %)**. Le SCT devra mettre en place les mécanismes de soutien, de contrôle et de suivi qui permettront d'améliorer le respect de cette disposition.

Les données statistiques démontrent que l'appel d'offres est le mode de sollicitation favorisé par l'ensemble des organismes publics, ce qui favorise les principes d'accessibilité aux marchés publics et de traitement intègre et équitable des concurrents. De plus, pour les avis d'appels d'offres publics, les travaux de veille du SCT démontrent que les organismes publics respectent généralement les conditions déterminées dans le cadre normatif en gestion contractuelle. Ces travaux démontrent également que lorsque les contrats conclus de gré à gré comportent une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, ces cas d'exception sont, dans la majorité des cas, justifiés adéquatement par les organismes publics. De plus, l'adoption des lignes internes de conduite par les organismes publics pourrait améliorer les mesures visant le choix du mode de sollicitation lorsque le contrat comporte une dépense inférieure au seuil d'appel d'offres public.

D'autre part, la grande majorité des actions prévues dans le Passeport Entreprises, ayant comme principal objectif de faciliter l'accès des entreprises aux contrats publics, ont été mises en place par le SCT. Bien que l'effet de ces actions ne soit pas actuellement mesurable, il pourra l'être avec le calcul de l'indice d'accessibilité prévu en 2019.

Même si ces résultats sont encourageants, le SCT poursuivra ses efforts afin de maintenir un niveau adéquat d'accessibilité aux marchés publics. Il continuera ainsi la mise en place ainsi que le suivi des mesures instaurées dans le Passeport Entreprises. Les travaux de reddition de comptes seront également poursuivis dans une optique d'amélioration continue des organismes publics. Finalement, le SCT déposera un rapport sur les lignes internes de conduite des organismes publics, qui permettra de juger de l'application des différentes mesures par ces derniers.

### Transparence des processus contractuels

Pour renforcer la confiance du public dans les processus contractuels des organismes publics, la transparence constitue l'un des principes fondamentaux de la Loi sur les contrats. L'obligation de transparence assure la diffusion de renseignements pour donner lieu à un traitement juste et équitable des entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État. Elle permet aux citoyens et aux entreprises de s'assurer que les contrats sont conclus en conformité avec les règles établies.

Dans cette optique, les organismes publics doivent faire preuve de transparence en publiant les renseignements relatifs aux contrats qu'ils ont conclus.

## Publication des renseignements sur les contrats publics

La procédure de l'appel d'offres public implique que les documents qui présentent les besoins des organismes publics soient diffusés et rendus accessibles pour toute personne ou entreprise intéressée et susceptible de répondre à la demande formulée. Le législateur est venu préciser que cette publication doit s'effectuer par l'entremise du SEAO. La Loi sur les contrats mentionne d'ailleurs expressément que le SEAO est réputé être approuvé par le gouvernement aux fins de son application.

La Loi sur les contrats impose également des obligations de transparence aux organismes publics assujettis en ce qui a trait aux contrats qu'ils ont conclus. Elle oblige les organismes publics à publier les renseignements relatifs à leurs contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$. La Loi exige également la publication, dans le SEAO, du montant initial du contrat, de chaque dépense supplémentaire excédant de plus de 10 % le montant initial et du montant total payé par l'organisme public lorsque cette somme est égale ou supérieure à 25 000 \$, et ce, pour chacun de ses contrats. Le RCAOP, le RCSOP, le RCTCOP et le RCOPTI prévoient enfin certaines modalités particulières en ce qui concerne la publication de ces renseignements, notamment en ce qui a trait aux délais à l'intérieur desquels cette dernière doit être effectuée.

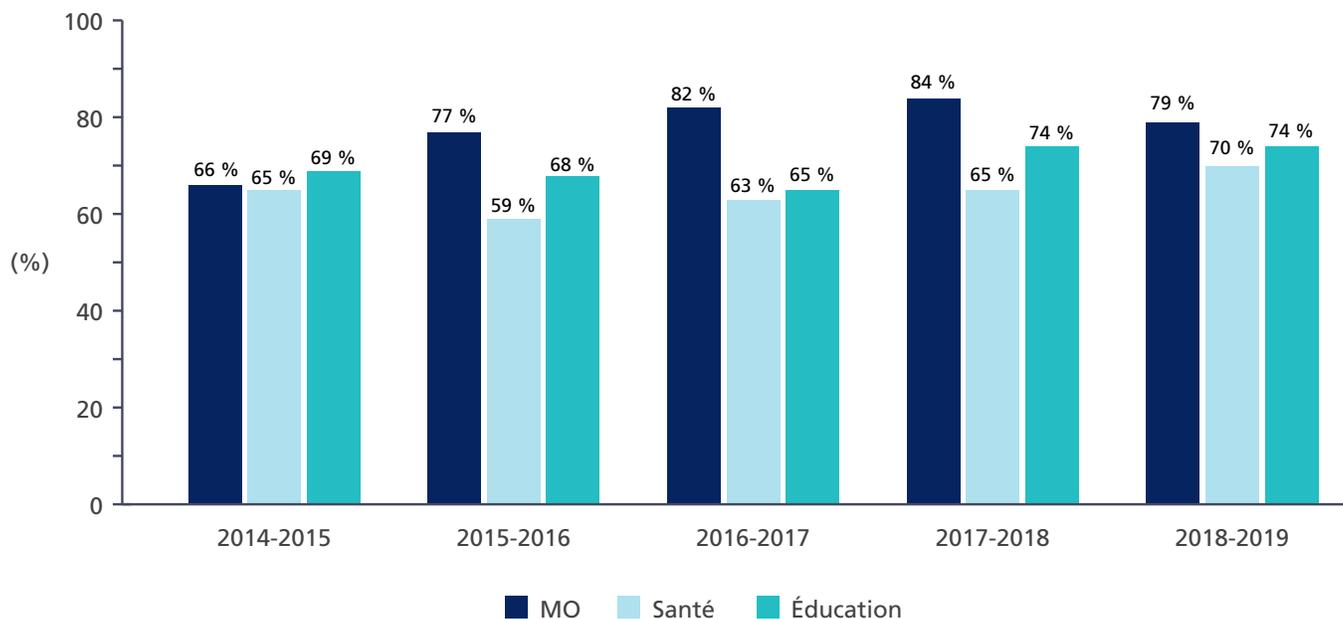
## Résultats

Du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, 119 595 avis ont été publiés par les organismes publics assujettis, dans le SEAO. Ce total inclut des avis de natures variées relatifs aux activités contractuelles des organismes publics, notamment les appels d'offres publics ou sur invitation, la qualification ou l'homologation de produits, des avis d'intention et des appels d'intérêt ainsi que l'adjudication et la conclusion de contrats. Il correspond à une moyenne d'environ 24 000 avis par année.

Les renseignements publiés dans le SEAO par les organismes publics permettent également de vérifier si les délais de publication prévus dans les règlements d'application de la Loi sur les contrats ont été respectés. Le graphique 3 présente l'évolution des taux moyens de respect des délais de publication des renseignements dans le SEAO pour chacun des réseaux, entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019, concernant l'ouverture des soumissions et la description initiale de la conclusion d'un contrat.

**Graphique 3**

**Taux de conformité des délais moyens de publication des renseignements dans le SEO de chacun des réseaux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**



L'annexe 6 présente les taux de respect des délais de publication détaillés pour chacun des renseignements suivants par réseau :

- Résultats de l'ouverture des soumissions des avis d'appels d'offres publics (4 jours ouvrables) ;
- Conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres public (15 jours) ;
- Conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres sur invitation et d'un contrat conclu de gré à gré (30 jours).

Par rapport à la période du 1<sup>er</sup> avril 2008 au 31 mars 2014 (taux moyen de 78 %), les taux de respect des délais de publication sont globalement plus bas (taux moyen de 71 %). Un facteur important explique cette baisse. En effet, depuis le 15 septembre 2013, le délai de publication dans le SEO des contrats conclus à la suite d'un appel d'offres sur invitation ou des contrats conclus de gré à gré est passé d'une exigence de publication semestrielle à une publication dans les trente jours suivant la conclusion du contrat. Ainsi, il est possible que ce changement réglementaire n'ait pas été intégré instantanément par les organismes publics. Par rapport au dernier rapport, le délai moyen de publication des contrats conclus à la suite d'un appel d'offres sur invitation ou des contrats conclus de gré à gré pour l'ensemble des organismes publics est passé de 75 % à 54 %.

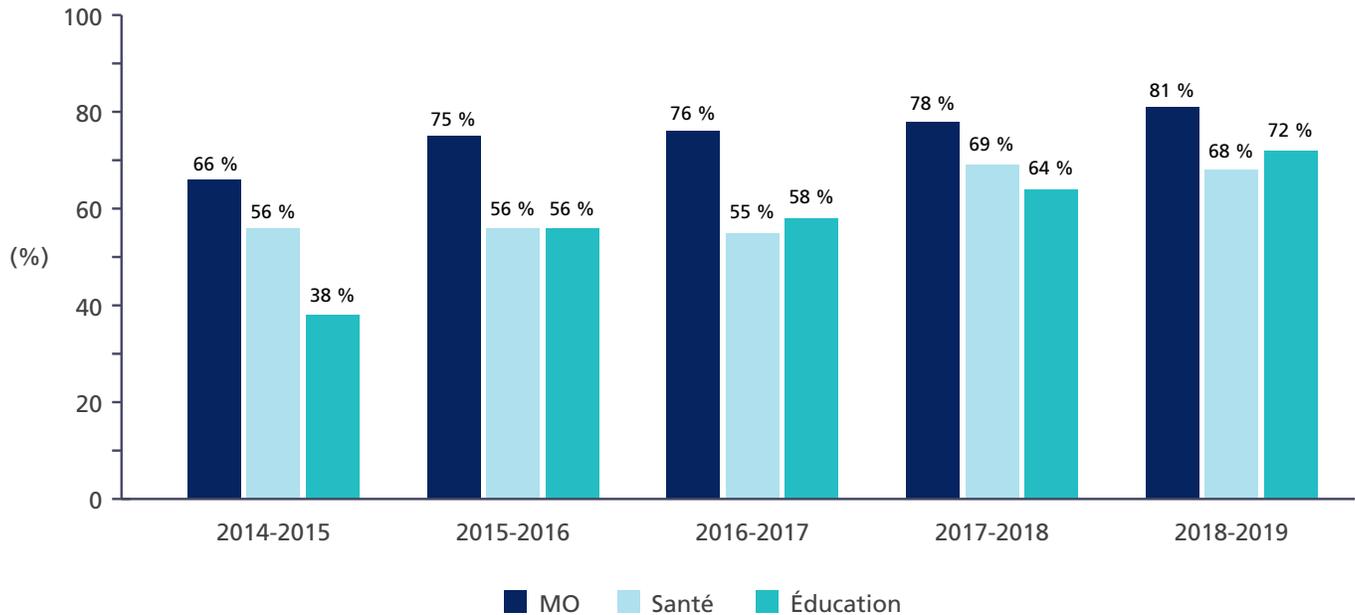
De plus, la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux, notamment par l'abolition des agences régionales (RLRQ, chapitre O-7.2), pourrait avoir eu un effet sur les activités en gestion contractuelle des nouvelles entités de ce réseau ainsi créées en avril 2015. On note d'ailleurs une baisse notable des taux de conformité pour les délais de quinze jours et de trente jours, en 2015-2016, et une légère reprise les années subséquentes.

