



SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Rapport indépendant sur l'application de la *Loi sur les
contrats des organismes publics*

8 mars 2019

À : Monsieur Christian Dubé
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et président du Conseil du trésor
Secrétariat du Conseil du trésor
875, Grande Allée Est, 2e étage, secteur 700
Québec (Québec) G1R 5R8

De : Madame Diane Fugère, FCPA, FCA
Vice-présidente du bureau de Québec
BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L./LLP
2875, boulevard Laurier, Delta 3 - bureau 650
Québec (Québec) G1V 2M2
Courriel: dfugere@bdo.ca | Tél.: (418) 658-0627

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	1
SECTION 1 - MISE EN CONTEXTE ET OBJECTIFS DU MANDAT	2
SECTION 2 - APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	3
SECTION 3 - SOMMAIRE	7
SECTION 4 - MISSION ET ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DU SSMP	12
SECTION 5 - L'APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS	14
5.1 Intégrité des concurrents dans les marchés publics	14
5.2 Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents	17
5.3 Transparence dans les processus contractuels	19
5.4 Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes	20
5.5 Mise en œuvre de système d'assurance de la qualité	22
SECTION 6 - OFFRE DE SERVICES DU SSMP ET SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE	24
6.1 Portrait sommaire	24
6.2 Analyse par activités	25
6.3 Mécanismes de gestion.....	38
6.4 Conclusion.....	39

ANNEXES

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMP	Autorité des marchés publics
AOP	Appel d'offres public
AOI	Appel d'offres sur invitation
BDO	BDO Canada
LCOP	Loi sur les contrats des organismes publics
DAORC	Direction des analyses, des orientations et des relations avec la clientèle
DGECF	Direction générale sur l'encadrement des contrats publics
DGPMP	Direction générale des politiques de marchés publics
DRCSECP	Direction de la reddition de comptes et du soutien à l'encadrement des contrats publics
DVCP	Direction de la vérification des contrats publics
OP	Organismes publics
RARC	Responsable de l'application des règles contractuelles
RCA	Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics
RCS	Règlement sur certains contrats de services des organismes publics
RCTC	Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics
RCTI	Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
SEAO	Système électronique d'appel d'offres
SCS	Secrétaire de comité de sélection
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SSMP	Sous-secrétariat aux marchés publics

SECTION 1 - MISE EN CONTEXTE ET OBJECTIFS DU MANDAT

Mise en contexte

L'article 22.1 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) stipule que :

Le président du Conseil du trésor doit, au plus tard le 13 juin 2014 et par la suite tous les cinq ans, soumettre au gouvernement un rapport sur l'application de la LCOP.

Dans le cadre de cette exigence, et afin d'obtenir une opinion indépendante sur l'application de la LCOP par les organismes publics ainsi que sur les activités d'encadrement des marchés publics réalisées par le sous-secrétariat aux marchés publics (SSMP), le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a confié à BDO Canada (BDO) le mandat de produire un rapport indépendant.

Objectifs du mandat

Conformément à la démarche méthodologique approuvée par le SSMP, le mandat de BDO a pour objectifs de vérifier si :

- ▶ les principales dispositions de la LCOP sont appliquées adéquatement.
- ▶ la gouvernance et les activités mises en place par le SCT favorisent le soutien, le suivi et le contrôle de l'application de la LCOP.
- ▶ la clientèle est satisfaite des activités réalisées par le SCT en matière de gestion contractuelle.

SECTION 2 - APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

La première étape de notre méthodologie avait pour but de recueillir de l'information relative à chacun des sujets couverts par notre mandat. Nous avons notamment réalisé les activités suivantes :

- ▶ Prise de connaissance de documents qui nous ont été fournis par le SSMP ;
- ▶ Réalisation d'entrevues avec les intervenants clés :
 - Secrétaire associée aux marchés publics,
 - Directeur général des politiques de marchés publics,
 - Directeur général de l'encadrement des contrats publics,
 - Directeurs des différentes directions du SSMP.

La seconde étape a été constituée de l'élaboration de plans de travail pour chacun des trois objectifs du mandat. Ces plans sont présentés dans la section qui suit.

Nos travaux ont été réalisés sous la responsabilité de la Direction de la vérification des contrats publics (DVCP) et en étroite collaboration avec plusieurs membres de l'équipe du SSMP. Nous tenons d'ailleurs à remercier l'ensemble des intervenants sollicités tout au long du mandat pour leur précieuse collaboration.

Dans le cadre de notre rapport, nous utilisons le terme « organismes publics » (OP) pour désigner les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale ainsi que les organismes des réseaux de l'éducation et ceux de la santé et des services sociaux.

2.1 Plan de travail par objectifs

2.1.1 Objectif 1 : Vérifier si les principales dispositions de la LCOP sont appliquées adéquatement.

Nous avons élaboré une stratégie et un programme d'audit basé sur les informations cumulées lors d'entrevues et celles découlant de la consultation des documents suivants :

- ▶ Le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* (RCTC) ;
- ▶ Le *Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information* (RCTI) ;
- ▶ Le *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics* (RCA) ;
- ▶ Le *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics* (RCS) ;
- ▶ La *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics* ;
- ▶ La *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*.

Les procédés d’audit consistaient notamment à l’analyse des documents obtenus du SSMP, concernant :

- ▶ Les résultats des travaux de veille¹ sur l’application de la LCOP, effectués par la Direction de la reddition de comptes et du soutien à l’encadrement des contrats publics (DRCSECP) pour l’année 2017-2018 ;
- ▶ Les rapports des mandats de vérification sur la gestion contractuelle effectués par la DVCP pour les années 2014 à 2018 ; et,
- ▶ Les rapports de vérification du Vérificateur général du Québec².

Dans certains cas, les informations contenues dans ces rapports ne nous ont pas permis de conclure sur le niveau d’application des dispositions de la LCOP. En complément, nous avons réalisé des tests de conformité sur un échantillon de dossiers sélectionnés dans le Système électronique d’appel d’offres (SEAO) et les autres bases de données gérées par le SSMP.

L’ensemble des travaux réalisés nous a permis de conclure sur le degré d’application, par les organismes publics, des principales dispositions de la LCOP ainsi que certaines dispositions des règlements afférents.

Les résultats de ces travaux sont présentés à la section 5 du présent rapport. Notre évaluation du degré d’application de chacun des cinq thèmes, sous lesquels sont regroupées les principales dispositions de la LCOP, a été établie en considérant le barème suivant :

Niveau d’application de la LCOP	Forme et code de couleur	Taux de conformité
Élevé	●	Plus de 90 %
Moyen-Élevé	▲	Entre 70 % et 90 %
Faible-Moyen	◆	Entre 50 % et 70 %
Faible	■	Moins de 50 %

L’établissement du taux de conformité est fondé sur notre analyse des informations découlant des travaux réalisés par le SCT, ceux réalisés par BDO dans le cadre du présent mandat et la combinaison des deux dans plusieurs situations.

¹ Pour plus de précisions sur les travaux de veille, voir la section 6.2.6.

² Audit particulier (partie 1), ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l’Électrification des transports : gestion contractuelle - Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2016-2017, hiver 2017,

² Vérification de l’optimisation des ressources, ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation : Contrats présentant des situations à risque - Rapport du Vérificateur général du Québec à l’Assemblée nationale pour l’année 2015-2016, printemps 2015,

L'annexe 1 présente le détail des travaux réalisés et des conclusions. Les renseignements suivants y sont précisés :

- ▶ Dispositions de la LCOP et questions considérées ainsi que les articles de la LCOP et/ou règlements afférents ;
- ▶ Sommaire de l'analyse ;
- ▶ Conclusion sur le degré d'application de la LCOP et certaines dispositions de ses règlements.

2.1.2 Objectif 2 : Vérifier 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 LCOP

Pour réaliser cet objectif, nous avons procédé à la documentation des principales activités réalisées par le SSMP pour s'acquitter de son mandat. Pour ce faire nous avons réalisé des entrevues avec les directeurs des différentes directions du SSMP et analysé les documents suivants :

- ▶ les outils et documents de référence réalisés par le SSMP et déposés sur l'extranet des marchés publics ;
- ▶ le programme de formation 2018-2019 offert par le SSMP au profit des divers intervenants en gestion contractuelle ;
- ▶ le plan de vérification en gestion contractuelle pour la période allant du 1er janvier 2018 au 31 mars 2020 ;
- ▶ l'analyse des risques en gestion contractuelle pour 2018-2019, en version projet, effectuée par la DVCP.

Sur la base des informations cumulées, nous avons effectué la corrélation entre les travaux réalisés par le SSMP et les mandats qui lui sont confiés en matière de soutien, de suivi et de contrôle de l'application de la LCOP.

La section 6 présente nos principaux constats et recommandations pour chacune des activités réalisées par le SSMP.

2.1.3 Objectif 3 : Vérifier si la clientèle est satisfaite des activités réalisées par le SCT en matière de gestion contractuelle

Pour procéder à l'évaluation de la satisfaction de la clientèle, nous avons réalisé des consultations auprès de seize OP assujettis à la LCOP. L'objectif était d'obtenir leurs avis sur l'accessibilité, les modalités d'utilisation, l'utilité et la pertinence des services offerts par le SSMP, et leurs niveaux d'utilisation.

Notre approche consistait à :

- ▶ établir les critères de sélection des OP sondés, par taille, secteur et couverture régionale ;
- ▶ établir des thèmes à discuter lors des sondages ;
- ▶ élaborer un questionnaire à remplir par les représentants des OP ;
- ▶ animer des rencontres de travail avec les représentants des OP.



Le questionnaire utilisé est présenté à l'annexe 2.

Les commentaires issus de nos consultations avec les OP, pour évaluer les principales activités réalisées par le SSMP, ont servi à bonifier notre analyse de l'objectif 2. La section 6 présente donc les résultats combinés pour les objectifs 2 et 3.

SECTION 3 - SOMMAIRE

Le mandat confié par le SCT à BDO comportait trois objectifs. Les travaux réalisés et les informations cumulées nous ont confirmé la valeur ajoutée de regrouper nos résultats en deux sections soit l'application des principales dispositions de la LCOP (section 5) et l'offre de services du SSMP et la satisfaction de la clientèle (section 6).

3.1 L'application des principales dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics

Les principales dispositions de la LCOP sont regroupées en cinq thèmes. Nos travaux nous ont permis d'identifier des taux de conformité variables selon le thème de la Loi.

1- *Intégrité des concurrents dans les marchés publics*

Ce thème réfère à des dispositions de la LCOP qui s'appliquent avant la conclusion des contrats. Le niveau d'application est élevé pour les cinq dispositions de la Loi regroupées sous ce thème. Malgré ce résultat, il est important de mentionner que le faible taux de non-conformité peut porter un préjudice important à un contractant qui n'obtiendrait pas un contrat malgré le fait qu'il soit le plus bas soumissionnaire conforme.

2- *Accessibilité aux marchés publics et au traitement intègre et équitable des concurrents*

Ce thème concerne principalement les conditions imposées par la LCOP quant aux modes de sollicitation des contrats publics. Pour deux des trois dispositions de la LCOP évaluées, le niveau d'application est élevé.

L'inclusion des accords intergouvernementaux dans les avis d'appel d'offres publiés dans le SEAO semble toutefois présenter un certain défi, le niveau d'application étant considéré faible à moyen. Cette situation s'expliquerait par la complexité de ces accords et en conséquence, à une compréhension limitée par les intervenants en gestion contractuelle.

3- *Transparence dans les processus contractuels*

Le respect des obligations en matière de délai de publication par les OP varie considérablement selon la nature des informations à publier. Globalement, le respect des obligations de publication des informations concernant les appels d'offres publics (AOP) est évalué de moyen à élevé et de faible à moyen pour les appels d'offres sur invitation (AOI) et les contrats conclus de gré à gré.