Par ailleurs, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, 11 337 contrats ont fait l'objet d'une publication de dépenses supplémentaires. Celles-ci totalisent 5,3 milliards de dollars et représentent une augmentation de 22 % de la valeur initiale de ces contrats.

Le graphique 4 présente l'évolution des taux de respect des délais de publication des dépenses supplémentaires découlant d'une modification du contrat par réseau, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019.

#### Graphique 4

Taux de conformité des délais de publication des dépenses supplémentaires dans le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019

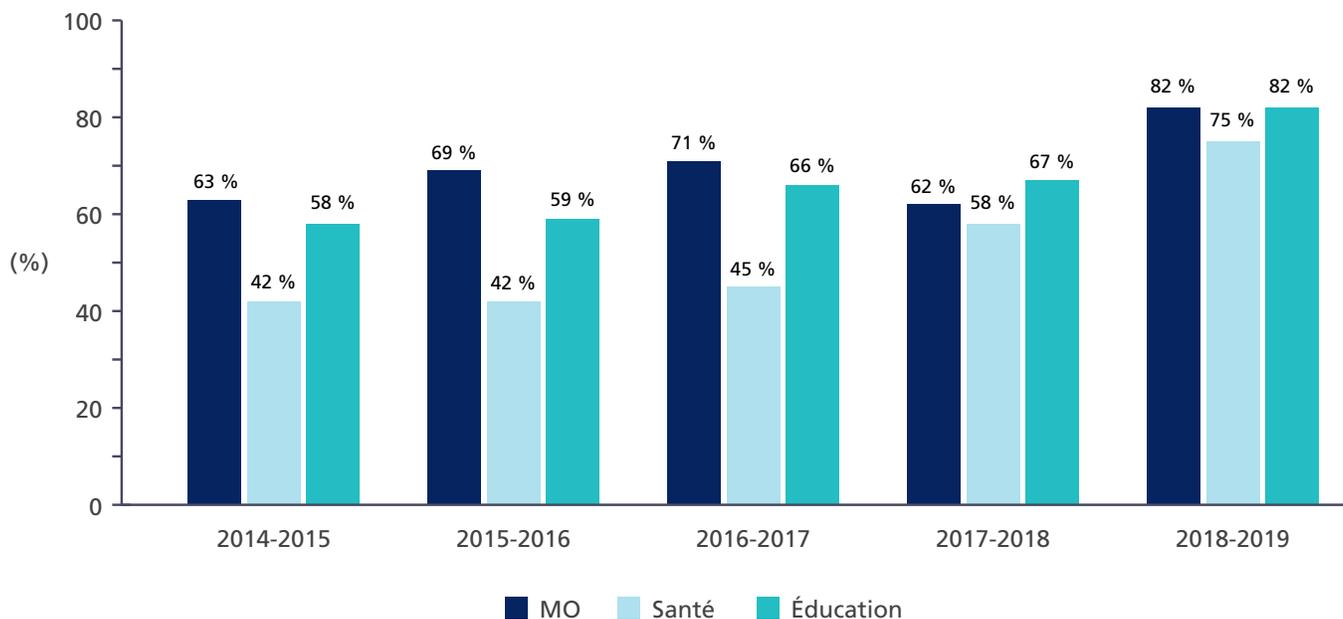


De plus, la description finale de 46 678 contrats a été publiée sur un total de 90 473 contrats prévus terminés au cours de la période visée, soit seulement un peu plus de la moitié de ces derniers.

Le graphique 5 présente l'évolution des taux de conformité des délais de publication de la description finale des contrats dans le SEAO par réseau pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2019.

**Graphique 5**

**Taux de conformité des délais de publication de la description finale des contrats dans le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**



Les délais de publication des graphiques 4 et 5 présentent des taux de conformité généralement plus faibles que ceux qui sont présentés au graphique 3. Cela peut s'expliquer par le fait que l'obligation de publication des dépenses supplémentaires et de la description finale des contrats est relativement nouvelle et que les organismes publics doivent adapter leur procédure de publication des renseignements dans le SEAO. Il est cependant possible de noter une amélioration, depuis 2014-2015, sur la moyenne des délais de publication des trois réseaux. En effet, pour les délais de publication des dépenses supplémentaires, la moyenne, pour la période de 2014-2015, est de 53 %, alors qu'elle est de 74 % pour la période de 2018-2019, soit une amélioration de 21 %. Pour les délais de publication de la description finale, la moyenne, de la période 2014-2015, est de 54 %, alors qu'elle est de 80 % pour la période 2018-2019, soit une augmentation de 26 %.

Par ailleurs, au printemps 2016, le Vérificateur général du Québec (VGQ) a déposé un rapport portant sur le SEAO<sup>14</sup>. L'objectif de ce mandat était de vérifier l'intégralité et l'exactitude de l'information contenue dans le SEAO, relative aux contrats attribués par les organismes publics, en conformité avec la réglementation. Le VGQ a formulé des recommandations au SCT, dont celle de renforcer et de mieux cibler ses interventions auprès des organismes publics pour s'assurer de la conformité de l'information publiée dans le SEAO. En réponse à cette recommandation, le SCT a réalisé différentes actions, dont l'évaluation de la conformité et de l'exactitude de l'information publiée dans le SEAO. Les résultats de cette évaluation sont présentés aux organismes publics dans leur portrait personnalisé des activités contractuelles.

Ces résultats portent sur les vérifications effectuées entre les fiches d'autorisation du dirigeant d'organisme, en vertu des paragraphes 2 et 4 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats, ainsi que des formulaires sur les regroupements d'organismes transmis au SCT quant à leurs publications dans le SEAO. Le SCT a également mis en place la collecte d'information complémentaire au moyen d'un questionnaire rempli par le RARC et l'analyse par échantillonnage d'appels d'offres publics et de contrats. Le SCT a finalement renforcé

<sup>14</sup> Vérificateur général du Québec. (2016) *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017 : Système électronique d'appel d'offres*.

le soutien offert aux organismes publics en diffusant de la formation portant exclusivement sur la reddition de comptes et sur la publication de renseignements dans le SEAO.

### Résultats de l'audit indépendant

Selon les résultats de l'audit indépendant, les obligations de publication sont appliquées par les organismes publics avec un taux **moyen-élevé (entre 70 % et 90 %)**, pour les contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public, et avec un taux **faible-moyen (entre 50 % et 70 %)**, pour les contrats conclus de gré à gré et à la suite d'un appel d'offres sur invitation.

**Des mesures devraient être prises par les organismes publics et le SCT à cet égard, ainsi que pour assurer l'intégralité de la publication des contrats dans le respect de la réglementation.**

Les données présentées ainsi que les résultats obtenus concernant la publication des renseignements permettent de déterminer certaines possibilités d'amélioration quant à l'application de ces dispositions qui visent à favoriser la transparence des processus contractuels.

Pour ces raisons, le SCT poursuivra également ses efforts de sensibilisation auprès des organismes publics par les formations offertes aux intervenants en gestion contractuelle, par les interventions effectuées auprès des organismes publics et par l'évaluation de la conformité de la publication des renseignements dans le SEAO présentée dans le portrait personnalisé des activités contractuelles remis à chaque organisme public.

## Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics

Les dirigeants d'organismes sont responsables de la bonne gestion des fonds publics qui sont sous leur gouverne, notamment en vertu des obligations qui leur sont imparties par la Loi sur l'administration publique<sup>15</sup>. Ils sont imputables de leur gestion et doivent donc rendre compte de la façon dont ils s'en sont acquittés.

L'obligation de reddition de comptes des organismes publics et celle d'imputabilité de leurs dirigeants sont incluses dans la Loi sur les contrats et elles constituent les grands axes de la transparence, du traitement intègre et équitable des concurrents et de la bonne utilisation des fonds publics dont doivent faire preuve les organismes publics.

En vertu de la Loi sur les contrats et des règlements qui en découlent, les dirigeants d'organismes publics se voient confier des pouvoirs et des responsabilités, dont l'autorisation de certains actes contractuels et la reddition de comptes, au Conseil du trésor, de leur gestion contractuelle. De plus, afin de soutenir le dirigeant dans l'accomplissement de ses responsabilités, la Loi sur les contrats prévoit la fonction de RARC au sein de chaque organisme.

Afin de renforcer ces obligations, les organismes publics doivent prévoir, dans leurs lignes de conduite, des modalités relatives aux autorisations et à la reddition de comptes auprès du dirigeant de l'organisme concernant la gestion contractuelle.

### Autorisation du dirigeant de l'organisme

Plusieurs dispositions prévues au cadre normatif en gestion contractuelle requièrent l'autorisation du dirigeant de l'organisme. Elles se rapportent à des situations qui s'écartent de la norme générale et qui, de l'avis du législateur, méritent d'être portées à la connaissance du dirigeant. L'acte d'autoriser est, dans ce cas, le corollaire de son imputabilité.