4- *Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes*

Les dirigeants sont sollicités pour diverses situations prescrites par la LCOP. Le respect des obligations de reddition de comptes par les OP diffère pour les trois dispositions évaluées. Le respect de l'obtention de l'autorisation du dirigeant lorsque requis est évalué de moyen à élevé, le respect des obligations de reddition de comptes à élevé et la documentation des dépenses supplémentaires de faible à moyen.

5- Mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité

Le degré d'application de la disposition de la LCOP à ce sujet est élevé.

Nous n'avons formulé aucune recommandation officielle dans cette composante de notre rapport. Toutefois, les conclusions énoncées pour chacun des thèmes font mention, lorsque requis, de la nécessité de mettre en place des mesures pour corriger les situations observées.

3.2 Offre de services du SSMP et satisfaction de la clientèle

En excluant les gestionnaires et les ressources qui gèrent les systèmes d'information du secteur, le SSMP dédie 26 % de ses ressources à l'élaboration et à la modification du cadre normatif, 36 % de celles-ci aux activités de soutien et 38 % aux activités de contrôle.

L'offre de services du SSMP lui permet de réaliser sa mission tout en répondant aux besoins de ses clients et en satisfaisant leurs principales attentes. Il n'y a pas de refonte majeure à entreprendre qui impliquerait l'abandon ou l'ajout d'activités importantes. Le SSMP doit cependant mettre en place des mécanismes de vigie des besoins de ses clientèles, ce qui permettra une allocation optimale de ses ressources, en fonction de la valeur ajoutée perçue par les clients.

Notre analyse a permis d'identifier des améliorations dans les façons de faire du SSMP, dans ses modes de communication avec les OP, ainsi que dans ses outils de travail. Elles sont présentées à la fin de cette section.

En ce qui a trait au cadre normatif, les priorités d'action du SSMP sont dictées par les mandats qui lui sont octroyés par le gouvernement ainsi que par l'évolution des accords de libéralisation des marchés publics.

Le SSMP maintient des contacts réguliers avec les représentants du marché et les partenaires publics et, conformément à la Loi sur les règlements du gouvernement du Québec, met un processus de consultation en œuvre avant toute modification ou tout ajout réglementaires.

Plusieurs OP ont mentionné que l'évolution du cadre réglementaire a permis d'améliorer leurs pratiques de gestion contractuelle, mais qu'il a entraîné une certaine lourdeur administrative, notamment pour répondre aux obligations de publication et pour effectuer la reddition de comptes. Les petits OP sont particulièrement sensibles à ces effets.

Ils ont aussi indiqué que certains changements législatifs et réglementaires leur ont été présentés tardivement et que des outils nécessaires à leur mise en œuvre n'étaient pas disponibles en temps opportun.

En ce qui concerne les activités de soutien, elles incluent les services-conseils aux OP, le développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage ainsi que le développement des procédures, guides, outils et de l'extranet des marchés publics. Le SSMP souhaite améliorer l'efficacité de ces activités afin de maintenir le même niveau de services tout en assumant l'augmentation des demandes venant des filiales du secteur public. Il désire également étendre la portée de ses interventions de conseil stratégique, par exemple, en développant des pôles d'expertise en gestion contractuelle et en implantant la gestion des risques dans les OP.

Les OP sont satisfaits de la qualité des services reçus, mais ont identifié quelques opportunités afin de mieux répondre à leurs besoins. D’abord, ils souhaiteraient que le SSMP émette des avis sur des questions de nature juridique, ce qui n’est pas le cas actuellement. Ensuite, ils aimeraient que l’offre de formation soit étendue à d’autres clientèles, dont les responsables de l’approvisionnement dans les OP, et qu’elles soient mieux adaptées aux spécificités de chacune, en développant, par exemple, du contenu approprié aux secteurs d’activité (éducation et santé par exemple).

En ce qui concerne les outils et documents de référence offerts aux intervenants en gestion contractuelle, le SSMP souhaite recenser et mettre à jour son offre de services, incluant la bonification de l’extranet des marchés publics qui est peu convivial et dont le moteur de recherche est peu performant. Ces changements répondront aux attentes exprimées par les OP.

Les activités de contrôle permettent d’évaluer le respect du cadre normatif par les OP et de leur communiquer les résultats, dans un but d’amélioration continue. Elles regroupent les travaux de veille, la production des rapports en gestion contractuelle et la vérification des OP.

La production de rapports personnalisés permet aux OP de se comparer à leurs pairs, de discuter des résultats avec leurs instances de gouvernance et d’identifier les améliorations qu’ils devraient apporter à leurs pratiques de gestion contractuelle. Il en va de même des rapports de vérification, à la différence que ceux-ci portent généralement sur un ensemble d’OP.

Le SSMP devra s’assurer que ses procédés de veille et ses mandats de vérification portent sur les éléments règlementaires pour lesquels le niveau d’application par les OP est le plus à risque.

3.3 Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations incluses au présent rapport. Les numéros qui précèdent les énoncés ont trait à la section du rapport où elles sont inscrites. Aucune recommandation n’a été formulée dans les sections 5 et 8.

SECTION 6 - OFFRE DE SERVICES DU SSMP ET SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

6.2.1 Élaboration et modification du cadre normatif

- a) Évaluer dans quelle mesure le cadre normatif permet d’atteindre les objectifs établis en regard de la gestion des marchés publics.
- b) Évaluer l’impact de la mise en place du cadre normatif sur les OP 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.
- c) Créer des conditions favorables pour que les OP puissent implanter les changements règlementaires 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.

6.2.2 Services-conseils

- a) Instaurer des standards de service et mettre en place des indicateurs de suivi.
- b) Communiquer régulièrement l'offre de services-conseils aux OP afin de s'assurer que tous les intervenants en gestion contractuelle, particulièrement ceux qui sont nouveaux, soient informés de la nature et de la portée des services offerts.
- c) 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.
- d) Identifier les changements à mettre en œuvre pour améliorer l'approche client en tenant compte des attentes exprimées par les OP (« mode solution », réponses écrites).
- e) Consulter les OP sur leurs besoins en matière de services-conseils stratégiques.

6.2.3 Développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage

- a) Communiquer aux responsables de l'application des règles contractuelles (RARC) les résultats de l'analyse de l'application de la LCOP, présentés à la section 5, et adapter le matériel de formation pour s'assurer que les non-conformités les plus importantes y soient traitées en priorité.
- b) Évaluer les opportunités de bonifier l'offre de formation en considérant, notamment : la segmentation de l'offre en fonction des clientèles, la fréquence des sessions offertes aux secrétaires de comité de sélection (SCS), l'ajout de formations s'adressant aux gestionnaires en gestion contractuelle et le développement de matériel de formation relatif au rôle du RARC.

6.2.4 Développement des procédures, guides, outils et extranet des marchés publics

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

6.2.6 Suivi de la reddition de comptes et évaluation du respect du cadre normatif (Travaux de veille)

- a) Revoir les procédés de veille afin de s'assurer qu'ils incluent les éléments réglementaires les plus à risque.
- b) 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 SSMP.

6.2.7 Production des rapports en Gestion contractuelle

- a) Structurer les analyses des informations produites par la DRCSECP afin de mieux les utiliser pour encadrer les OP et soutenir les activités des autres directions.
- b) Poursuivre la réflexion sur la portée et la fréquence des portraits personnalisés afin de repositionner leur valeur ajoutée.

6.2.9 Vérification en Gestion contractuelle

- a) Formaliser et structurer la présentation des résultats issus des travaux de veille, de suivis de la reddition de comptes et de vérifications afin de maximiser l'arrimage entre les résultats de ces travaux et les diverses offres de services du SSMP.
- b) Évaluer l'opportunité de réaliser des mandats de vérification de portée plus restreinte, de façon à pouvoir livrer régulièrement des constats à valeur ajoutée pour la clientèle.

SECTION 4 - MISSION ET ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DU SSMP

4.1 Mission du SSMP

Le Sous-secrétariat aux marchés publics conçoit et maintient un encadrement optimal et veille à son application en soutenant le Conseil du trésor et en accompagnant les intervenants en matière de marchés publics.

À cette fin, le SSMP propose des textes législatifs et réglementaires de même que des politiques et des directives en relation avec les contrats, notamment ceux concernant l'acquisition de biens et l'exécution de travaux de construction et de services. Pour les organismes publics, il traite les demandes d'autorisation adressées au Conseil du trésor.

En complément de ses activités, liées à l'élaboration du cadre normatif et au suivi de son application, le SSMP offre une expertise-conseil 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 des OP sur les marchés publics. De plus, il a le mandat de rendre disponible, auprès des entreprises, l'information précisant de quelle manière faire affaire avec le gouvernement.

Le SSMP est composé de la Direction générale des politiques de marchés publics (DGPMP) et de la Direction générale sur l'encadrement des contrats publics (DGECP). Une description complète de leurs activités est présentée à l'annexe 3, en voici toutefois les principales composantes :

- ▶ La DGPMP est chargée de développer et de faire évoluer le cadre normatif en matière de marchés publics. Elle participe à la négociation et à la mise en œuvre des accords intergouvernementaux sur les marchés publics, effectue de la recherche et de la vigie sur les meilleures pratiques et réalise des analyses d'impacts réglementaires.
- ▶ La DGECP conseille les autorités du SCT sur les orientations, les priorités et les actions à retenir en matière de gestion des contrats publics. Elle réalise notamment les activités suivantes : services-conseils et formations aux OP, évaluation du respect de l'application du cadre normatif, surveillance au niveau de la reddition de comptes en gestion contractuelle, réalisation de mandats de vérification afin de s'assurer de la conformité des processus contractuels et de la mise en place de saines pratiques en gestion contractuelle dans les OP.

4.2 Évolution de l'environnement

Pour réaliser leurs mandats respectifs, les OP acquièrent des biens auprès des entreprises ou leur font exécuter des services ou des travaux de construction. Ce sont les « marchés publics ». Considérant leur importance dans les dépenses du gouvernement, les autorités gouvernementales ont été soucieuses de renforcer l'encadrement des marchés publics depuis plusieurs années.

À cet effet, les réformes législatives et réglementaires en matière d'encadrement des marchés publics et l'évolution des accords de libéralisation des marchés publics avec plusieurs partenaires commerciaux ont eu un impact sur l'environnement réglementaire.

Pour mieux encadrer les marchés publics, le premier article de la LCOP détermine les conditions applicables en matière de contrats publics et celles que les OP doivent respecter concernant l'octroi de ces contrats à : 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. Son champ d'application couvre trois grands domaines de marchés publics, soit l'approvisionnement, les services et les travaux de construction.

Par ailleurs, des changements législatifs³, sanctionnés en mai 2018, prévoient qu'à compter du 25 janvier 2019, les filiales des OP et celles des entreprises du gouvernement, qui ne sont pas en concurrence avec le secteur privé, sont assujetties à la LCOP. En date du 8 février 2019, 102 filiales se sont ajoutées au 305 OP assujettis à la LCOP.

De plus, la *Politique sur les responsables de l'observation des règles contractuelles* fait actuellement l'objet d'une mise à jour, pour devenir la *Politique sur les responsables de l'application des règles contractuelles*. Elle précisera davantage les rôles et responsabilités de ceux-ci, afin de veiller à la mise en place de procédures de contrôle efficaces et permettre une saine gestion contractuelle. Cette mise à jour ne modifie pas le mandat de contrôle attribué au SSMP par le Conseil du trésor.

Enfin, la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* a été sanctionnée le 1^{er} décembre 2017, en attribuant à l'Autorité des marchés publics (AMP) divers mandats en lien avec les processus contractuels. Cet organisme a pour mission:

- ▶ de surveiller l'ensemble des contrats publics, notamment la conformité des processus d'adjudication et d'attribution de ces contrats ;
- ▶ d'assurer le suivi du *Registre des entreprises autorisées à contracter* et du *Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics* (RENA) ;
- ▶ de surveiller tout autre processus contractuel déterminé par le gouvernement, aux conditions qu'il fixe (entrera en vigueur, le 25 mai 2019).

L'ensemble de ces changements au sein de l'environnement interne et externe du SCT ont eu, et auront, un impact sur les activités du SSMP. Nous avons tenu compte de ceux-ci dans le cadre de nos analyses.