<sup>15</sup> Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01).

Cette autorisation du dirigeant de l'organisme est nécessaire dans les cas suivants :

- conclure un contrat de gré à gré dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif<sup>16</sup>, lorsqu'il porte sur une question de nature confidentielle ou protégée ou lorsqu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public ;
- apporter une modification à un contrat dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public qui occasionne une dépense supplémentaire ;
- conclure, lorsqu'il y a urgence pour la sécurité des biens ou des personnes, un contrat avec une entreprise inadmissible (inscrite au RENA) ou qui n'a pas son autorisation de contracter (non inscrite au registre des entreprises autorisées) ;
- toute autre situation prévue par règlement, notamment le rejet d'une soumission anormalement basse, dans certaines situations, la conclusion d'un contrat dont la durée prévue est supérieure à trois ans et la conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres public lorsqu'il n'y a qu'un seul soumissionnaire conforme ou acceptable à la suite d'une évaluation de la qualité.

D'autres situations requérant une telle autorisation apparaissent également dans les règlements et la DGC.

La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics précise que l'autorisation doit être accordée avant que ne soit accompli l'acte pour lequel elle est requise et indique que la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme doit démontrer le bien-fondé de la décision prise et présenter les circonstances particulières entourant la décision ainsi que les différentes solutions de rechange évaluées au préalable, le cas échéant. Il est précisé également que le dirigeant doit s'assurer du respect des principes de la Loi sur les contrats.

## Résultats

Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, le SCT a reçu un total de 23 161 fiches d'autorisation de dirigeants d'organismes. La répartition par réseau des fiches d'autorisations transmises au SCT est présentée au tableau 4.

**Tableau 4**

**Nombre de fiches d'autorisation de dirigeants d'organismes transmises au SCT pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

Réseau	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Ministères et organismes	1 198	1 098	1 199	1 413	2 015
Réseau de la santé et des services sociaux	1 913	1 451	1 926	2 054	2 495
Réseau de l'éducation	1 436	1 509	869	1 095	1 490
Total	4 547	4 058	3 994	4 562	6 000

Note : La période visée concernant le nombre de fiches d'autorisation de dirigeants d'organismes transmises est calculée selon la date de transmission du formulaire, soit entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 mars d'une année.

16 L'autorisation du dirigeant de l'organisme est requise pour le paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

## Obligation de reddition de comptes

Diverses dispositions de la Loi sur les contrats, de ses règlements, de ses politiques et de sa directive imposent aux organismes publics assujettis des exigences de reddition de comptes concernant leur gestion contractuelle. Certaines de ces obligations portent sur la publication de renseignements dans le SEAO, alors que d'autres exigences visent la transmission de certains renseignements au président du Conseil du trésor, qui est responsable de l'application de la Loi sur les contrats.

La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics définit le cadre général de ces exigences et vise à uniformiser les renseignements transmis à cet égard au président du Conseil du trésor. Cette directive, adoptée en vertu de l'article 26 de la Loi sur les contrats, énonce des exigences qui découlent du principe de la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Les organismes publics doivent transmettre au SCT une déclaration annuelle par laquelle leur dirigeant atteste la fiabilité des données et des contrôles en gestion contractuelle au sein de l'organisme au plus tard le 30 juin de chaque année. Ils doivent également faire rapport au SCT, au même moment, sur :

- chaque contrat conclu au bénéfice d'un regroupement d'organismes publics ;
- tous les contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ et inférieure à 100 000 \$, non publiés dans le SEAO et portant sur une question de nature confidentielle ou protégée ou à l'égard desquels aucune renonciation au secret professionnel n'a été obtenue ;
- la description finale de chaque contrat comportant une somme totale payée égale ou supérieure à 25 000 \$ et non publiée dans le système électronique d'appel d'offres.

De plus, les organismes publics doivent faire rapport au SCT de l'autorisation accordée par leur dirigeant en transmettant la fiche d'autorisation dans les trente jours suivant la date de l'autorisation écrite.

## Résultats

Pour les périodes 2014-2015 à 2017-2018, la quasi-totalité des organismes publics ont transmis la déclaration annuelle du dirigeant de l'organisme. De ces organismes publics, la majorité a fait la transmission dans le délai imparti. Le tableau 5 présente le niveau de respect du délai de transmission de cette déclaration par réseau.

**Tableau 5**

**Pourcentage d'organismes publics qui ont transmis leur déclaration dans le respect des délais impartis pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

Réseau	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019 <sup>17</sup>
Ministères et organismes	92 %	86 %	80 %	90 %	ND
Réseau de la santé et des services sociaux	80 %	81 %	81 %	83 %	ND
Réseau de l'éducation	74 %	89 %	86 %	94 %	ND
Total	82 %	85 %	82 %	89 %	ND

Concernant les fiches d'autorisation du dirigeant, les organismes publics disposent d'un délai de trente jours pour les transmettre au SCT. Le tableau 6 présente le niveau de respect du délai de transmission.

17 La déclaration du dirigeant de l'organisme, pour la période 2018-2019, doit être transmise au 30 juin 2019. Ainsi, les résultats ne sont pas présentés dans ce rapport.

**Tableau 6**

**Taux de respect du délai de transmission de la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

Réseau	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Ministères et organismes	85 %	89 %	87 %	92 %	93 %
Réseau de la santé et des services sociaux	72 %	61 %	65 %	82 %	87 %
Réseau de l'éducation	72 %	80 %	75 %	79 %	74 %
Total	76 %	76 %	74 %	84 %	85 %

Il est possible de constater une amélioration quant au taux de transmission de la déclaration du dirigeant des organismes publics et des fiches d'autorisation pour la période visée par le rapport.

De plus, pour les années 2016-2017 et 2017-2018, le SCT a vérifié si une fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme lui a été transmise électroniquement pour les contrats conclus de gré à gré en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats, soit dans une situation où un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. Il a également vérifié si un rapport de chaque contrat conclu au bénéfice d'un regroupement d'organismes publics lui a été transmis comparativement à ceux publiés dans le SEAO. Pour l'année 2017-2018, cette vérification a également été effectuée pour les contrats conclus de gré à gré en vertu du paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats, soit lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif. Ces vérifications ont été effectuées à partir des renseignements publiés dans le SEAO et elles ont permis d'établir que les fiches d'autorisation des dirigeants d'organismes ont été transmises dans 93 % des situations qui nécessitaient cette reddition de comptes.

### Responsables de l'application des règles contractuelles

La Loi sur les contrats prévoit l'obligation, pour chaque dirigeant d'un organisme public assujéti, de nommer un RARC<sup>18</sup> au sein de son organisme. Le RARC est le conseiller du dirigeant de l'organisme en matière de contrats et doit notamment le soutenir à l'égard de ses obligations de reddition de comptes et de son imputabilité en matière de gestion contractuelle.

L'article 21.0.2 de la Loi sur les contrats précise les fonctions qui sont dévolues au RARC, soit les suivantes :

- veiller à la mise en place, au sein de l'organisme public, de toute mesure visant à respecter les règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives;
- conseiller le dirigeant de l'organisme et formuler des recommandations ou des avis sur l'application de ces règles;
- veiller à la mise en place de mesures, au sein de l'organisme, 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.

18 Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, la Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics a modifié les articles 21.0.1 et 21.0.2 pour changer l'appellation du responsable de l'observation des règles contractuelles pour responsable de l'application des règles contractuelles ainsi que ses responsabilités.

De plus, les lignes internes de conduite des organismes publics doivent prévoir des renseignements relatifs au rôle du RARC. Ces renseignements pourraient comprendre, pour chacune des fonctions qu'il doit assumer, ceux qui devront lui être soumis et les actions qu'il doit réaliser, conformément aux dispositions de la Loi sur les contrats.

Le Conseil du trésor a approuvé, le 14 juin 2016, la Politique concernant les responsables de l'observation des règles contractuelles. Cette politique a notamment pour objectif de préciser le rôle de ces intervenants stratégiques et de les soutenir dans l'exécution de leurs fonctions. La politique vise également à s'assurer d'une compréhension commune du rôle du RARC au sein de la fonction publique.

## Résultats

Au 31 mars 2019, 95 % des organisations avaient un RARC en place.

### Résultats de l'audit indépendant

Les résultats de l'audit indépendant ont permis de démontrer que les dispositions du cadre normatif concernant la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics sont appliquées par les organismes publics avec un degré de conformité variant de **faible-moyen (entre 50 % et 70 %)** à **élevé (plus de 90 %)**.

Le niveau d'application de la loi est élevé pour le respect des obligations de reddition de comptes, soit :

- la déclaration du dirigeant de l'organisme est transmise dans les délais impartis, elle est signée par le dirigeant et elle est conforme quant à son contenu ;
- les fiches d'autorisation des dirigeants d'organismes et de regroupement d'organismes sont transmises dans les délais impartis.

Le niveau d'application de la Loi est **moyen-élevé (entre 70 % et 90 %)** pour les autorisations des dirigeants d'organismes qui ne sont pas systématiquement obtenues ou transmises au SCT lorsqu'exigé par le cadre normatif.

De plus, les organismes publics ne documentent pas systématiquement la justification des dépenses supplémentaires relatives à un contrat conclu dans la fiche de l'autorisation du dirigeant de l'organisme transmise au SCT, entraînant un taux de conformité de **faible-moyen** pour cet élément.

Les dispositions de la Loi sur les contrats ainsi que les mesures mises en place par le SCT, telles que les autorisations des dirigeants d'organismes et les obligations de reddition de comptes, visent à renforcer l'imputabilité des dirigeants d'organismes à l'égard de leur gestion contractuelle et à favoriser la saine gestion de fonds publics.

Les données présentées, pour les contrats conclus de gré à gré publiés dans le SEAO qui nécessitaient une autorisation du dirigeant de l'organisme, démontrent que la grande majorité des organismes publics avaient transmis la fiche d'autorisation au SCT. Les autres obligations de reddition de comptes sont également bien appliquées par les organismes publics. En effet, selon les observations du SCT, la déclaration du dirigeant de l'organisme et les fiches d'autorisation des dirigeants d'organismes sont transmises dans le délai requis dans la majorité des cas. Ces chiffres sont une moyenne pour la période visée par le rapport.

Les résultats de l'audit indépendant abondent également en ce sens quant aux obligations de reddition de comptes. Finalement, la quasi-totalité des organismes publics avaient nommé un RARC le 31 mars 2019.

Toutefois, dans le but d'améliorer les résultats obtenus, le SCT poursuivra les interventions effectuées auprès des organismes publics ainsi que les formations offertes pour leur rappeler leurs diverses obligations en matière de reddition de comptes. D'autre part, des réflexions seront amorcées au SCT sur la portée des travaux qu'il réalise à l'égard de la reddition de comptes des organismes publics à la suite des recommandations de l'audit indépendant qui sont présentées dans la section Gouvernance du présent rapport.

# **GOUVERNANCE DES MARCHÉS PUBLICS ET ACTIVITÉS DE SOUTIEN, DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LOI**

Le Conseil du trésor et son président conseillent le gouvernement au regard de la gestion des ressources budgétaires, humaines, matérielles et informationnelles de l'État. Le président du Conseil du trésor a pour fonction de soutenir les ministères et les organismes en matière de gestion des ressources. À cette fin, dans la gestion des contrats publics, il exerce ses pouvoirs en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics.

Les activités du Conseil du trésor et de son président sont soutenues par le SCT dans l'exercice de ses fonctions. Par ses analyses et ses recommandations au Conseil du trésor, le Secrétariat veille à une allocation et à une gestion optimale et équitable des ressources ainsi qu'à une saine gestion contractuelle. Il accompagne également les ministères et organismes en ces matières. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du trésor joue un rôle central au regard de la gestion des contrats et des ressources matérielles au sein de l'administration publique.

Le SCT doit donc assurer un encadrement optimal des activités contractuelles. À cette fin, il propose des textes législatifs et réglementaires de même que des politiques et des directives en ce qui a trait aux contrats, notamment ceux qui concernent l'acquisition de biens, l'exécution de travaux de construction et les services. Il traite les demandes d'autorisation adressées au Conseil du trésor par les organismes publics.

Le SCT offre également une expertise-conseil de premier plan sur les pratiques d'acquisition de biens, d'exécution de travaux de construction et de services. Il participe également à la négociation et au suivi des accords de libéralisation des marchés publics. Il assure la formation sur les marchés publics des organismes publics. De plus, il a le mandat de rendre accessible aux entreprises du Québec l'information sur les façons de faire affaire avec le gouvernement.

Le SCT a également le mandat de soutenir le président du Conseil du trésor dans sa responsabilité d'appliquer la Loi sur les contrats. À cette fin, il réalise des activités de suivi et de contrôle telles que l'analyse de la reddition de comptes en gestion contractuelle, la surveillance de la publication de l'information dans le SEAO et la vérification du niveau de respect de l'application de la Loi sur les contrats ainsi que de ses règlements, de ses politiques et de ses directives.

Cette partie présente un sommaire des activités menées par le SCT pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019. Elle énonce également des recommandations formulées à la suite de l'audit indépendant et du sondage de satisfaction de la clientèle.

## **Conseils en matière d'élaboration et de modification du cadre normatif**

Le SCT assume un rôle-conseil auprès du Conseil du trésor en ce qui a trait aux modifications à apporter à la Loi sur les contrats et à l'élaboration, entre autres, des règlements, des politiques et des directives qui soutiennent son application. À cet égard, le SCT participe à l'élaboration et à l'évolution des règles qui encadrent les pratiques contractuelles sur les marchés publics en fonction de nouvelles possibilités, contraintes ou difficultés.

Ces modifications législatives et réglementaires ont été préparées et soutenues par les activités de veille, de documentation, de rédaction, d'analyse comparative et de consultation auprès des acteurs concernés par les changements envisagés par le SCT.

## Veille, analyses et consultations

Afin d'être en mesure de conseiller adéquatement le Conseil du trésor et son président, le SCT effectue diverses activités de veille en gestion contractuelle, des études de perspectives et une vigie auprès des autres gouvernements afin de déterminer des mesures ou des pratiques visant à optimiser le cadre normatif des marchés publics. Cette activité de vigie comporte également un suivi quotidien des publications des médias écrits et électroniques pour en dégager les éléments stratégiques. Dans ce contexte, les activités parlementaires et celles d'autres forums sont aussi ciblées. Ces activités de vigie permettent de repérer, d'analyser et de bonifier les meilleures pratiques à adopter dans le contexte de la passation de marchés publics. Ainsi, certains sujets peuvent entraîner des changements réglementaires.

De plus, le SCT coordonne diverses activités de concertation avec des organismes publics et des associations de fournisseurs de l'État pour échanger sur la gestion contractuelle et faire évoluer les règles et les pratiques en cette matière. Il a d'ailleurs mis sur pied divers comités et groupes de travail pour réaliser les mandats qui lui sont confiés. Parmi ces comités, on trouve le Forum d'échanges sur les contrats des organismes publics dans le domaine de la construction. Ce forum vise à soutenir la mise en œuvre de la Loi sur les contrats et ses règlements en contribuant à l'optimisation des processus en gestion contractuelle. Il est coordonné par le SCT et regroupe des associations d'entreprises et des organismes publics. En août 2018, afin d'appuyer le SCT dans la révision des règles en matière d'adjudication des contrats de services professionnels en architecture et en ingénierie, un sous-comité de travail du Forum d'échanges sur les contrats des organismes publics dans le domaine de la construction a été mis sur pied. Le mandat de ce sous-comité consiste à déterminer et à proposer les meilleures règles en cette matière, et ce, au bénéfice des citoyens, des entreprises et des organismes publics.

Le SCT est également appelé à conseiller le Conseil du trésor sur les effets et les interactions possibles de l'adoption de nouvelles orientations, mesures ou autres actions gouvernementales avec le cadre normatif des marchés publics. Ces conseils visent à assurer la cohérence des actions envisagées avec les principes et les obligations prévues à la Loi sur les contrats et avec les dispositions des accords de libéralisation des marchés publics.

## Optimisation du cadre normatif

Le SCT a également comme responsabilité de proposer des textes législatifs et réglementaires ainsi que des directives et des politiques concernant la gestion contractuelle, notamment en matière de contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, la Loi sur les contrats a été modifiée à onze reprises, alors que la réglementation sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction a fait l'objet de modifications à six reprises. Deux nouveaux règlements ont été adoptés, au cours de cette période, notamment le Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, lequel est présenté en détail dans la mise en contexte du présent rapport. D'autre part, le SCT a également adopté deux nouvelles directives, dont la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics<sup>19</sup> et la Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle. Une Politique concernant les responsables de l'observation des règles contractuelles a aussi été adoptée.

De plus, le SCT conçoit et met en œuvre de nouvelles modalités et pratiques de gestion contractuelle. À titre d'exemple, au cours de l'année 2018, il a élaboré, avec différents collaborateurs, un projet pilote, présenté dans

---

19 Les trois politiques de gestion contractuelle concernant les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics sont, depuis le 1<sup>er</sup> août 2015, unifiées et remplacées par une seule directive, applicable à tous les organismes publics visés à l'article 4 de la Loi sur les contrats.

la mise en contexte, qui vise à expérimenter différentes mesures pour faciliter les paiements dans les contrats publics et les sous-contrats de travaux de construction qui y sont liés.

Le SCT conçoit également des plans d'action, des stratégies et autres outils dans le but de faciliter l'accès des entreprises aux marchés publics, tels que le Passeport Entreprises.

#### **Résultats de l'audit indépendant**

- Évaluer dans quelle mesure le cadre normatif permet d'atteindre les objectifs établis en regard de la gestion des marchés publics.
- Évaluer l'impact de la mise en place du cadre normatif sur les organismes publics en considérant, notamment, la façon dont ceux-ci utilisent la gestion des risques comme levier sur l'efficacité et l'efficience de leurs processus de gestion contractuelle.
- Créer des conditions favorables pour que les organismes publics puissent implanter les changements réglementaires en temps opportun, notamment en leur fournissant les outils et la documentation nécessaires et en considérant des délais d'implantation raisonnables lors de l'établissement des échéanciers de mise en œuvre.

### **Développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage**

Le SCT a poursuivi l'élaboration et la mise à jour de plusieurs outils pour renforcer l'expertise des donneurs d'ouvrage et soutenir l'application de la Loi sur les contrats. Ces outils sont regroupés sous quatre importantes activités, soit la diffusion des meilleures pratiques et la conception d'outils de référence, l'offre de formations sur le cadre normatif et administratif des contrats publics, l'offre de services-conseils en matière de marchés publics et l'organisation de rencontres d'échanges et d'information destinées aux intervenants en gestion contractuelle.

#### **Diffusion des meilleures pratiques et conception d'outils et de documents de référence**

Le SCT a élaboré et mis à jour, au cours des cinq dernières années, plusieurs documents et outils de référence visant à permettre aux intervenants en gestion contractuelle des organismes publics d'accroître leur expertise, d'être informés des nouveautés touchant le cadre normatif et d'accéder à des documents types d'appels d'offres publics et de contrats. Ces outils sont facilement accessibles par l'entremise de l'extranet des marchés publics ou sur le site Internet du SCT.

Parmi les publications réalisées ou mises à jour, au cours des cinq dernières années, par le SCT à l'intention des donneurs d'ouvrage publics, on trouve notamment :

- 29 bulletins Info-marchés publics contenant notamment des renseignements sur les changements apportés au cadre normatif des marchés publics ;
- 6 info-conseils, qui apportent des précisions sur certains sujets en lien avec l'application du cadre normatif des marchés publics ;
- 2 bulletins d'interprétation des marchés publics, qui présentent une disposition légale ou réglementaire, procèdent à son interprétation et en expliquent l'application au regard d'une situation précise ;
- des balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en construction, en services professionnels liés à la construction et en technologies de l'information ;
- un rapport sur l'analyse des lignes internes de conduite de certains organismes publics ;
- un guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information ;
- plusieurs guides et aide-mémoire sur divers sujets liés à la gestion contractuelle.