³ 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*.

SECTION 5 - L'APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Les principales dispositions de la LCOP sont regroupées par thèmes, qui représentent les principes généraux de l'application de la LCOP, dont, notamment :

- 5.1 Intégrité des concurrents dans les marchés publics ;
- 5.2 Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents ;
- 5.3 Transparence dans les processus contractuels ;
- 5.4 Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes ;
- 5.5 Mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité.

Le résultat de l'évaluation du degré d'application de chacune des dispositions de la LCOP et des règlements afférents est présenté ci-après.

5.1 Intégrité des concurrents dans les marchés publics

En vue de renforcer l'intégrité des concurrents dans les marchés publics, la LCOP et les règlements y afférents prévoient d'importantes dispositions. Celles-ci doivent toutes être réalisées avant la conclusion des contrats. Les résultats de notre évaluation confirment que le niveau d'application de ces mesures est élevé.

Cependant, malgré le niveau de conformité observé, il est important de mentionner que le non-respect de l'une ou l'autre de ces dispositions pourrait entraîner l'attribution d'un contrat à un contractant présentant, certes, la soumission la plus basse, mais non admissible. Cela causerait alors un préjudice au contractant qui aurait dû se voir attribuer le contrat, si le critère de non-admissibilité avait été identifié.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU DEGRÉ D'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LCOP

Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents	Degré d'application
1.1 ⁴ Les organismes publics s'assurent de demander une attestation de Revenu Québec valide de la part des contractants dans leurs documents d'appels d'offres.	●
Les organismes publics s'assurent d'obtenir une attestation valide de Revenu Québec de la part des contractants pour les contrats conclus de gré à gré.	●
1.2 Les organismes publics ne concluent pas de contrats avec des entreprises inscrites au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA).	●

⁴ Ce numéro réfère au numéro de la fiche présentée à l'annexe 1, qui fait état des travaux réalisés.

Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents		Degré d'application
1.3	Les organismes publics demandent, dans leurs documents d'appel d'offres, que les entreprises aient obtenu leurs autorisations de contracter.	●
1.4	Les organismes publics ne concluent pas de contrat avec des entreprises qui ne sont pas autorisées à contracter.	●

SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

Critère 1.1 - Demande d'une attestation de Revenu Québec valide

L'obtention d'une attestation de Revenu Québec valide est une condition d'admissibilité préalable à la conclusion des contrats publics comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$. Cette exigence est prévue dans les règlements afférents à la LCOP et s'applique aux contrats publics conclus à la suite d'un AOP, d'un AOI ou d'un contrat conclu de gré à gré. Tous les OP doivent obtenir du contractant, une attestation de Revenu Québec valide pour les contrats assujettis, et ce, avant la signature du contrat.

En regard de cette exigence, les travaux de veille et de vérification effectués par le SSMP visent à confirmer la présence dans les AOP d'une section intitulée « Conditions d'admissibilité des prestataires de services » qui inclut l'obtention d'une attestation de Revenu Québec valide. Le SSMP observe que la grande majorité des OP incluent cette section dans leurs documents d'appel d'offres.

Les travaux de veille étant réalisés en amont de la signature des contrats, les contrats conclus de gré à gré ne font pas l'objet de travaux de veille. Quant aux travaux de vérification effectués par la DVCP, ils ont révélé que pour la majorité des contrats conclus de gré à gré, l'attestation de Revenu Québec a été obtenue.

Nous avons effectué des travaux supplémentaires pour déterminer le niveau de respect de cette obligation pour les contrats conclus de gré à gré. Aucun cas de non-conformité n'a été détecté.

Notre analyse de la situation nous permet donc de conclure que le niveau d'application de cette disposition de la LCOP par les OP est élevé.

Critère 1.2 - Non-conclusion de contrats avec des entreprises inscrites sur la liste du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA)

La LCOP stipule que les OP ne peuvent conclure de contrats avec les entreprises inscrites au RENA, et ce, pour une durée de cinq ans à compter de leur date d'inscription. L'article 21.11 de la LCOP précise que tous les OP assujettis doivent vérifier que le contractant ne figure pas sur ce registre, et ce, avant de conclure le contrat.

Dans le cadre des mandats de vérification effectués par la DVCP sur les contrats publics, aucun cas de non-conformité n'a été détecté à ce sujet.

Nous avons effectué des travaux supplémentaires pour compléter ceux réalisés par le SSMP et nous permettre de mesurer le degré d'application de cette disposition. Aucun cas de non-conformité n'a été détecté.

Notre analyse de la situation nous permet donc de conclure que le niveau d'application de cette disposition de la LCOP par les OP est élevé.

Critère 1.3 - Demande d'une autorisation de contracter

L'obtention d'une autorisation de contracter est une condition d'admissibilité exigée par la LCOP pour tout contrat ou sous-contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 1 M\$ pour les contrats de services, et à 5 M\$ pour les contrats de construction. Cette condition n'est pas applicable aux contrats en approvisionnement, et ce, quel que soit le montant du contrat.

Les travaux de veille effectués par le SSMP démontrent que 94 % des OP mentionnent les conditions d'admissibilité prévues par la LCOP dans leurs documents d'appel d'offres, incluant l'autorisation de contracter, lorsque requis.

Notre analyse de la situation nous permet donc de conclure que le niveau d'application de cette disposition de la LCOP par les OP est élevé.

Critère 1.4 - Obtention de l'autorisation de contracter

Tous les contractants doivent obtenir une autorisation de contracter avant la signature du contrat ou du sous-contrat pour les contrats assujettis⁵.

Les travaux de veille effectués par le SSMP ne couvrent pas ce sujet. Quant aux travaux de vérification de la DVCP, ceux-ci ont relevé quelques cas de non-conformités.

Pour compléter l'analyse, nous avons effectué des tests couvrant les AOP et les contrats conclus de gré à gré, pour évaluer dans quelle mesure l'OP en cause avait respecté cette exigence. Le pourcentage des OP qui ont obtenu l'autorisation de contracter des contractants pour les contrats publics assujettis s'élève à 94 %.

Notre analyse de la situation nous permet donc de conclure que le niveau d'application de cette disposition de la LCOP par les OP est élevé.

CONCLUSION

Certaines dispositions relatives à l'intégrité des concurrents dans les marchés publics obligent les OP à demander aux contractants de leur fournir, préalablement à l'octroi d'un contrat, les documents qui démontrent qu'ils sont autorisés à transiger avec le gouvernement du Québec.

Le SSMP fait un suivi continu du respect de ces dispositions, notamment par la réalisation de travaux de veille et de mandats de vérification. Notre analyse des résultats des travaux de veille et des rapports de vérification, ainsi que la réalisation de procédés de corroboration complémentaires, nous permet de conclure que, sur la base du barème établi, le niveau d'application de ces dispositions est élevé.

⁵ Contrat ou sous-contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 1 M\$ pour les contrats de services, et à 5 M\$ pour les contrats de construction.

Cependant, compte tenu des impacts potentiels des non-conformités relevées, le SSMP devrait mettre en place les mécanismes de soutien, de contrôle et de suivi qui permettraient d'améliorer le respect de ces dispositions.

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

L'accessibilité aux marchés publics et le traitement intègre et équitable des concurrents sont des principes fondamentaux de la LCOP. Ces principes se traduisent par les conditions imposées par la LCOP quant aux modes de sollicitation des contrats publics.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU DEGRÉ D'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LCOP

Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents		Degré d'application
2.1	Les organismes publics favorisent les appels d'offres publics.	●
2.2	Les contrats conclus de gré à gré d'un montant supérieur au seuil d'appels d'offres publics sont adéquatement utilisés par les organismes publics.	●
2.3	Les organismes publics incluent les accords intergouvernementaux visés dans les avis d'appel d'offres publiés dans le SEAO.	◆

SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

Critère 2.1 et 2.2 - Utilisation adéquate des modes de sollicitation prévus par la LCOP

Aux fins de nos travaux, nous avons regroupé les dispositions 2.1 et 2.2 du présent thème de la LCOP, puisque ces deux dispositions sont complémentaires.

La LCOP prévoit trois modes de sollicitation pour la conclusion des contrats publics : les AOP, les AOI et les contrats conclus de gré à gré. L'AOP est le mode de sollicitation exigé par la LCOP pour les contrats comportant une dépense égale ou supérieure au seuil minimal prévu dans tout accord intergouvernemental applicable, pour les contrats en partenariat public-privé et pour tout autre contrat déterminé par un règlement du gouvernement.

Les résultats de la compilation statistique effectuée par le SSMP démontrent que 76 % de la valeur des contrats conclus en 2017-2018 l'a été à la suite d'un AOP.

Par ailleurs, 10 428 contrats conclus, soit 49% des contrats conclus en 2017-2018, avaient une valeur supérieure au seuil d'AOP. De ceux-ci, 2 808 ont été conclus de gré à gré. Toutefois, les travaux de veille effectués démontrent que ceux-ci étaient justifiés par la disposition légale ou réglementaire approuvée dans 92 % des cas.

Notre analyse de la situation nous permet donc de conclure que, selon le barème établi, le niveau d'application de cette disposition de la LCOP par les OP est élevé. Le SSMP ne dispose

pas de l'autorité pour sanctionner les OP non conformes, toutefois il sensibilise les OP concernés à la nécessité de respecter cette disposition.

Critère 2.3 - Inclusion des accords intergouvernementaux visés dans les avis d'appels d'offres publiés dans le SEAO

Les accords intergouvernementaux ont pour objet d'ouvrir, lorsqu'applicables⁶ et à partir de certains seuils et sur une base réciproque, les marchés publics à l'ensemble des entreprises ayant un établissement sur un territoire visé par ces accords.

Les travaux de veille et de vérification démontrent que l'inclusion des accords intergouvernementaux, visés dans les avis d'AOP publiés dans le SEAO par les OP, n'est pas toujours adéquate ; le taux de conformité est de 69 %. Selon les informations obtenues, cette situation serait due à la complexité de ces accords et, en conséquence, à une compréhension limitée par les intervenants en gestion contractuelle des OP.

Il est important de souligner que le SSMP a récemment adopté de nouvelles pratiques qui améliorent la qualité des travaux de veille portant sur les accords intergouvernementaux. Cela permettra d'identifier les problèmes rencontrés par les OP en la matière, et ainsi, intervenir auprès de ceux-ci afin qu'ils identifient adéquatement les accords applicables, selon le type de marché public visé.

Notre analyse de la situation nous permet de conclure que l'exigence de la LCOP en ce qui concerne les accords intergouvernementaux n'est pas systématiquement appliquée par les OP.

CONCLUSION

Le SSMP produit des données statistiques montrant la part des contrats publics octroyés par AOP, par AOI et de gré à gré. De plus, des travaux de veille et de vérification permettent d'évaluer dans quelle mesure ces dispositions sont respectées. Notre analyse des résultats de ces travaux nous permet de conclure que, sur la base du barème établi, les OP appliquent correctement les dispositions de la LCOP en ce qui a trait au mode de sollicitation des contractants.

En ce qui a trait aux accords intergouvernementaux, un nombre important de non-conformités a été observé. En effet, de nombreux OP ont omis d'inclure les références adéquates à ces accords dans leurs avis d'appel d'offres publiés dans le SEAO, ce qui s'expliquerait par le nombre élevé d'accords et leur complexité. Le SSMP devra mettre en place les mécanismes de soutien, de contrôle et de suivi qui permettront d'améliorer le respect de cette disposition.

⁶ Extrait de l'extranet des marchés publics

5.3 Transparence dans les processus contractuels

La transparence dans les processus contractuels est un principe fondamental de la LCOP, qui vise à rendre disponibles les informations sur les contrats publics. Pour cette raison, la LCOP impose aux organismes assujettis de respecter les obligations relatives à la publication des AOP, des AOI et des contrats conclus de gré à gré, et ce, dans les délais requis.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU DEGRÉ D'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LCOP

Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents		Degré d'application
3.1	Les organismes publics respectent les obligations de publication, et ce, dans les délais requis :	
	<ul style="list-style-type: none"> Pour les contrats conclus à la suite d'un AOP ; 	▲
	<ul style="list-style-type: none"> Pour les contrats conclus à la suite d'un AOI et conclus de gré à gré. 	◆

SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

Critère 3.1 - Respect des obligations de publication, et ce, dans les délais requis

La LCOP exige de publier dans le SEAO les renseignements relatifs aux contrats conclus pour un montant égal ou supérieur à 25 000 \$, et ceci, selon les modalités déterminées par les différents règlements sur les contrats publics. La LCOP stipule aussi qu'outre le montant initial de chaque contrat, les renseignements publiés doivent inclure chaque dépense supplémentaire excédant de plus de 10 % le montant initial convenu, ainsi que le montant total payé par l'OP.

Les travaux de vérification effectués par la DVCP ont révélé des lacunes concernant l'intégralité de la publication des contrats conclus de gré à gré, des AOI et des dépenses supplémentaires dans le SEAO. Très peu de mécanismes de contrôle ont été mis en place par le SSMP à cet effet. Nos conclusions portent donc uniquement sur les contrats conclus de gré à gré, les AOI et les dépenses supplémentaires qui ont fait l'objet d'une publication dans le SEAO.

Notre analyse des travaux de veille réalisés par le SSMP, quant au respect des obligations de publication dans les délais requis, nous permet de constater que le degré d'application de ces obligations est variable, selon le type de contrat d'une part, et le type d'obligation d'autre part, comme le démontre le tableau suivant :

Obligations de la LCOP et des règlements afférents	Taux de conformité	
	AOP	Gré à gré et AOI
L'organisme public a respecté le délai de publication des résultats d'ouverture des soumissions (4 jours ouvrables)	91 %	N/A
L'organisme a respecté le délai de publication de la description initiale des contrats conclus à la suite d'un AOP (15 jours)	74 %	N/A
L'organisme a respecté le délai de publication de la description initiale des contrats conclus de gré à gré ou à la suite d'un AOI (30 jours)	N/A	58 %
L'organisme public a respecté le délai de publication des dépenses supplémentaires (60 jours)	72 %	
L'organisme a respecté le délai de publication de la description finale du contrat (90 jours)	63 %	

À la lumière des résultats de nos travaux, nous concluons que les obligations de publication dans les délais requis ne sont pas toujours respectées par les OP.

CONCLUSION

Les travaux de veille du SSMP accordent une place importante au suivi des obligations de publication des OP. L'analyse des résultats de ces travaux nous permet de constater que les taux de conformité des délais de publication varient considérablement selon la nature des informations à publier. Des mesures devraient être prises par les OP et le SSMP à cet égard, ainsi que pour assurer l'intégralité de la publication, dans le SEAO, des contrats dans le respect de la réglementation.

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

La LCOP accorde une grande importance au principe de la reddition de comptes des OP qui repose sur l'imputabilité des dirigeants des OP. Ces derniers sont sollicités dans certaines situations prescrites par la LCOP pour autoriser la conclusion des contrats publics.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU DEGRÉ D'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LCOP

Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents	Degré d'application
4.1 Les organismes publics obtiennent l'autorisation du dirigeant de l'organisme lorsque requis.	▲
4.2 Les organismes respectent les obligations de reddition de comptes.	●

	Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents	Degré d'application
4.3	Les dépenses supplémentaires sont documentées adéquatement.	◆

SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

Critère 4.1 - Obtention de l'autorisation du dirigeant de l'organisme, lorsque requis

L'obtention de la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme est exigée par la LCOP et ses règlements, et ce, dans certaines conditions, dont les principales sont :

- ▶ la conclusion en mode gré à gré d'un contrat supérieur au seuil d'AOP ;
- ▶ en présence d'un seul soumissionnaire conforme ou d'une seule soumission acceptable ;
- ▶ la conclusion de certains contrats dont la durée est supérieure à trois ans ; et,
- ▶ des contrats avec des dépenses supplémentaires qui dépassent 10 % du montant initial du contrat.

Les travaux de veille portant sur l'autorisation du dirigeant de l'organisme sont effectués principalement sur les contrats conclus de gré à gré supérieurs au seuil d'AOP. Ils démontrent que 79 % des OP transmettent cette autorisation dans les délais impartis.

Nous avons réalisé des travaux pour les autres situations, non couvertes par les travaux de veille, comme les contrats conclus avec un seul soumissionnaire, les contrats dont la durée est supérieure à trois ans et les contrats comportant des dépenses supplémentaires. Nous avons observé un taux de non-conformité de 17 %.

À la lumière de nos travaux, nous pouvons conclure que l'autorisation du dirigeant n'est pas systématiquement obtenue ou transmise au SCT, tel que requis par le cadre normatif.

Critère 4.2 - Respect des obligations de reddition de comptes par les organismes publics

Comme le précise la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*, la reddition de comptes est fondée sur le principe de l'imputabilité des dirigeants d'organismes et repose sur le respect de plusieurs obligations. Celles-ci consistent à transmettre au SSMP, dans les délais requis, certains documents et formulaires électroniques prévus par cette directive.

Les travaux de veille portant sur le respect des obligations de reddition de comptes démontrent des taux de conformité élevés pour la signature de la déclaration du dirigeant de l'organisme (94 %) et la transmission de cette déclaration au SSMP dans les délais requis (91 %).

Cependant, le taux de conformité est moins élevé concernant le respect de la transmission de la fiche d'autorisation du dirigeant d'organisme (annexe 2) et celle du formulaire électronique du regroupement d'organismes (annexe 4), qui s'élève à 88 %.

À la lumière de nos travaux, nous concluons que les obligations de reddition de comptes sont respectées par les OP. Cependant, le SSMP devra identifier les mesures à prendre pour améliorer le niveau d'application de ces importantes dispositions. Nous revenons sur cette question à la section 6.

Critère 4.3 - Documentation adéquate des dépenses supplémentaires

La LCOP exige une autorisation du dirigeant de l'organisme pour toute modification d'un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'AOP, et occasionnant une dépense supplémentaire. La justification et l'évaluation des dépenses supplémentaires, qui doivent être accessoires et ne pas changer la nature du contrat initial, doivent être soigneusement documentées dans la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme.

En collaboration avec l'équipe de la DVCP, nous avons réalisé des travaux pour évaluer le respect de l'exigence en matière de justification des dépenses supplémentaires. Pour 31 % des cas vérifiés, la documentation de la justification des dépenses supplémentaires dans l'annexe 2 était soit absente soit insuffisante, bien que cette annexe ait été signée par les dirigeants d'organismes.

À la lumière de nos travaux, nous pouvons conclure que les OP ne documentent pas systématiquement la justification des dépenses supplémentaires dans les autorisations du dirigeant transmises au SSMP.

CONCLUSION

Le respect des obligations de reddition de comptes par les OP fait l'objet d'un suivi de la part du SSMP. L'analyse des résultats de ces travaux nous permet de constater que certaines obligations en matière de reddition de comptes, principalement en ce qui concerne la documentation des dépenses supplémentaires, ne sont pas appliquées adéquatement et que des mesures devraient être prises par les OP et le SSMP à cet égard.

5.5 Mise en œuvre de système d'assurance de la qualité

L'instauration d'un système d'assurance de la qualité dans un contrat de services professionnels en matière de technologies de l'information est expressément exigée par la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnements, de services et de travaux de construction des organismes publics*.

Pour les contrats en technologies de l'information dont la valeur est supérieure à 2 M\$, les documents d'appel d'offres doivent mentionner l'obligation de détenir une certification ISO par les soumissionnaires.

RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DU DEGRÉ D'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LCOP

Dispositions selon la LCOP et les règlements afférents		Degré d'application
5.1	Les organismes publics ont des exigences en matière d'assurance de la qualité dans leurs documents d'appels d'offres.	●

SOMMAIRE DES OBSERVATIONS

Critère 5.1 - Mention des exigences en matière d'assurance de la qualité dans les documents d'appels d'offres

Les travaux réalisés par le SSMP ne couvrent pas l'application des exigences d'assurance de la qualité, tel que prévu par la LCOP. Afin de mesurer le degré d'application de ces exigences, nous avons effectué des travaux de corroboration sur des AOP qui ont démontré que 91 % des OP la respectent.

CONCLUSION

Nos travaux nous permettent de conclure que les OP demandent aux soumissionnaires de fournir une preuve qu'ils ont mis en place un système d'assurance de la qualité pour tous les contrats en technologies de l'information de plus de 2 M\$.

SECTION 6 - OFFRE DE SERVICES DU SSMP ET SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE

Nous avons fait l'analyse des neuf activités qui composent l'offre de services du SSMP afin d'évaluer si elles lui permettent de remplir sa mission. En complément de ces travaux, nous avons consulté un échantillon de clients pour discuter de la valeur ajoutée des services reçus et de leur niveau de satisfaction.

Les chapitres suivants présentent un portrait sommaire, notre analyse des activités du SSMP ainsi que des observations sur les mécanismes de gestion du SSMP. Nous avons identifié les opportunités que l'organisation devrait considérer pour optimiser la valeur ajoutée de son offre de services et améliorer la satisfaction de ses clients.

6.1 Portrait sommaire

Le tableau suivant montre la répartition des efforts consentis à chaque activité ainsi que la répartition entre les trois grandes fonctions du SSMP : le soutien, le suivi et le contrôle.

Le temps de l'équipe de gestionnaires, de même que les efforts consacrés aux activités suivantes sont exclus du tableau :

- ▶ Gestion du registre des entreprises non admissibles (1 ETC).
- ▶ Conception, mise en place et gestion des systèmes d'information du SSMP (3 ETC).

Principales activités	ETC ⁷	Grandes fonctions du SSMP ⁸		
		Soutien	Suivi	Contrôle
1. Élaboration et modification du cadre normatif	11	11		
2. Services-conseils	2,5	2,5		
3. Développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage	4	4		
4. Développement de procédures, guides et outils	3	3		
5. Analyse des demandes d'autorisation	2	1	0,5	0,5
6. Suivi de la reddition de comptes et évaluation du respect du cadre normatif	10	2		8
7. Production des rapports en gestion contractuelle				
8. Gestion du SEAO	3	3		

⁷ Équivalent temps complet

⁸ La répartition entre les fonctions ainsi que l'évaluation des efforts nous ont été fournies par les gestionnaires du SSMP.

Principales activités	ETC ⁷	Grandes fonctions du SSMP ⁸		
		Soutien	Suivi	Contrôle
9. Vérification	7			7
Total en ETC	42,5	26,5	0,5	15,5
Répartition des efforts par fonction		62 %	1 %	37 %
Total en ETC en excluant le cadre normatif	31,5	15,5	0,5	15,5
Répartition des efforts par fonction en excluant le cadre normatif		49 %	2 %	49 %

6.2 Analyse par activités

6.2.1 Élaboration et modification du cadre normatif

i. Description

La DGPMP est chargée de développer et de faire évoluer le cadre normatif en proposant des mesures législatives, réglementaires et administratives. À cela s'ajoutent des activités relatives à la négociation et à la mise en œuvre des accords intergouvernementaux, à la vigie des meilleures pratiques et à la réalisation d'analyses d'impacts réglementaires ou d'opportunités.

ii. Analyse des activités du SSMP

Le plan de travail annuel de la DGPMP inclut principalement des mandats qui lui sont octroyés par les autorités gouvernementales. Les priorités établies peuvent évoluer en cours d'année en fonction de nouvelles orientations ou de mandats spéciaux du gouvernement. Le secteur fait aussi une vigie des tendances et des bonnes pratiques en vigueur dans les autres provinces canadiennes et auprès des pays comparables au Canada sur le plan économique, ce qui lui permet d'être proactif et de mieux conseiller les instances lors de l'élaboration de nouvelles réglementations.