Les balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en construction, en services professionnels liés à la construction et en technologies de l'information ont été réalisées en collaboration avec des représentants des donneurs d'ouvrage lors de groupes de travail. Ces groupes de travail, mis en place et dirigés par le SCT, visaient à ce que les membres échangent sur leur expertise et partagent leurs expériences ainsi que les difficultés rencontrées dans la conclusion et la gestion de certains types de contrats.

### Résultats de l'audit indépendant

- Réaliser un inventaire et une analyse des outils offerts afin de vérifier s'ils répondent aux besoins et évaluer les possibilités d'amélioration.
- Améliorer la convivialité de l'extranet des marchés publics et en revoir le contenu afin de ne conserver que les éléments à valeur ajoutée.

### Offre de formations et rencontres d'information

Afin de favoriser le respect du cadre normatif des marchés publics par les organismes assujettis, le SCT a élaboré des stratégies de formations visant les organismes publics.

Les conseillers en marchés publics du SCT ont poursuivi la formation de base sur la Loi sur les contrats. Cette formation vise à présenter sommairement les principes et le champ d'application, les différents modes de sollicitation et d'adjudication, les conditions de gestion des contrats, la publication des renseignements et les responsabilités des dirigeants d'organismes. Elle est offerte régulièrement de façon présentielle ou virtuelle. Un total de 71 séances de formation ont été offertes pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019. Elles ont permis de former 2 762 participants au cours de la période visée.

Également, le SCT diffuse, à la demande d'organismes, des séances de formation personnalisées sur la Loi sur les contrats au sein d'un organisme ou d'un regroupement d'établissements en particulier. Certaines de ces formations personnalisées sont également adaptées de manière à reprendre des éléments de la formation de base, qui sont enrichis d'exemples et de cas pratiques répondant aux besoins particuliers des participants. Au cours de la période visée, 4 033 personnes ont été formées par l'entremise de 102 séances de formation personnalisées.

Le tableau 8 présente le détail du nombre de participants qui ont annuellement reçu une formation de base ou une formation personnalisée sur la Loi sur les contrats au cours de la période visée.

#### Tableau 8

**Nombre de personnes qui ont reçu une formation sur la Loi sur les contrats pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

Nombre de participants	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Formations de base	310	118	216	193	254	1 091
Formation de base – Webinaire	S. O.	349	310	646	366	1 671
Formations personnalisées et adaptées	1 091	122	580	827	1 413	4 033
<b>Total</b>	<b>1 401</b>	<b>589</b>	<b>1 106</b>	<b>1 666</b>	<b>2 033</b>	<b>6 795</b>

Le SCT a également conçu une formation destinée aux secrétaires de comités de sélection. Cette formation vise à consolider les connaissances des participants au sujet de l'application de la Loi sur les contrats. Elle s'attarde plus particulièrement au processus d'appel d'offres public et au fonctionnement d'un comité de sélection.

Cette formation doit être suivie par tout employé d'un organisme public qui a été nommé à titre de secrétaire de comité de sélection pour son organisation.

Les participants doivent, par la suite, réussir un test de connaissances, mis en place en décembre 2015, qui a pour but de vérifier la compréhension des notions de la Loi sur les contrats et des fonctions de secrétaire de comité de sélection afin d'obtenir une attestation de secrétaire de comité de sélection délivrée par le SCT. Cette attestation est valide pour une période de deux ans. Au 31 mars 2019, 611 personnes détenaient une attestation à titre de secrétaires de comités de sélection, dont 204 en provenance des ministères et organismes, 200 du réseau de la santé et des services sociaux et 207 du réseau de l'éducation.

D'autre part, plusieurs formations ciblées sont offertes aux organismes publics. Cette offre de formations supplémentaires comprend notamment une introduction aux marchés publics, qui se veut une initiation aux marchés publics et qui s'adresse exclusivement au personnel en gestion contractuelle qui vient d'entrer en fonction ou qui a besoin d'une présentation sommaire du cadre normatif, et d'un survol des ressources qui sont disponibles pour l'aider. Le SCT a également conçu des formations consacrées aux contrats de travaux construction, à la reddition de comptes des organismes publics, à la Loi sur l'Autorité des marchés publics et à la gestion des risques de corruption et de collusion.

La tournée d'information sur la Loi sur l'Autorité des marchés publics, tenue à l'automne 2018, comprenait deux webinaires et 38 séances présentielles offertes dans 19 villes. Ces séances d'information ont permis de joindre un total de 1 181 participants. La tournée de formation sur la gestion des risques de corruption et de collusion, également tenue à l'automne 2018, comprenait, quant à elle, 18 séances qui ont joint 504 participants. Le tableau suivant présente le détail des formations offertes sur les activités de reddition de comptes ainsi que le nombre de participants qui ont reçu ces formations. Celles-ci sont offertes depuis la période 2016-2017 seulement.

**Tableau 9**

**Nombre de personnes qui ont reçu une formation sur les activités de reddition de comptes du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2019**

Nombre de participants	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Transmission de la reddition de comptes au 30 juin	336	494	487	1 317
Autorisation du dirigeant de l'organisme	510	650	27	1 187
Publication dans le SEAO	645	S. O.	901	1 546
Portrait des activités contractuelles des organismes publics	S. O.	115	237	352
Questionnaire sur les pratiques en gestion contractuelle	S. O.	170	S. O.	170
<b>Total</b>	<b>1 491</b>	<b>1 429</b>	<b>1 652</b>	<b>4 572</b>

Le SCT propose enfin une offre de formation en ligne qui se compose de 30 capsules portant sur divers sujets liés à la gestion contractuelle.

Le SCT a mis à la disposition des organismes publics des parcours recommandés de formation afin de pouvoir suivre le cheminement d'apprentissage de chacun des intervenants et ainsi de répondre aux fonctions prévues dans la Loi sur les contrats pour le statut de RARC, notamment celle d'assurer la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles. Trois parcours sont proposés, soit pour les RARC, pour les secrétaires de comités de sélection et pour tous les autres intervenants dans la gestion contractuelle.

En plus des formations, cinq forums d'échanges sont tenus par le SCT dans le but d'offrir une plateforme favorisant le réseautage entre divers intervenants du domaine de la gestion contractuelle. Ces forums

constituent également un moyen efficace pour le SCT de véhiculer de l'information sur l'application du cadre normatif des marchés publics aux secrétaires de comités de sélection ainsi qu'aux RARC. Ils permettent, de plus, au SCT d'être informé des problèmes vécus par les organismes publics assujettis dans le cadre de leur gestion contractuelle.

Le premier forum regroupe les secrétaires de comités de sélection. Il se tient sur une base semestrielle et a réuni en moyenne 516 participants chacun au cours de la période visée. Le second forum, qui se tient également sur une base semestrielle, regroupe les RARC de tous les organismes publics. Ces forums ont réuni en moyenne 347 participants chacun.

Les trois autres forums sont pour les RARC des plus grands donneurs d'ouvrage. Ces rencontres ont lieu en moyenne trois fois par année et elles sont divisées par réseaux, soit dix organismes publics pour les ministères et les organismes de l'Administration gouvernementale, douze organismes du réseau de la santé et des services sociaux et dix organismes du réseau de l'éducation.

### Résultats de l'audit indépendant

- Communiquer aux RARC les résultats de l'analyse de l'application de la Loi et adapter le matériel de formation pour s'assurer que les non-conformités les plus importantes y sont traitées en priorité.
- Évaluer les possibilités de bonifier l'offre de formations en considérant notamment : la segmentation de l'offre en fonction des clientèles, la fréquence des séances offertes aux secrétaires de comité de sélection, l'ajout de formations s'adressant aux intervenants en gestion contractuelle et la production de matériel de formation relatif au rôle du RARC.

### Offre en services-conseils en matière de gestion contractuelle

Le SCT offre des services-conseils qui peuvent être obtenus par téléphone et par courrier électronique afin de soutenir les donneurs d'ouvrage publics dans l'application du cadre normatif des marchés publics.

Du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, 18 127 demandes-conseils ont été traitées par les conseillers en marchés publics du SCT. Le tableau suivant présente le nombre de demandes-conseils reçues annuellement au cours de cette période.

**Tableau 10**

**Nombre de demandes-conseils des organismes publics, reçues annuellement par le SCT pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Nombre de demandes-conseils reçues	4 541	3 112	3 259	3 883	3 332	18 127

Le nombre de demandes a augmenté de 71 % depuis la production du dernier rapport quinquennal. Cela s'explique par les différentes interventions menées par le SCT depuis la prise en charge, en décembre 2012, de la responsabilité de l'application de la Loi sur les contrats pour les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

### Résultats de l'audit indépendant

- Instaurer des standards de service et mettre en place des indicateurs de suivi.
- Communiquer régulièrement l'offre de services-conseils aux organismes publics afin de s'assurer que tous les intervenants en gestion contractuelle, particulièrement ceux qui sont nouveaux, sont informés de la nature et de la portée des services offerts.
- Revoir l'organisation du travail et améliorer les outils pour réduire le volume de demandes, favoriser le contact dès le premier appel et diminuer le temps de réponse.
- Déterminer les changements à mettre en œuvre pour améliorer l'approche usager en tenant compte des attentes exprimées par les organismes publics.
- Consulter les organismes publics sur leurs besoins en matière de services-conseils stratégiques.

### Relations avec les entreprises

Les services mis en place par le SCT à l'intention des entreprises portent principalement sur la diffusion d'information et le traitement des demandes d'intervention auprès des organismes publics, formulées par des entreprises en lien avec le déroulement de certains appels d'offres.

#### Diffusion de renseignements généraux à l'intention des entreprises

Dans le but de favoriser l'accessibilité des entreprises aux contrats publics, de susciter leur intérêt à l'égard de ces contrats et, ainsi, d'accroître la concurrence sur les marchés publics, le SCT diffuse des renseignements destinés aux entreprises souhaitant faire affaire avec l'État.

Le principal outil utilisé par le SCT pour informer les entreprises est son site Web. La section réservée aux contrats publics fait état de la réglementation en vigueur, tout en vulgarisant des renseignements techniques comme ceux qui portent sur les types de contrats et les modes de sollicitation et d'adjudication des contrats publics.