Les changements réglementaires des dernières années ont été influencés par la volonté de l'État québécois de mieux encadrer la gestion des contrats publics. C'est aussi dans cet esprit que diverses parties prenantes, dont l'Unité permanente anticorruption, le Vérificateur général du Québec et le Commissaire au lobbying, ont contribué, par leurs recommandations, à l'ajout de dispositions supplémentaires au cadre normatif. L'environnement externe contribue également à ces changements puisque l'opinion publique est favorable à l'adoption des bonnes pratiques de gestion des fonds publics, notamment en ce qui a trait à l'octroi des contrats.

Des changements importants à la réglementation ont aussi découlé de l'évolution des accords de libéralisation, qui ont été nombreux au cours des dernières années, ainsi que de la consultation des partenaires externes. À cet égard, le SSMP maintient des contacts réguliers avec les représentants du marché, notamment par le biais de forums d'échanges impliquant des associations de diverses industries et des partenaires publics.

Tel que le stipule la *Loi sur les règlements* du gouvernement du Québec, un ajout ou une modification réglementaire doit être précédé d'un processus de consultation qui permet aux parties prenantes, incluant les acteurs du marché et les OP, d'émettre leurs commentaires. Le SSMP s'est doté d'un mécanisme qui permet d'inventorier l'ensemble des commentaires reçus, d'en faire l'analyse et de les soumettre aux autorités pour fins de décision. De plus, à la suite de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation, la DGPMP recueille les commentaires du marché et des OP et, le cas échéant, peut en tenir compte dans des modifications réglementaires futures.

Les nombreux changements réglementaires des dernières années se sont faits à un rythme soutenu. Bien qu'il n'y ait pas eu d'analyse à ce jour, le SSMP souhaite analyser l'impact de ces modifications sur l'efficacité du cadre normatif (ce qui permettra de valider si les objectifs gouvernementaux ont été atteints), ainsi que sur l'efficacité et l'efficience des activités de gestion contractuelle des OP. Des réflexions ont été entreprises afin de définir une méthodologie, appuyée par des outils d'analyse et de mesure, qui permettra de procéder à une évaluation objective de la situation.

iii. Consultation des OP

Plusieurs OP reconnaissent que l'évolution de l'encadrement réglementaire a permis d'améliorer leurs pratiques de gestion contractuelle, notamment en ce qui concerne la rigueur dans l'exécution de leurs activités et la documentation de leurs décisions.

Cependant, l'évolution de la réglementation et celle des processus internes mis en place par les OP pour s'y conformer ont entraîné une certaine lourdeur administrative, et ce, en plus d'exiger des efforts importants pour répondre aux obligations de publication et effectuer la reddition de comptes. Les petits OP sont particulièrement sensibles à ces effets en raison de leurs ressources plus limitées.

Certains OP éprouvent des difficultés à concilier ces efforts supplémentaires avec leur agilité organisationnelle. Cela peut constituer un frein à l'amélioration continue et à l'innovation, puisqu'ils disposent, de ce fait, de peu de temps à y consacrer.

Par ailleurs, il appert que dans certains cas les changements législatifs et réglementaires ont été présentés trop tardivement aux OP et que les calendriers de mise en œuvre n'étaient pas réalistes. De même, certains outils et documents nécessaires à la mise en œuvre des changements dans les OP n'ont pas été rendus disponibles par le SSMP en temps opportun.

iv. Recommandations

- ▶ 1.a) Évaluer dans quelle mesure le cadre normatif permet d'atteindre les objectifs établis en regard de la gestion des marchés publics.
- ▶ 1.b) Évaluer l'impact de la mise en place du cadre normatif sur les OP 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.
- ▶ 1.c) Créer des conditions favorables pour que les OP 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.

6.2.2 Services-conseils

i. Description

La prestation des services-conseils consiste à répondre aux demandes des OP sur toute question relative à l'application du cadre normatif en gestion contractuelle. Un « conseiller du jour », membre de l'équipe de la Direction des analyses, des orientations et des relations avec la clientèle (DAORC), assigné pour la journée, assure ce service par téléphone.

Le SSMP n'a pas pour mission d'émettre des avis juridiques aux OP.

ii. Analyse des activités du SSMP

Cette activité de soutien est régulièrement utilisée par les OP. La DAORC reçoit entre 20 et 30 appels téléphoniques quotidiennement, alors que sa capacité de réponse est d'environ 15 demandes par jour. Dans la majorité des cas, le suivi des appels non traités la journée même est effectué le lendemain.

Le SSMP n'a défini ni déclaration de services ni objectifs relativement à cette activité, que ce soit au niveau des délais de réponse ou de la satisfaction de ses clients. De même, il n'y a aucun indicateur de gestion pour faire le suivi de cette activité.

Bien que les conseillers du SSMP notent le contenu de leurs échanges ainsi que les réponses fournies aux demandeurs dans le « Système intégré de gestion », les conseils sont uniquement communiqués verbalement. Des réflexions ont récemment été entreprises pour évaluer la possibilité de répondre par écrit, ce qui impliquerait de la part des clients, de formuler leurs requêtes par écrit également. Cette approche permettrait au SSMP et à ses clients de valider mutuellement que toute l'information relative aux cas traités a été considérée.

Dans le même esprit, le SSMP désire bonifier son approche de façon à ce que les clients, en plus d'obtenir des réponses sur l'interprétation de la réglementation, bénéficient de conseils pratiques visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs activités de gestion contractuelle, et ce, dans le respect de la réglementation en vigueur.

Le SSMP a exprimé la volonté de moderniser cette fonction pour la rendre plus efficiente, de façon à maintenir le niveau de services en prévision de l'augmentation du volume de demandes qui résultera de l'application de la LCOP aux filiales des organismes publics. Quelques opportunités ont déjà été identifiées à ce chapitre, et seront évaluées :

- ▶ Réduire le volume d'appels en améliorant les outils de l'extranet des marchés publics, de manière à ce que les clients puissent accéder eux-mêmes aux informations les plus courantes.
- ▶ Améliorer les modes de communication par l'utilisation des courriels et des outils de clavardage.

En complément de la prestation des services-conseils sur le cadre réglementaire, le SSMP offre ponctuellement un support sur des questions liées à la gestion contractuelle, telles que la gestion des risques en matière de collusion et de corruption.

La DAORC souhaite étendre la portée de ses interventions de cette nature et pourrait, par exemple, soutenir les OP dans les domaines suivants :

- ▶ Conseil sur la stratégie d'acquisition à privilégier ;
- ▶ Formation sur les divers modes d'acquisition ;
- ▶ Développement de pôles d'expertise en gestion contractuelle (par nature d'achat ou par secteur d'activité) ;
- ▶ Implantation de la gestion des risques dans les OP afin de moduler les contrôles en fonction des risques, améliorant ainsi l'efficacité des activités de gestion contractuelle.

iii. Consultation des OP

Les OP sont satisfaits de la qualité des services-conseils. Plusieurs d'entre eux ont cependant indiqué que leurs appels sont régulièrement transférés vers une boîte vocale, ce qui peut créer des irritants dans les situations urgentes. Malgré cela, les OP soulignent que le délai de retour d'appel est généralement inférieur à 24 heures.

De manière générale, les intervenants qui s'adressent au SSMP désirent obtenir de l'information sur la réglementation, de l'accompagnement dans l'identification des options qui s'offrent à eux, et une prise de position claire de la part des conseillers par rapport à la façon de traiter les dossiers. Bien que généralement satisfaits, certains ont observé que l'approche de conseil peut varier d'un conseiller à un autre. Alors que certains conseillers sont davantage en mode « conseil » d'autres se limitent à bien expliquer la réglementation.

D'autre part, plusieurs OP souhaiteraient que le SSMP puisse émettre des avis sur des questions de nature juridique. Nos discussions à ce sujet nous ont permis de constater que la portée de l'offre de services du SSMP ne semble pas claire pour certains d'entre eux.

Enfin, plusieurs OP ont mentionné qu'il serait utile d'obtenir des communications écrites de la part des conseillers. Cette documentation pourrait contribuer au partage interne de connaissances et servir de matériel de référence dans la présentation des dossiers aux instances décisionnelles des OP.

iv. Recommandations

- ▶ 2.a) Instaurer des standards de service et mettre en place des indicateurs de suivi.
- ▶ 2.b) Communiquer régulièrement l'offre de services-conseils aux OP afin de s'assurer que tous les intervenants en gestion contractuelle, particulièrement ceux qui sont nouveaux, soient informés de la nature et de la portée des services offerts.
- ▶ 2.c) 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.
- ▶ 2.d) Identifier les changements à mettre en œuvre pour améliorer l'approche client en tenant compte des attentes exprimées par les OP (« mode solution », réponses écrites).
- ▶ 2.e) Consulter les OP sur leurs besoins en matière de services-conseils stratégiques.

6.2.3 Développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage

i. Description

Le SSMP offre des activités de formation aux intervenants en gestion contractuelle des OP, pour les SCS et pour les RARC. Celles-ci sont proposées sous forme de capsules vidéos, de webinaires ainsi qu'en présentiel. L'extranet des marchés publics présente l'ensemble de l'offre de formation et permet d'accéder aux sessions qui sont disponibles en ligne.

Le parcours de formation pour les SCS permet l'obtention d'une attestation délivrée par le SCT, valide pour une durée de deux ans, nécessaire pour agir à titre de secrétaire de comité de sélection.

Le SSMP anime plusieurs forums permettant l'échange d'information avec les RARC :

- ▶ 3 fois par année pour chacun de ces regroupements :
 - les 10 plus gros donneurs d'ouvrage du secteur de l'éducation ;
 - les 12 plus gros donneurs d'ouvrage du secteur de la santé et des services sociaux ;
 - les 10 plus gros donneurs d'ouvrage des ministères et organismes de l'Administration gouvernementale.
- ▶ 2 fois par année pour l'ensemble des autres OP.

ii. Analyse des activités du SSMP

Les forums des RARC constituent l'outil de communication privilégié du SSMP avec les OP. Ils permettent de faire une consultation constructive et de partager des connaissances avec ces derniers. En complément, le SSMP publie régulièrement des communiqués écrits aux RARC afin de les informer de toute nouveauté en matière de gestion contractuelle.

Le programme de formation offert est résumé sur l'extranet des marchés publics dans un document intitulé *Parcours de formation*, divisé en trois blocs correspondant aux clientèles visées, soit : les RARC, les SCS et les autres intervenants en gestion contractuelle. Les activités de formation s'adressant aux autres intervenants ne sont offertes que par le biais de l'extranet des marchés publics.

Les formations portent principalement sur les aspects réglementaires ainsi que sur les obligations des OP en matière de reddition de comptes et de publication. Le SSMP est régulièrement interpellé par les OP qui souhaiteraient que leurs ressources en gestion contractuelle aient accès à un programme de formation plus complet, incluant la description du processus type d'approvisionnement dans le secteur public. Puisqu'à ce jour cela ne fait pas partie de la mission du SCT, le SSMP n'a pas répondu à l'attente exprimée.

La planification de la formation est établie semestriellement. Elle inclut des formations « de base » sur la LCOP, offertes de façon récurrente, ainsi que de nouveaux contenus qui s'ajoutent en fonction des changements réglementaires. Par exemple, une formation a été offerte aux OP pour comprendre l'impact de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, notamment en ce qui a trait à leur responsabilité de mettre en place un processus de gestion des plaintes. De même, le SSMP a offert une formation sur la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans le processus de gestion contractuelle.

Le SSMP n'a pas mis en place de mécanisme structuré qui permettrait aux responsables de la formation de prendre connaissance des résultats des travaux de veille ou de vérification afin d'adapter le contenu des formations.

iii. Consultation des OP

De manière générale, les OP sont satisfaits de l'offre de formation du SSMP et de la qualité des contenus.

Toutefois, certains OP ont indiqué qu'ils souhaiteraient que les formations soient mieux adaptées à la spécificité des diverses clientèles, que ce soit en ce qui concerne le secteur d'activité (par exemple la santé et l'éducation) ou le niveau d'expérience des participants. Selon eux, cela accroîtrait la valeur ajoutée de l'offre de formation, notamment en instaurant des cas pratiques alignés avec leur réalité.

Les formations pour les SCS et les RARC sont intéressantes et de bonne qualité, et plusieurs OP estiment qu'il serait pertinent d'étendre celles-ci aux gestionnaires impliqués en gestion contractuelle. De même, les OP souhaitent que les communications transmises aux RARC soient aussi acheminées aux gestionnaires responsables de la gestion contractuelle, ce qui assurerait une diffusion homogène de l'information provenant du SSMP.

D'autre part, certains RARC ont évoqué leur intérêt à recevoir des formations pour les soutenir dans leurs nouvelles fonctions, notamment pour clarifier leur nouveau rôle.

Enfin, des OP souhaitent que les formations des SCS soient offertes plus souvent. Puisque l'attestation est nécessaire pour œuvrer en tant que SCS, et étant donné le roulement régulier de personnel dans les OP, ceux-ci se retrouvent à certaines périodes en manque de SCS. Le SSMP est conscient de ce problème et a suggéré aux RARC d'assurer une relève suffisante en désignant davantage d'intervenants aux fins des formations destinées au SCS.

iv. Recommandations

- ▶ 3.a) Communiquer aux RARC les résultats de l'analyse de l'application de la LCOP, présentés à la section 5, et adapter le matériel de formation pour s'assurer que les non-conformités les plus importantes y soient traitées en priorité.
- ▶ 3.b) Évaluer les opportunités de bonifier l'offre de formation en considérant, notamment : la segmentation de l'offre en fonction des clientèles, la fréquence des sessions offertes aux SCS, l'ajout de formations s'adressant aux gestionnaires en gestion contractuelle et le développement de matériel de formation relatif au rôle du RARC.

6.2.4 Développement des procédures, guides, outils et extranet des marchés publics

i. Description

Le SSMP a développé de nombreux outils et documents de référence à l'intention des intervenants en gestion contractuelle, par exemple :

- ▶ des aide-mémoires sur les modes de sollicitation et d'adjudication des contrats ;
- ▶ des guides pour les comités de sélection et pour les secrétaires de comité de sélection ;

- ▶ des documents de référence en gestion contractuelle, par exemple :
 - un coffre à outils pour aider les intervenants en gestion contractuelle à prévenir et détecter les pratiques qui portent atteinte à l'intégrité des contrats publics comme : la collusion, la corruption et le non-respect des obligations légales;
 - un gabarit visant à aider les OP à décrire leurs lignes internes de conduite en gestion contractuelle tel qu'exigé par la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des OP*;
 - un outil de soutien à l'identification des principaux risques liés au processus de gestion contractuelle et les mesures de contrôle afférentes.
- ▶ des balises illustrant les bonnes pratiques en gestion contractuelle dans le domaine des services en technologies de l'information et de la construction ;
- ▶ des gabarits de documents d'appel d'offres pour les types d'acquisitions suivants : approvisionnement, services et technologies de l'information (le gabarit pour les travaux de construction est en cours d'élaboration).

Cette offre documentaire est accessible par l'entremise de l'extranet des marchés publics, un portail gouvernemental en ligne qui contient des renseignements concernant la gestion contractuelle. Un espace virtuel, appelé « le forum », est hébergé sur l'extranet des marchés publics et permet aux OP d'échanger entre eux des questions et de l'information sur la gestion contractuelle.

ii. Analyse des activités du SSMP

Le SSMP a investi des efforts importants pour développer et mettre à jour des procédures, des guides et des outils encadrant les OP dans le processus de la gestion contractuelle. Certains de ces outils sont issus des travaux effectués en collaboration avec les associations représentant les marchés publics ainsi qu'avec un groupe d'OP, ce qui a permis de les adapter aux besoins des utilisateurs.

Des réflexions ont été entreprises par le SSMP relativement à l'opportunité de mettre à jour certains outils actuels et d'en ajouter de nouveaux. Dans le cadre de nos discussions avec les représentants du SSMP, les outils suivants ont été identifiés : un rapport présentant les meilleures pratiques en gestion contractuelle, un guide d'implantation d'un processus de gestion des plaintes relatives à la gestion contractuelle, et un document expliquant le rôle du RARC.

D'autres réflexions sont en cours relativement à la bonification de l'extranet des marchés publics. L'objectif consiste à améliorer la convivialité de l'interface, notamment en instaurant un moteur de recherche plus performant et en développant l'outil de « conseiller virtuel ». L'abolition du forum d'échange entre les organismes est aussi une option envisagée par le SSMP, compte tenu de sa faible valeur ajoutée.

iii. Consultation des OP

Les OP ont signifié leur intérêt à l'égard de l'utilisation des outils développés par le SSMP puisque cela leur permet, lorsque ceux-ci sont bien conçus et adaptés aux besoins, une gestion plus efficace et efficiente de leurs activités en gestion contractuelle.

En ce qui concerne l'extranet des marchés publics, les OP ont signifié leur satisfaction à l'égard du contenu des informations qui y sont disponibles. Certains d'entre eux ont toutefois relevé le manque de convivialité de l'interface et la difficulté à rechercher l'information, celle-ci n'étant pas regroupée par thème. De plus, certains organismes considèrent que le moteur de recherche est peu performant et qu'il devrait permettre des recherches en utilisant des mots-clés.

Pour le « forum d'échange » sur l'extranet des marchés publics, les OP ont relevé l'existence d'information non actualisée ou de questions n'ayant pas fait l'objet de validation par les professionnels du SSMP, et se questionnent sur la pertinence de cet outil. Cette appréciation est cohérente avec les commentaires que nous avons obtenus du SSMP à ce sujet.

iv. Recommandations

- ▶ 4.a) Réaliser un inventaire et une analyse des outils disponibles afin de valider s'ils répondent aux besoins des OP et évaluer les opportunités d'amélioration.
- ▶ 4.b) Améliorer la convivialité de l'extranet des marchés publics et en revoir le contenu afin de ne conserver que les éléments à valeur ajoutée.

6.2.5 Analyse des demandes d'autorisation

i. Description

En vertu de l'article 25 de la LCOP, le gouvernement peut, sur recommandation du Conseil du trésor, autoriser un organisme public assujéti à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu de cette loi et, dans un tel cas, fixer les conditions applicables à ce contrat.

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 afférent et, dans un tel cas, fixer les conditions applicables à ce contrat.

ii. Analyse des activités du SSMP

Le processus d'autorisation d'une demande de dérogation présentée par un OP assujéti inclut plusieurs étapes qui sont réalisées par différentes instances. Le nombre d'intervenants a une influence sur le temps requis pour obtenir l'autorisation.

L'intervention du SSMP dans ce processus consiste à analyser les informations fournies par les OP assujétis. Le cas échéant, des demandes peuvent être formulées pour modifier ou bonifier les renseignements et justifications transmis, avant de communiquer au Conseil du trésor les recommandations qu'il juge appropriées. Selon l'information obtenue du SSMP, son intervention dans le processus est généralement réalisée en moins d'une semaine.

iii. Consultation des OP

Les OP qui ont recours aux « demandes d'autorisation » ont souligné leur satisfaction à l'égard de la qualité du soutien et des services-conseils offerts par le SSMP. Certains OP ont souligné leur méconnaissance à ce sujet.

6.2.6 Suivi de la reddition de comptes et évaluation du respect du cadre normatif (Travaux de veille)

i. Description

La DRCSECP évalue le respect de l'application du cadre normatif par les OP en effectuant des travaux de veille, et assure le suivi des obligations de reddition de comptes. Pour ce faire, elle sélectionne un échantillon de dossiers, dont le nombre varie selon le volume d'achat des OP.

Les exigences en matière de reddition de comptes sont définies dans la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*. Il y est précisé que les OP doivent faire parvenir, les informations suivantes au SSMP dans les délais requis :

- ▶ Annexe 2 : autorisation du dirigeant de l'organisme requise dans certaines situations, telles que : certains contrats conclus de gré à gré pour lesquelles un AOP ne servirait pas l'intérêt public ou une modification à un contrat qui occasionne des dépenses supplémentaires ;
- ▶ Annexe 3 : déclaration du dirigeant de l'organisme attestant la fiabilité des données et des contrôles en gestion contractuelle ;
- ▶ Annexe 4 : regroupements d'OP ;
- ▶ Annexe 5 : contrats non publiés dans le SEAO, portant sur une question de nature confidentielle ou protégée, ou à l'égard duquel aucune renonciation au secret professionnel n'a été obtenue ;
- ▶ Annexe 6 : description finale des contrats comportant un montant total payé égal ou supérieur à 25 000 \$, et non publié dans le SEAO.

Le SSMP a mis en place des outils pour soutenir les OP dans leur reddition de comptes, tels que des aide-mémoires et des guides d'utilisation des formulaires.

ii. Analyse des activités du SSMP

Pour les travaux de veille, les conseillers du SSMP sélectionnent aléatoirement de nouveaux avis publiés dans le SEAO et en font l'analyse. Lorsque des irrégularités sont détectées, ces derniers communiquent avec les OP concernés afin de leur faire part de leurs constats, ce qui permet de faire les ajustements nécessaires. Dans le cas des contrats octroyés de gré à gré, la sélection s'effectuant à partir des contrats publiés dans le SEAO, les conseillers ne disposent donc d'aucune information pour statuer sur l'intégralité de la publication des contrats de cette nature. De plus, ces contrats étant déjà conclus, les conseillers peuvent uniquement observer le respect ou non des délais établis et ne sont pas en mesure d'intervenir en cours de processus.

Ainsi, par ses interventions, le SSMP s'assure que les soumissionnaires reçoivent un traitement juste, uniforme et impartial dans le cadre des processus menant au choix du contractant par

l'organisme public. De plus, les résultats de ces travaux d'analyse sont présentés dans le volet 2 du *Portrait personnalisé des activités contractuelles des organismes publics*. Le Portrait permet aux dirigeants d'organismes de mieux connaître les données relatives à la gestion contractuelle de leur organisme, d'en suivre l'évolution au fil des années et de se comparer aux autres OP. Finalement, les résultats permettent également de cibler certains problèmes afin d'orienter la formation offerte par le SSMP et de développer différents outils d'aide à la gestion, notamment par les aide-mémoires disponibles sur l'extranet des marchés publics. Toutefois, ce partage d'information ne fait pas l'objet d'une démarche structurée.

La liste des éléments vérifiés est mise à jour chaque année en fonction des nouveautés réglementaires ou en fonction des risques identifiés. À cet égard, il apparaît que certains risques ne sont pas pris en considération, par exemple, l'engagement avec une entreprise ne possédant pas son attestation de Revenu Québec ou l'autorisation de contracter.

L'intégration des résultats issus des travaux de veille ou des mandats de vérification dans les autres offres de services du SSMP (formation, conseil) n'est pas officielle et structurée.

iii. Consultations des OP

Les OP sont généralement satisfaits des directives et des communications envoyées par le SSMP relativement aux activités de reddition de comptes. Ils jugent, en effet, que celles-ci sont claires et bien détaillées.

Comme nous le mentionnons aux chapitres « 6.2.1 Cadre normatif » et « 6.2.8 SEAO », les OP doivent allouer des efforts importants à la publication de leurs données et à la reddition de comptes. Certains d'entre eux se questionnent sur l'utilisation faite par le SSMP de ces informations.

iv. Recommandations

- ▶ 6.a) Revoir les procédés de veille afin de s'assurer qu'ils incluent les éléments réglementaires les plus à risque.
- ▶ 6.b) 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 SSMP.

6.2.7 Production des rapports en Gestion contractuelle⁹

i. Description

Le SSMP assure le suivi des activités de gestion contractuelle des OP et produit des analyses à partir des renseignements présentés par ceux-ci dans le SEAO, ainsi que dans leurs rapports de reddition de comptes.