On y retrouve une capsule d'apprentissage en ligne exclusivement destinée aux entreprises désirant obtenir des contrats publics, qui traite sommairement des principaux sujets reliés à la gestion contractuelle des organismes publics. Le site Web présente également des bulletins d'information précisant la portée des changements réglementaires et de l'information sur la procédure pour solliciter et obtenir un contrat public, ainsi que sur les moyens à prendre pour éviter le rejet d'une soumission.

Un service d'information téléphonique et écrit permet par ailleurs aux entreprises de se renseigner sur les processus contractuels du gouvernement et de soumettre leurs questions à ce sujet aux conseillers en marchés publics du SCT. Du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, le SCT a reçu 2 547 demandes d'information de la part d'entreprises, ce qui est stable comparativement au rapport précédent. La majorité de ces demandes visaient à obtenir de l'information sur la façon de faire affaire avec l'État, sur l'autorisation de contracter de l'Autorité des marchés publics, sur l'attestation de Revenu Québec et sur le RENA. Le tableau 11 présente le nombre de demandes d'information reçues annuellement par le SCT au cours de la période visée.

**Tableau 11**

**Nombre de demandes d'information formulées par des entreprises et reçues annuellement par le SCT pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Nombre de demandes d'information	241	709	673	544	380	2 547

## Traitement des demandes d'intervention

Le SCT était mandaté pour intervenir auprès des organismes publics afin d'améliorer le processus de gestion contractuelle du gouvernement dans son ensemble. Il intervenait lorsque requis et pouvait suggérer des améliorations à un appel d'offres public en cours. Ces interventions résultaient de demandes d'entreprises qui se sentaient lésées au cours d'un processus d'appel d'offres ou qui désiraient dénoncer la gestion contractuelle déficiente d'un organisme public dans le cadre d'un appel d'offres ou de la gestion d'un contrat déterminé. Considérant le principe de l'imputabilité des dirigeants d'organismes au regard de leur gestion contractuelle, ces interventions relevaient du rôle-conseil du SCT auprès des organismes publics et ne revêtaient pas un caractère coercitif. Depuis le 25 mai 2019, ce mandat relève de l'Autorité des marchés publics.

Pour la période visée, 349 demandes d'intervention ont été formulées au SCT. Cela représente une augmentation de 42 % des demandes par rapport à la période précédente. Le tableau 12 présente la répartition annuelle de ces demandes.

**Tableau 12**

**Nombre de demandes d'intervention reçues annuellement par le SCT pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Nombre de demandes d'intervention	45	78	88	73	65	349

## Suivi et contrôle de l'application de la Loi

Le SCT est responsable d'analyser la reddition de comptes en gestion contractuelle et de surveiller la publication de l'information dans le SEAO. À ce titre, il évalue le niveau de respect de l'application de la Loi sur les contrats ainsi que de ses règlements, de ses directives et de ses politiques afférentes, par les organismes publics assujettis.

Ce suivi s'effectue principalement par l'analyse des informations transmises à cet égard au président du Conseil du trésor et des renseignements publiés dans le SEAO ainsi que par des vérifications ponctuelles au sein de certains organismes ciblés. Le SCT transmet également aux organismes publics un portrait personnalisé de leurs activités contractuelles. De plus, il publie un document statistique sur les contrats des organismes publics, qui permet de suivre l'évolution des activités contractuelles des organismes assujettis sur les marchés publics.

### Suivi des mécanismes de reddition de comptes en gestion contractuelle

Le SCT effectue des travaux d'analyse de la reddition de comptes effectuée par les dirigeants d'organismes publics. Il vérifie notamment que les justifications et les renseignements fournis au soutien des autorisations données par les dirigeants d'organismes en vertu de plusieurs dispositions déterminées du cadre normatif, notamment des paragraphes 2 et 4 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats, sont suffisants et appropriés. Ces travaux requièrent parfois des interventions pour obtenir certaines précisions, fournir des explications sur les obligations découlant du cadre normatif ou offrir du soutien aux organismes concernés.

Le suivi de l'application du cadre normatif est également réalisé par l'entremise d'activités de veille sur les avis publiés dans le SEAO. Ces activités consistent à effectuer une surveillance des avis d'appels d'offres publics sélectionnés selon un échantillonnage aléatoire. Ces travaux permettent au SCT d'être proactif et d'effectuer des interventions auprès des organismes pendant la période de publication lorsqu'une irrégularité est relevée. Cela permet à l'organisme public de modifier ses documents d'appel d'offres avant la date limite de réception des soumissions à la suite de l'intervention du SCT.

Le suivi des activités contractuelles sur les marchés publics est également réalisé par la vérification des renseignements publiés dans le SEAO par les organismes publics. Ces données brutes sont extraites et traitées en vue de la production du document statistique. Ces travaux requièrent également des interventions auprès des organismes afin d'obtenir de l'information complémentaire et de corriger certaines publications.

Le tableau 13 présente le détail des interventions faites auprès des organismes publics dans le cadre des activités de veille, de suivi de la reddition de comptes et de production du document statistique.

**Tableau 13**

**Nombre d'interventions réalisées annuellement par le SCT dans le cadre des activités de veille, de suivi de la reddition de comptes et de production de rapports statistiques du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019**

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Nombre d'interventions réalisées	333	1 027	824	1 028	1 243	4 455

#### Résultats de l'audit indépendant

- Revoir les procédés de veille afin de s'assurer qu'ils incluent les éléments réglementaires les plus à risque.
- Présenter les résultats issus des travaux de veille, de suivi de la reddition de comptes et de vérification aux différentes parties prenantes internes, d'une manière officielle et structurée, afin de maximiser l'arrimage entre les résultats de ces travaux et les diverses offres de services du SCT.

#### Portrait des activités contractuelles des organismes publics

Le SCT a élaboré un portrait personnalisé des activités contractuelles pour les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats. Cet outil a notamment comme objectif de fournir aux dirigeants d'organismes des données concernant leur gestion contractuelle et de leur permettre d'en suivre l'évolution, au fil des années, et de se comparer aux autres organismes publics. Il permet également au SCT de cibler plus efficacement les efforts d'intervention auprès des organismes. Le portrait permet finalement, pour le président du Conseil du trésor, d'exercer son rôle en matière de contrôle et de surveillance de l'application du cadre normatif lorsque nécessaire, de renforcer l'imputabilité des dirigeants d'organismes et de promouvoir le respect des exigences du cadre normatif des marchés publics. Il est destiné aux organismes publics dans un but d'amélioration continue et il n'est pas rendu public.

Le portrait personnalisé se divise en trois volets. Le premier volet présente un portrait statistique sur les activités contractuelles de l'organisme concerné. Le second volet présente les résultats de l'évaluation de la conformité et des pratiques en gestion contractuelle. Ce volet évalue notamment certaines obligations du cadre normatif et les pratiques en gestion contractuelle à l'aide d'un questionnaire adressé au RARC de chaque organisme public et il contient également les résultats des travaux d'analyses effectuées par le SCT. Le troisième volet présente des indicateurs en matière de gestion contractuelle, soit différents ratios et statistiques provenant d'organismes publics comparables. Puisque le contexte contractuel peut être différent d'un organisme à l'autre, l'objectif de ce volet est de permettre à ces derniers de remettre en question leurs pratiques contractuelles comparativement à des groupes similaires ou à leur évolution dans le temps.

Depuis la mise en place de cet outil, 493 portraits personnalisés ont été transmis aux organismes publics sur une période de trois années. Le tableau ci-dessous présente le nombre de portraits transmis annuellement ainsi que la valeur des contrats publiés dans le SEAO, qui sont couverts par ces derniers.

**Tableau 14****Nombre de portraits personnalisés transmis annuellement par le SCT pour les années 2015-2016 à 2017-2018**

Nombre de participants	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total
Nombre de portraits personnalisés	43	162	288	493
Valeur des contrats publiés couverte	80 %	93 %	100 %	S. O.

**Résultats de l'audit indépendant**

- Structurer les analyses des informations afin de mieux les utiliser pour encadrer les organismes publics et soutenir les activités des autres secteurs.
- Poursuivre la réflexion sur la portée et la fréquence des portraits des activités contractuelles des organismes publics afin de repositionner leur valeur ajoutée.

**Vérification de la conformité de l'application du cadre normatif**

Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019, en vertu de l'article 27.1 de la Loi sur les contrats, le président du Conseil du trésor avait compétence pour vérifier si l'adjudication et l'attribution des contrats ainsi que l'application des différentes mesures de gestion contractuelle par un organisme visé par cette loi respectaient les règles établies. Ces vérifications visaient à évaluer la conformité des pratiques contractuelles d'un organisme au cadre normatif.

Avec la création de l'Autorité des marchés publics et afin d'assurer une couverture plus importante des organismes visés, le SCT a modifié sa stratégie, en 2016, afin de réaliser des vérifications en complémentarité avec son rôle normatif pour voir à l'amélioration continue des processus de gestion contractuelle. Cette stratégie implique de sélectionner des mandats horizontaux de vérification d'un organisme ou d'un groupe d'organismes en fonction des risques et du potentiel d'amélioration pour l'ensemble des organismes publics. Elle permet également la comparaison de certaines pratiques entre les différentes entités visées par un mandat de vérification. Ce changement de stratégie a été officialisé, le 25 mai 2019, par la modification de l'article 27.1 de la Loi sur les contrats.

Les mandats de vérification se soldent en un rapport qui fournit les constats au regard des objectifs de vérification et les bonnes pratiques qui pourraient être communiquées à l'ensemble des organismes publics par la publication de rapports généraux sur certains sujets. De plus, lorsque le SCT constate qu'une problématique est répandue pour l'ensemble des organismes vérifiés, des actions concrètes peuvent être posées, telles que la mise en place d'une nouvelle formation, l'élaboration d'outils pour aider les organismes publics ou la proposition d'une modification au cadre normatif. Finalement, des recommandations sont formulées et un plan d'action est requis de la part des organismes visés. Le président du Conseil du trésor communique son avis et, le cas échéant, les recommandations qu'il juge appropriées au Conseil du trésor au sujet des résultats de ces vérifications. Les rapports de vérification sont traités confidentiellement. Ils sont déposés auprès du président du Conseil du trésor et transmis au dirigeant de l'organisme vérifié. Au cours des années suivant la vérification, un suivi des recommandations est effectué auprès des organismes vérifiés.