Ces renseignements sont extraits et traités par la DRCSECP en vue de produire des rapports statistiques et des portraits personnalisés, acheminés à chaque OP en fin d'année. Les dates de

⁹ Excluant les rapports de vérification et les rapports sur les lignes internes de conduite.

transmission des portraits personnalisés au cours des trois dernières années ont été les suivantes :

Année	Version préliminaire	Version finale
2015-2016	31 mars 2017	12 juin 2017
2016-2017	2 mars 2018	27 avril 2018
2017-2018	22 novembre 2018	En attente de transmission

En plus du document statistique sur les contrats des organismes publics, la DRCSECP produit des rapports de statistiques trimestriels pour des fins d'analyse interne.

ii. Analyse des activités du SSMP

Le SSMP a atteint une certaine maturité dans le développement et la mise à jour des portraits personnalisés et des rapports statistiques en gestion contractuelle.

L'objectif du SSMP est de permettre aux OP de se situer par rapport à leurs pairs et d'analyser leurs activités dans un but d'amélioration continue. C'est dans cet esprit qu'il a fait évoluer le contenu des portraits personnalisés au fil des années, et qu'il a récemment identifié d'autres améliorations, actuellement en cours d'évaluation. Par exemple, des réflexions ont été entreprises par le SSMP relativement à la fréquence de production et au délai de livraison de ces portraits.

Les informations issues des différents rapports réalisés par la DRCSECP sont diffusées aux autres directions du SSMP. Cependant, peu d'analyses sont effectuées pour améliorer l'encadrement des OP et l'application de la LCOP.

iii. Consultation des OP

Plusieurs OP, principalement les organismes les plus importants dont les activités de gestion contractuelle sont bien structurées, ont indiqué qu'ils prennent connaissance et analysent les résultats présentés dans les portraits personnalisés et en discutent avec les instances de gouvernance de leurs organisations. Ces discussions permettent d'identifier des améliorations potentielles et de les traduire en plans d'action.

Plusieurs organismes ont mentionné que certains critères d'évaluation sont parfois présentés dans les portraits personnalisés, alors que cette exigence n'est pas encore en vigueur. Cette situation a parfois pour conséquence de diminuer les cotes des OP qui doivent se justifier auprès de leur direction, des instances décisionnelles, du comité de vérification et/ou du sous-ministre.

Le SSMP est au fait de cette situation et a apporté des correctifs. Dorénavant, les exigences qui ne sont pas encore en vigueur sont tout de même incluses dans le portrait pour permettre aux OP de se comparer avec leur groupe comparable. Cependant, les résultats obtenus ne sont pas pris en compte dans l'établissement de la cote.

iv. Recommandations

- ▶ 7.a) Structurer les analyses des informations produites par la DRCSECP afin de mieux les utiliser pour encadrer les OP et soutenir les activités des autres directions.
- ▶ 7.b) Poursuivre la réflexion sur la portée et la fréquence des portraits personnalisés afin de repositionner leur valeur ajoutée.

6.2.8 Gestion du SEAO et développement des systèmes d'information au SSMP

i. Description

Le SEAO est une application en ligne qui rassemble les différents avis d'appels d'offres provenant des OP du Québec. L'outil est utilisé par les OP assujettis à la LCOP pour publier les renseignements relatifs à leurs contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$.

Le SSMP est responsable de la gestion du SEAO et s'assure de le faire évoluer en fonction des modifications aux règles contractuelles.

ii. Analyse des activités du SSMP

Une nouvelle version du SEAO sera mise en production en 2022. Un processus de consultation est mené par le SSMP auprès des OP pour identifier les besoins en développement pour cette nouvelle version. Le projet vise notamment à soutenir l'évaluation de l'admissibilité, de la conformité et de la qualité des soumissions et d'instaurer un mécanisme de rétroaction et de suivi pour les entreprises soumissionnaires.

Dans ce contexte, le SSMP a décidé qu'il n'y aura plus d'amélioration des fonctionnalités du système, mais seulement des corrections pour tenir compte de modifications législatives.

iii. Consultation des OP

Les commentaires des OP au sujet du SEAO ont principalement porté sur le fait que la plateforme actuelle est complexe et peu conviviale. Ils jugent que le moteur de recherche est peu performant, ce qui rend la consultation plus difficile. Par ailleurs, le fait que plusieurs utilisateurs ne puissent se connecter simultanément sur l'interface avec le même compte usager est une contrainte pour les OP.

6.2.9 Vérification en Gestion contractuelle

i. Description

La *Loi concernant la lutte contre la corruption*, en vigueur depuis juin 2011, a introduit des modifications à la LCOP, dont l'attribution au président du Conseil du trésor d'un pouvoir de vérification de l'adjudication et de l'attribution des contrats publics.

La *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, adoptée le 1er décembre 2017¹⁰, a modifié le pouvoir de vérification

¹⁰ Ce pouvoir est officialisé dans l'article 27.1 de la LCOP et entrera en vigueur le 25 mai 2019.

prévu par la LCOP, en ajoutant l'objectif d'amélioration continue de la gestion contractuelle des OP assujettis.

Les vérifications sont réalisées par la DVCP et visent à s'assurer de la conformité au cadre normatif en gestion contractuelle et de l'application des saines pratiques de gestion par les organismes assujettis.¹¹

ii. Analyse des activités du SSMP

La stratégie de vérification du SSMP a été revue en 2016 afin de tenir compte de l'arrivée de l'AMP, de la constante évolution des pratiques gouvernementales en gestion contractuelle et de l'objectif d'amélioration continue de la gestion contractuelle des OP. À cet effet, l'organisation souhaite réaliser davantage de mandats horizontaux, ce qui lui permettra d'avoir une couverture plus importante des OP assujettis.

Le choix des projets en vérification se fait sur la base des risques identifiés par la DVCP, en tenant compte des résultats des travaux de veille et des informations issues de la reddition de comptes. À cela s'ajoutent les mandats spéciaux demandés par le président du Conseil du trésor.

La planification annuelle 2019-2020 prévoit la réalisation de deux mandats de vérification de grande envergure. Ces mandats feront l'objet de rapports qui présenteront les lacunes retracées et les bonnes pratiques recensées au cours de la vérification. Ces deux mandats visent plusieurs OP et représentent environ 80 % des heures disponibles pour la réalisation d'audits. À la suite de ces vérifications, des rapports sur des sujets spécifiques, dans lesquels les organismes vérifiés ne seront pas mentionnés, seront publiés sur l'extranet des marchés publics et permettront aux OP d'avoir un support supplémentaire pour améliorer leurs processus contractuels.

Afin d'assurer le suivi des lacunes retracées au cours des vérifications, les organismes visés doivent produire un plan d'action pour répondre aux recommandations formulées. Un suivi est réalisé par la DVCP quant à l'application de ces recommandations. Le plan de vérification de la période visée prévoit deux autres mandats, ayant une portée plus restreinte, concernant le suivi des mandats d'audit antérieurs. Enfin, une banque d'heures est prévue pour la réalisation des mandats spéciaux.

La présentation des résultats des travaux de vérification est réalisée par la DVCP auprès des autres directions du SSMP afin de soulever les problématiques d'application de la réglementation.

Il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes d'échanges réguliers et formels entre les directions plutôt que d'attendre la fin du mandat de vérification.

¹¹ Extrait du « Plan de vérification en gestion contractuelle, Direction de la vérification des contrats publics, 1er janvier 2018 au 31 mars 2020 ».

iii. Consultation des OP

L'activité de vérification ne faisant pas partie de la portée de la consultation des OP, nous n'avons aucune observation à ce sujet.

iv. Recommandations

- ▶ 9.a) Formaliser et structurer la présentation des résultats issus des travaux de veille, de suivis de la reddition de comptes et de vérifications, afin de maximiser l'arrimage entre les résultats de ces travaux et les diverses offres de services du SSMP.
- ▶ 9.b) Évaluer l'opportunité de réaliser des mandats de vérification de portée plus restreinte, de façon à pouvoir livrer régulièrement des constats à valeur ajoutée pour la clientèle.

6.3 Mécanismes de gestion

Ce chapitre présente nos observations sur les mécanismes de gestion du SSMP.

La mission du SSMP et son offre de services sont clairement communiquées dans l'extranet des marchés publics qui est accessible à tous les OP. La structure organisationnelle mise en place favorise un bon partage des responsabilités entre les différentes directions de l'organisation et il n'y a pas de dédoublement dans la prestation des activités de chacune des directions.

Le SSMP n'a pas de déclaration de services présentant ses engagements en matière de service à la clientèle, par exemple au niveau des délais de réponse. D'ailleurs, l'organisation ne possède pas de tableau de bord de gestion et, de manière générale, a peu d'indicateurs lui permettant de mesurer sa performance et la satisfaction de ses clients.

Le SSMP a établi de bons mécanismes de communication et de consultation avec ses clientèles, notamment par le biais des forums des RARC et des SCS, ainsi qu'avec les partenaires du marché et les autres organismes gouvernementaux concernés par les marchés publics. Comme nous l'avons souligné précédemment, les OP ont exprimé leur satisfaction sur cet aspect de la gestion du SSMP.

Nous avons demandé à la direction de nous fournir les plans d'action annuels de chacune des directions. Nous ne les avons pas obtenus en raison de la nature confidentielle de certaines informations qu'ils contiennent. Nous ne sommes donc pas en mesure de conclure sur la qualité de ces plans.

Les différentes directions du SSMP ont mis en place des mécanismes informels leur permettant de partager l'information accumulée lors de la réalisation de leurs mandats respectifs. Comme nous l'avons souligné dans la section 6.2, l'organisation aurait avantage à formaliser ces échanges d'information de façon à mieux exploiter la connaissance acquise.

6.4 Conclusion

L'offre de services du SSMP lui permet de réaliser sa mission tout en répondant aux besoins de ses clients et en satisfaisant leurs principales attentes. Il n'y a pas de refonte majeure à entreprendre qui impliquerait l'abandon ou l'ajout d'activités importantes. Nous croyons cependant que le SSMP doit mettre en place les mécanismes lui permettant de faire une vigie régulière des besoins des OP, ce qui lui permettra de faire une allocation optimale de ses ressources en fonction de la valeur ajoutée perçue par les clients.

D'autre part, notre analyse a permis d'identifier des améliorations dans les façons de faire du SSMP, dans ses modes de communication avec les OP, ainsi que dans ses outils de travail. Ici encore, la planification des priorités d'amélioration devrait reposer sur une analyse juste de la valeur ajoutée des opportunités identifiées ainsi que sur leur contribution à l'amélioration du niveau d'application de la LCOP. Nos recommandations relatives à l'offre de formation et aux activités de contrôle (travaux de veille et de vérification) seront particulièrement intéressantes à cet égard.



ANNEXES

ANNEXE I - FICHES OBJECTIFS	I
ANNEXE II - QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE	XX
ANNEXE III - OFFRE DE SERVICES DU SSMP	XVI

ANNEXE I -FICHES OBJECTIFS

- 1. Intégrité des concurrents dans les marchés publics**
 - 1.1 Est-ce que les organismes publics s'assurent de demander une attestation de Revenu Québec valide de la part des contractants dans leurs documents d'appel d'offres ? II
Est-ce que les organismes publics s'assurent d'obtenir une attestation valide de Revenu Québec de la part des contractants pour les contrats conclus de gré à gré ?
 - 1.2 Est-ce que les organismes publics concluent des contrats avec des entreprises inscrites au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) ? IV
 - 1.3 Est-ce que les organismes publics demandent, dans leurs documents d'appel d'offres, que les entreprises aient obtenu leur autorisation de contracter? V
 - 1.4 Est-ce que les organismes publics ont conclu des contrats avec des entreprises qui n'étaient pas autorisées à contracter ? VI
- 2. Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents**
 - 2.1 Est-ce que les organismes publics favorisent les appels d'offres publics ? VII
 - 2.2 Est-ce que les contrats conclus de gré à gré d'un montant supérieur au seuil d'appels d'offres publics sont utilisés adéquatement par les organismes publics ?
 - 2.3 Est-ce que les organismes publics incluent les accords intergouvernementaux visés dans les avis d'appel d'offres publiés dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) ? X
- 3. Transparence dans les processus contractuels**
 - 3.1 Est-ce que les organismes publics respectent les obligations de publication, et ce, dans les délais requis ? XI
- 4. Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes**
 - 4.1 Est-ce que les organismes publics obtiennent l'autorisation du dirigeant d'organisme lorsque requis ? XIII
 - 4.2 Est-ce que les organismes respectent les obligations de reddition de comptes ? XV
 - 4.3 Est-ce que les suppléments sont documentés adéquatement ? XVII
- 5. Mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité**
 - 5.1 Est-ce que les organismes ont des exigences en matière d'assurance-qualité dans leurs documents appels d'offres ? XIX

Disposition et articles de la Loi et des règlements

1. Intégrité des concurrents dans les marchés publics

RCS/RCA/RCTC/RTCI a.6.; RCS a.50.1; RCA a.37.1; RCTC a.40.1 ; RCTI a.62

Questions considérées

1.1 Est-ce que les organismes publics s'assurent de demander une attestation de Revenu Québec valide de la part des contractants dans leurs documents d'appel d'offres ?