Au cours de la période visée, le Rapport d'analyse concernant les lignes internes de conduite a été rendu public en septembre 2014. Ce rapport présente les pistes d'amélioration et les bonnes pratiques dans les procédures et les mesures prévues dans les lignes internes de conduite adoptées par les organismes ciblés, qui pourraient être communiquées aux autres organismes publics.

### Résultats de l'audit indépendant

- Formaliser et structurer la présentation des résultats issus des travaux de veille, de suivi de la reddition de comptes et de vérification auprès des différentes parties prenantes du SCT, afin de maximiser l'arrimage entre les résultats de ces travaux et les diverses offres de services du SCT.
- Évaluer la possibilité de réaliser des mandats ayant une portée plus restreinte, de façon à pouvoir livrer régulièrement des constats à valeur ajoutée pour la clientèle.

### Préparation d'analyses à l'intention du Conseil du trésor

Selon l'article 25 de la Loi sur les contrats, le gouvernement peut, sur recommandation du Conseil du trésor, autoriser un organisme assujéti à conclure un contrat selon des conditions différentes que celles qui sont applicables en vertu de cette loi. D'autre part, le Conseil du trésor peut autoriser un organisme public à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu d'un règlement pris en vertu de la Loi sur les contrats et fixer, dans un tel cas, les conditions applicables à ce contrat.

À cet égard, le SCT analyse les demandes d'autorisation soumises au Conseil des ministres ou au Conseil du trésor par un organisme public afin de déroger au cadre normatif en matière de gestion contractuelle. De plus, il s'assure que, pour chaque demande, l'analyse critique effectuée est de nature à procurer un éclairage objectif, juste et complet permettant la formulation d'un avis ou d'une recommandation qui garantit au mieux la prise de décision.

En conclusion, de nombreuses activités ont été menées par le SCT, au cours des cinq dernières années, afin de promouvoir et de soutenir une meilleure application de la Loi sur les contrats et du cadre normatif dans lequel elle s'inscrit.

Les activités réalisées en vue de l'élaboration et la modification du cadre normatif ont permis de mieux conseiller les autorités sur les nouvelles obligations à mettre en place ou les dispositions à modifier. Les activités de développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage, pour leur part, ont renforcé l'expertise des organismes publics et amélioré le respect du cadre normatif en gestion contractuelle. Les activités liées aux relations avec les entreprises ont permis de répondre à leurs interrogations ainsi qu'à leurs plaintes lorsqu'elles se sentaient lésées. Finalement, les activités de suivi et de contrôle de l'application de la Loi sur les contrats ont permis de s'assurer que les mécanismes de reddition de comptes sont respectés dans leur ensemble ainsi que d'évaluer le respect et la conformité du cadre normatif.

D'ailleurs, l'audit indépendant a permis de déterminer que la clientèle du SCT est généralement satisfaite des services offerts et des activités réalisées à leur égard. Leur niveau de satisfaction a été évalué en fonction de l'accessibilité, des modalités d'utilisation, de l'utilité, de la pertinence ainsi que du taux d'utilisation des services. La firme a d'ailleurs conclu que les activités du SCT répondent aux besoins des organismes publics. Les résultats de cet audit soulèvent toutefois quelques possibilités d'amélioration pour renforcer la suffisance et la valeur ajoutée des activités mises en place par le SCT.

Ces constats démontrent que le SCT a mis à contribution ses connaissances et son expertise dans la conduite de ses activités. Son expertise particulière et reconnue dans le domaine des marchés publics a ainsi permis d'appuyer le gouvernement ainsi que les organismes publics dans la réalisation de leur mission. La satisfaction de la clientèle démontre également que le SCT a réalisé ses activités de façon rigoureuse en illustrant son professionnalisme, son souci du travail bien fait et le respect des hauts standards de qualité. Le SCT a ainsi contribué au bon fonctionnement de l'État.



## CONCLUSION

La Loi sur les contrats met en place plusieurs dispositions qui visent à favoriser les principes d'intégrité, de transparence, d'accessibilité et d'imputabilité qu'elle établit. Rappelons notamment qu'elle prévoit un régime d'autorisation de contracter pour favoriser l'intégrité des concurrents, différents modes de sollicitation pour augmenter le niveau d'accessibilité aux marchés publics, des obligations de publication des renseignements qui aident à la transparence des processus contractuels et plusieurs obligations de reddition de comptes qui favorisent l'imputabilité des dirigeants d'organismes. En plus de ces dispositions, des mesures supplémentaires ont été mises en place par le SCT, au cours des cinq dernières années, afin de renforcer l'application des grands principes de la Loi sur les contrats. Il s'agit notamment de la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle, de l'adoption des lignes internes de conduite par les organismes publics et de la publication du Passeport Entreprises.

Ces dispositions ont d'ailleurs été appuyées par les activités de gouvernance du SCT, dont les conseils prodigués en matière d'élaboration du cadre normatif, le développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage ainsi que les activités de suivi et contrôle de l'application de la Loi.

Les résultats observés dans ce rapport, par le SCT, ainsi que les résultats de l'audit indépendant démontrent un niveau d'application adéquat des principales dispositions de la Loi sur les contrats par les organismes publics. L'audit indépendant démontre également que les activités du SCT qui soutiennent le Conseil du trésor et son président sont pertinentes et que celles qui visent le soutien aux organismes publics répondent aux besoins de ces derniers.

Les cinq dernières années ont permis de renforcer les règles mises en place lors de l'adoption de la Loi sur les contrats. En fonction des résultats obtenus, il est possible de réaffirmer la position de leadership du SCT en matière de gestion contractuelle par ses activités. D'ailleurs, le sondage mené dans le cadre de l'audit indépendant démontre que l'offre de services du SCT répond aux besoins des organismes publics en satisfaisant leurs principales attentes.

Finalement, les résultats présentés dans le rapport ainsi que les possibilités d'amélioration et les recommandations formulées dans le cadre de l'audit indépendant fournissent des pistes de réflexion sur les mesures d'encadrement des marchés publics ainsi que sur les activités du SCT réalisées au cours des cinq dernières années. Malgré les résultats satisfaisants obtenus, d'importantes réflexions doivent être amorcées dans la poursuite des objectifs d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité. Ces réflexions doivent également être portées sur la bonification des activités de gouvernance du SCT en lien avec son rôle de soutien au Conseil du trésor et à son président ainsi qu'à l'ensemble des organismes publics.

## ANNEXE 1 – Tableau synthèse des principaux pouvoirs et responsabilités attribués par la loi sur les contrats des organismes publics

### Pouvoirs et responsabilités des intervenants en gestion contractuelle

Intervenants	Pouvoirs et responsabilités
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir réglementaire d'établir des conditions applicables à l'égard des contrats visés qui s'ajoutent à celles déjà prévues par la Loi sur les contrats.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser la conclusion d'un contrat selon des conditions différentes de celles qui sont prévues par la Loi sur les contrats.</li> </ul>
Président du Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité de l'application de la Loi.</li> <li>• Pouvoir de vérification des pratiques d'adjudication et d'attribution des contrats et de l'application des différentes mesures de gestion contractuelle par les organismes assujettis.</li> </ul>
Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité de l'élaboration des directives, de formules types de contrats et de documents standards applicables aux organismes publics ou à un groupe d'organismes publics en particulier en matière de gestion contractuelle.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser un organisme assujetti à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu d'un règlement prévu à la Loi sur les contrats et de fixer, dans un tel cas, les conditions applicables à ce contrat.</li> </ul>
Dirigeants d'organismes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité des décisions prises au sujet des contrats publics dans leur organisation et de la bonne utilisation des fonds publics en cette matière.</li> <li>• Responsabilité d'instaurer des mesures de suivi et de contrôle de la gestion contractuelle au sein de leur organisme.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser la conclusion d'un contrat de gré à gré en raison d'une situation d'urgence où la sécurité des biens ou des personnes est menacée, avec un contractant inadmissible ou non autorisé aux contrats publics.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser la conclusion de certains types de contrats de gré à gré dont la valeur excède les seuils d'appel d'offres public, soit ceux qui portent sur une question de nature confidentielle ou protégée, ceux pour lesquels un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif et ceux au regard desquels il est possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser toute modification à un contrat occasionnant une dépense supplémentaire.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser la conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres public lorsqu'une seule soumission conforme ou acceptable a été reçue.</li> <li>• Pouvoir d'autoriser le rejet d'une soumission dont le prix est jugé anormalement bas.</li> </ul>
Responsables de l'application des règles contractuelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilité de veiller à la mise en place, au sein de l'organisme public, de toute mesure visant à respecter les règles contractuelles prévues par la loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives.</li> <li>• Responsabilité de veiller à l'intégrité des processus internes, de conseiller les dirigeants d'organismes et de leur formuler des recommandations ou des avis en matière de gestion contractuelle ainsi que de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles.</li> </ul>
Autorité des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir de délivrer les autorisations aux entreprises qui souhaitent conclure des contrats et sous-contrats publics.</li> <li>• Pouvoir de consigner les entreprises fautives au registre des entreprises non admissibles.</li> </ul>

## ANNEXE 2 – Détails du portrait statistique des contrats publics conclus pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019

Tableau

Nombre de contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total	Moyenne 5 ans
Éducation	8 241	8 041	6 980	8 115	9 133	40 510	8 102
Mo	7 962	6 439	6 526	6 902	6 989	34 818	6 964
Santé	6 553	5 116	5 357	6 382	7 049	30 457	6 091
<b>Total</b>	<b>22 756</b>	<b>19 596</b>	<b>18 863</b>	<b>21 399</b>	<b>23 171</b>	<b>105 785</b>	<b>21 157</b>

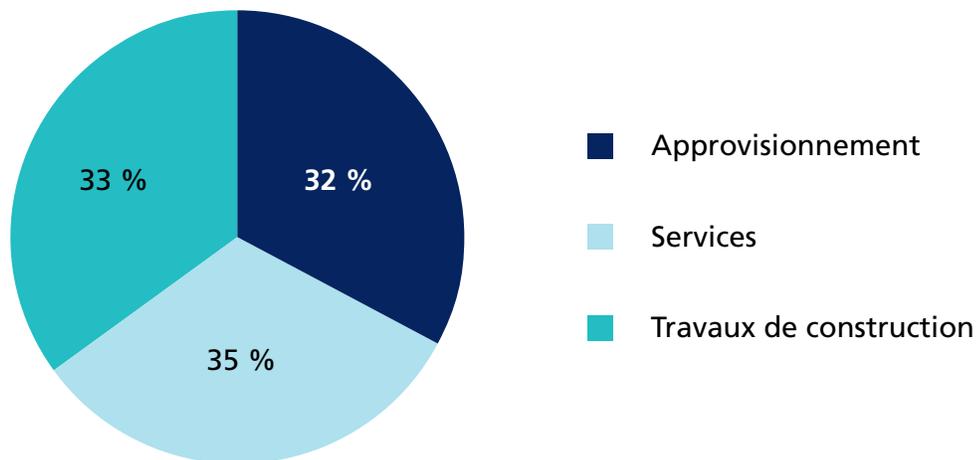
Tableau

Valeur des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total	Moyenne 5 ans
Éducation	1,9 G\$	1,7 G\$	2,2 G\$	2,4 G\$	2,6 G\$	10,8 G\$	2,2 G\$
Mo	5,5 G\$	4,0 G\$	4,0 G\$	4,9 G\$	5,2 G\$	23,7 G\$	4,7 G\$
Santé	3,4 G\$	2,8 G\$	3,2 G\$	4,5 G\$	4,1 G\$	18,1 G\$	3,6 G\$
<b>Total</b>	<b>10,8 G\$</b>	<b>8,5 G\$</b>	<b>9,4 G\$</b>	<b>11,8 G\$</b>	<b>11,9 G\$</b>	<b>52,4 G\$</b>	<b>10,5 G\$</b>

Graphique

Répartition de la valeur selon le type de contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$



## ANNEXE 3 – Seuils d'application des accords intergouvernementaux en fonction de la catégorie d'organismes publics

**Tableau**  
Contrats d'approvisionnement

Catégories d'organismes	ACI/ALEC/AQNB	ACCQO	AECG	AQNY	AMP
Ministères et organismes budgétaires	25,3 k\$	25,3 k\$	365,7 k\$	25,3 k\$	649,1 k\$
Autres organismes du gouvernement	25,3 k\$	25,3 k\$	365,7 k\$	25,3 k\$	S. O.
Éducation	101,1 k\$	101,1 k\$	365,7 k\$	S. O.	S. O.
Santé et services sociaux	101,1 k\$	101,1 k\$	365,7 k\$	S. O.	S. O.

**Tableau**  
Contrats de services

Catégories d'organismes	ACI/ALEC/AQNB	ACCQO	AECG	AQNY	AMP
Ministères et organismes budgétaires	101,1 k\$ <sup>20</sup>	101,1 k\$	365,7 k\$	101,1 k\$	649,1 k\$
Autres organismes du gouvernement	101,1 k\$ <sup>21</sup>	101,1 k\$	365,7 k\$	101,1 k\$	S. O.
Éducation	101,1 k\$	101,1 k\$	365,7 k\$	S. O.	S. O.
Santé et services sociaux	101,1 k\$	101,1 k\$	365,7 k\$	S. O.	S. O.

**Tableau**  
Contrats de travaux de construction

Catégories d'organismes	ACI/ALEC/AQNB	ACCQO	AECG	AQNY	AMP
Ministères et organismes budgétaires	101,1 k\$	101,1 k\$	9,1 M\$	101,1 k\$	9,1 M\$
Autres organismes du gouvernement	101,1 k\$	101,1 k\$	9,1 M\$	101,1 k\$	S. O.
Éducation	252,7 k\$ <sup>22</sup>	101,1 k\$	9,1 M\$	S. O.	S. O.
Santé et services sociaux	252,7 k\$ <sup>23</sup>	101,1 k\$	9,1 M\$	S. O.	S. O.

20 Les contrats de publicité et de relations publiques sont visés à l'AQNB à partir de 200 000 \$.

21 Idem.

22 Ouverture à partir de 100 000\$ aux entrepreneurs du Nouveau-Brunswick.

23 Idem.

## **ANNEXE 4 – Liste des dispositions réglementaires qui permettent la conclusion de gré à gré de certains contrats d’approvisionnement, de services et de travaux de construction en application du paragraphe 5° du 1<sup>er</sup> alinéa de l’article 13 de la loi sur les contrats**

### **Règlement sur certains contrats d’approvisionnement des organismes publics**

- a. 27 Contrat pour l’acquisition de sable, de pierre, de gravier ou d’enrobés bitumineux comportant une dépense inférieure à 200 000 \$
- a. 28 Contrat lié à des activités de recherche et de développement ou à des activités d’enseignement
- a. 29 Contrat d’approvisionnement pour des activités à l’étranger d’une délégation générale, d’une délégation ou d’une autre organisation permettant la représentation du Québec à l’étranger

### **Règlement sur certains contrats de services des organismes publics**

- a. 35 Contrat de services juridiques
- a. 37 Contrat de services financiers ou bancaires
- a. 42 Contrat de services pour des activités à l’étranger d’une délégation générale, d’une délégation ou d’une autre organisation permettant la représentation du Québec à l’étranger
  - a. 42.0.1 Contrat relatif à la production de plants forestiers
  - a. 42.0.3 Contrat de réparation d’un aéronef
  - a. 42.1 Contrat de services pour l’engagement d’un enquêteur, d’un conciliateur, d’un négociateur, d’un médiateur, d’un arbitre, d’un médecin ou d’un dentiste ou d’une personne devant agir à titre de témoin expert devant un tribunal
  - a. 42.2 Contrat de services visant la poursuite des services de santé ou des services sociaux dispensés actuellement à des personnes vulnérables

### **Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics**

- a. 35 Contrat de travaux de construction pour des activités à l’étranger d’une délégation générale, d’une délégation ou d’une autre organisation permettant la représentation du Québec à l’étranger

### **Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l’information**

- a. 48 Contrat concernant l’acquisition de biens ou de services infonuagiques
- a. 49 Contrat lié à la recherche et au développement ou à des activités d’enseignement
- a. 50 Contrat pour des activités à l’étranger d’une délégation générale, d’une délégation ou d’une autre organisation permettant la représentation du Québec à l’étranger

## ANNEXE 5 – Nombre et valeur des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, répartis selon le mode de sollicitation utilisé pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019

Tableau

Nombre de contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, réparti selon le mode de sollicitation utilisé

Type de contrat	2014-2015 Nombre	2014-2015 Valeur relative (%)	2015-2016 Nombre	2015-2016 Valeur relative (%)	2016-2017 Nombre	2016-2017 Valeur relative (%)	2017-2018 Nombre	2017-2018 Valeur relative (%)	2018-2019 Nombre	2018-2019 Valeur relative (%)
AOP	11 049	49 %	9 173	47 %	7 853	42 %	9 042	42 %	9 333	40 %
AOI	3 274	14 %	2 703	14 %	2 452	13 %	2 426	11 %	2 657	12 %
GG	8 433	37 %	7 720	39 %	8 558	45 %	9 931	47 %	11 181	48 %
<b>Total</b>	<b>22 756</b>	<b>100 %</b>	<b>19 596</b>	<b>100 %</b>	<b>18 863</b>	<b>100 %</b>	<b>21 399</b>	<b>100 %</b>	<b>23 171</b>	<b>100 %</b>

Tableau

Valeur des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$, répartie selon le mode de sollicitation utilisé

Type de contrat	2014-2015 Valeur	2014-2015 Valeur relative (%)	2015-2016 Valeur	2015-2016 Valeur relative (%)	2016-2017 Valeur	2016-2017 Valeur relative (%)	2017-2018 Valeur	2017-2018 Valeur relative (%)	2018-2019 Valeur	2018-2019 Valeur relative (%)
AOP	8 972 M\$	83 %	6 887 M\$	81 %	7 186 M\$	76 %	8 943 M\$	76 %	8 830 M\$	74 %
AOI	269 M\$	3 %	188 M\$	2 %	176 M\$	2 %	611 M\$	5 %	183 M\$	1 %
GG	1 552 M\$	14 %	1 457 M\$	17 %	2 037 M\$	22 %	2 254 M\$	19 %	2 951 M\$	25 %
<b>Total</b>	<b>10 793 M\$</b>	<b>100 %</b>	<b>8 532 M\$</b>	<b>100 %</b>	<b>9 399 M\$</b>	<b>100 %</b>	<b>11 808 M\$</b>	<b>100 %</b>	<b>11 964 M\$</b>	<b>100 %</b>

## ANNEXE 6 – Taux de conformité pour chaque délai de publication des renseignements dans le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2019

### Tableau

Taux de conformité des publications des résultats de l'ouverture des soumissions des avis d'appels d'offres publics (4 jours ouvrables)

Réseau	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Ministères et organismes	98 %	97 %	98 %	98 %	99 %
Réseau de la santé et des services sociaux	86 %	90 %	89 %	91 %	93 %
Réseau de l'éducation	89 %	91 %	92 %	92 %	96 %

### Tableau

Taux de conformité des publications de la conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres public (15 jours)

Réseau	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Ministères et organismes	74 %	79 %	81 %	82 %	81 %
Réseau de la santé et des services sociaux	75 %	66 %	68 %	73 %	74 %
Réseau de l'éducation	75 %	74 %	74 %	77 %	77 %

### Tableau

Taux de conformité des publications de la conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres sur invitation ou d'un contrat conclu de gré à gré (30 jours)

Réseau	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Ministères et organismes	36 %	61 %	70 %	73 %	64 %
Réseau de la santé et des services sociaux	49 %	42 %	51 %	53 %	59 %
Réseau de l'éducation	53 %	49 %	46 %	50 %	49 %