Est-ce que les organismes publics s'assurent d'obtenir une attestation valide de Revenu Québec de la part des contractants pour les contrats conclus de gré à gré ?

Sommaire de l'analyse

Travaux de veille

AOP publiés dans le SEAO

Pour l'année 2017-2018, la mention « conditions d'admissibilité » se retrouve dans 94 % des appels d'offres vérifiés. Cela représente une importante amélioration par rapport à la période 2016-2017 au cours de laquelle le taux de conformité s'élevait à 80 %.

Selon la DRCSECP, les travaux de veille effectués depuis plusieurs années sur cet élément ont contribué à l'amélioration des OP en matière de mention des conditions obligatoires dans leurs AOP.

Contrats conclus de gré à gré

Les travaux de veille ne couvrent pas les contrats conclus de gré à gré pour cette disposition.

Travaux de vérification SSMP

AOP publiés dans le SEAO

Aucun cas de non-conformité n'a été relevé.

Contrats conclus de gré à gré

Les mandats de vérification effectués dans les OP ont permis d'identifier des non-conformités dans six d'entre eux sur un total de 14 OP vérifiés. Dans ces cas, l'attestation de Revenu Québec n'a pas été obtenue.

Ces non-conformités démontrent la méconnaissance de certains OP envers cette obligation.

Travaux de vérification BDO

Aucun cas de non-conformité n'a été relevé sur un échantillon de 35 contrats conclus de gré à gré sélectionnés aléatoirement.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est élevé.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

1. Intégrité des concurrents dans les marchés publics

LCOP a.21.1 et 21.11

Question considérée

1.2 Est-ce que les organismes publics concluent des contrats avec des entreprises inscrites au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) ?

Sommaire de l'analyse

Travaux de veille

Aucun travail de veille n'a été réalisé à ce sujet par l'équipe de la reddition de comptes.

Travaux de vérification SSMP

Aucun cas de non-conformité n'a été soulevé lors des travaux de vérification effectués par l'équipe du SCT.

Travaux de vérification BDO

Aucun cas de non-conformité n'a été relevé sur un échantillon de 25 contrats sélectionnés aléatoirement, conclus à la suite d'un AOP et de gré à gré. Le test de rapprochement, entre la liste du RENA et la liste du SEAO, couvrait les types de contrats assujettis.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est élevé.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

1. Intégrité des concurrents dans les marchés publics

RCS/RCA/RCTC/RTCI a.6.

Question considérée

1.3 Est-ce que les organismes publics demandent, dans leurs documents d'appel d'offres, que les entreprises aient obtenu leur autorisation de contracter?

Sommaire de l'analyse

Travaux de veille

AOP publiées dans le SEAO

Pour l'année 2017-2018, la mention « conditions d'admissibilité » est présente dans 94 % des appels d'offres vérifiés. Cela représente une importante amélioration par rapport à la période 2016- 2017 au cours de laquelle le taux de conformité s'élevait à 80 %.

Selon la DRCSECP, les travaux de veille effectués depuis plusieurs années sur cet élément ont contribué à l'amélioration des OP en matière de mention des conditions obligatoires dans leurs documents d'AOP.

Contrats conclus de gré à gré

Concernant les contrats conclus de gré à gré, la vérification du respect de l'obligation relative à la conclusion des contrats publics avec des fournisseurs ayant obtenu leur autorisation de contracter sera traitée dans le point suivant.

Travaux de vérification SSMP

Aucun cas de non-conformité n'a été relevé.

Travaux de vérification BDO

Aucun cas de non-conformité n'a été relevé.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est élevé.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

1. Intégrité des concurrents dans les marchés publics

LCOP a.21.17

Questions considérées

1.4 Est-ce que les organismes publics ont conclu des contrats avec des entreprises qui n'étaient pas autorisées à contracter ?

Sommaire de l'analyse

Travaux de veille

Aucun travail de veille n'a été réalisé à ce sujet par l'équipe de la reddition de comptes.

Travaux de vérification SSMP

Les mandats de vérification effectués dans les OP ont permis d'identifier des non-conformités dans 6 d'entre eux sur un total de 11 OP vérifiés. Pour l'ensemble des 485 contrats vérifiés, le taux de non-conformité était inférieur à 2 %. Dans les cas relevés, les OP ont conclu avec des entreprises qui n'étaient pas autorisées à contracter.

Travaux de vérification BDO

Dans le cadre de nos travaux, nous avons vérifié si les OP ont conclu des contrats avec des entreprises qui n'étaient pas autorisées à contracter.

Nos travaux ont permis de révéler un taux de non-conformité de 6 % sur un échantillon de 45 contrats assujettis¹² sélectionnés aléatoirement, conclus à la suite d'un AOP et de gré à gré.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est élevé.

¹² Travaux de construction > 5M\$, Services > 1M\$

Disposition et articles de la Loi et des règlements

2. Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents

LCOP a.10, LCOP a.14, LCOP a.13; RCA a.27, 28, 29, RCS a.35, 37, les articles 42; RCTC a.35; RCTI a.49, 50

Questions considérées

2.1 Est-ce que les organismes publics favorisent les appels d'offres publics ?

2.2 Est-ce que les contrats conclus de gré à gré d'un montant supérieur au seuil d'appels d'offres publics sont utilisés adéquatement par les organismes publics ?

Sommaire de l'analyse

Pour des fins d'analyse, nous avons regroupé les deux dispositions mentionnées ci-haut.

Dans un premier temps, nous avons analysé la compilation statistique effectuée par l'équipe de la reddition de comptes illustrant les modes de sollicitation utilisés par les OP. Dans un second temps, nous avons analysé les travaux de veille et de vérification effectués par le SSMP sur l'utilisation adéquate des dispositions dans les contrats conclus de gré à gré.

Travaux de veille et de statistiques

Mode de sollicitation par AOP et AOI

En se basant sur les données publiées, le SSMP a compilé les informations concernant les modes de sollicitation utilisés par les OP et le montant des contrats correspondant.

Les résultats de la compilation statistique effectuée par le SSMP et présentés dans le tableau ci-après démontrent que 76 % de la valeur des contrats conclus en 2017-2018 l'a été à la suite d'un AOP.

De plus, 10 428 contrats conclus, en 2017-2018, avaient une valeur supérieure au seuil d'appel d'offres public. De ceux-ci 72 %, soit 7 499 sur 10 428, ont fait l'objet d'un appel d'offres public.

Mode de sollicitation	2017-2018			
	Nombre de contrats	%	Valeur	%
Appels d'offres publics				
Inférieurs au seuil	1 543	7 %	91 M\$	1 %
Supérieurs au seuil	7 499	35 %	8 852 M\$	75 %
Sous-total	9 042	42 %	8 943 M\$	76 %
Appels d'offres sur invitation				
Inférieurs au seuil	2 305	11 %	114 M\$	1 %
Supérieurs au seuil ¹³	121	1 %	497 M\$	4 %
Sous-total	2 426	12 %	611 M\$	5 %
Contrats de gré à gré				
Inférieurs au seuil	7 123	33 %	348 M\$	3 %
Supérieurs au seuil	2 808	13 %	1 907 M\$	16 %
Sous-total	9 931	46 %	2 255 M\$	19 %
Sous-total inférieur au seuil	10 971	51%	553 M\$	5%
Sous-total supérieur au seuil	10 428	49%	11 256 M\$	95%
Total général	21 399	100%	11 809 M\$	100%

¹³ Cette situation contrevient aux exigences de la LCOP.

L'information a été transmise à l'équipe de la DVCP qui a procédé aux vérifications nécessaires.

Contrats conclus de gré à gré

Tel que le tableau¹⁴ suivant le démontre, 2 808¹⁵ contrats supérieurs au seuil d'appel d'offres public ont été conclus en mode gré à gré par les OP, pour l'année 2017-2018. La répartition de ces contrats par réseau s'illustre comme suit.

Réseau	Nombre de contrats conclus de gré à gré
Ministères et organismes	1 248
Santé et services sociaux	1 195
Éducation	365
Total	2 808

Les travaux de veille effectués sur un échantillon de ces contrats, par l'équipe de la reddition de comptes, permettent de conclure que ceux-ci étaient justifiés par l'utilisation de la bonne disposition, avec un taux de conformité égal à 92 %.

Travaux de vérification SSMP

Les mandats de vérification effectués dans les OP ont permis d'identifier des non-conformités dans 12 d'entre eux sur un total de 14 OP vérifiés. Dans les cas relevés, les contrats qui ont été conclus de gré à gré auraient dû faire l'objet d'un AOP.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est élevé.

¹⁴ Statistiques réalisées par BDO en utilisant les données fournies par le SCT.

¹⁵ Information tirée de la compilation des données effectuée par le SSMP, pour l'année 2017-2018.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

2. Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents

a.4 des règlements

Question considérée

2.3 Est-ce que les organismes publics incluent les accords intergouvernementaux visés dans les avis d'appel d'offres publiés dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO) ?

Sommaire de l'analyse

Travaux de veille

Pour l'année 2017-2018, l'identification adéquate des accords intergouvernementaux applicables par les OP est présente dans 69 % des appels d'offres vérifiés.

Ce taux légèrement faible s'explique par une connaissance limitée de l'ensemble des accords par les OP.

Travaux de vérification SSMP

Les cas de non-conformité sont non significatifs.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est faible-moyen.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

3. Transparence dans les processus contractuels

LCOP a.2, RCS/RCA chap. VII, RCTC chap. VI, RCTI Chap. IX a.4, RCA/RCS a.11, RCTC a.14, RCTI a. 24

Question considérée

3.1 Est-ce que les organismes publics respectent les obligations de publication, et ce, dans les délais requis ?

Sommaire de l'analyse

La LCOP et les règlements afférents exigent expressément le respect de certaines conditions de publication dans les délais requis, par exemple :

- la diffusion d'un avis d'AOP dans le SEAO;
- la publication des renseignements concernant la description initiale et finale du contrat ainsi que les dépenses supplémentaires pour tous les contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$;
- la publication du résultat de l'ouverture publique des soumissions dans le SEAO.

Travaux de veille et de statistiques

L'équipe de la reddition de comptes du SSMP a effectué des compilations des données provenant du SEAO. Les résultats de ces compilations figurent dans le tableau ci-après et démontrent :

- des taux de conformité satisfaisants quant au respect des délais de publication pour les résultats d'ouverture des soumissions, la publication des contrats conclus à la suite d'un AOP et la publication des dépenses supplémentaires;
- des taux de conformité faibles quant au respect des délais de publication des descriptions initiales pour les contrats conclus de gré à gré ou à la suite d'un AOI, et pour la publication des descriptions finales.

Obligations de la Loi et des règlements afférents	Taux de conformité	
	AOP	Gré à gré et AOI
L'organisme public a respecté le délai de publication des résultats d'ouverture des soumissions (4 jours ouvrables)	91 %	N/A
L'organisme a respecté le délai de publication de la description initiale des contrats conclus à la suite d'une AOP (15 jours)	74 %	N/A

Obligations de la Loi et des règlements afférents	Taux de conformité	
	AOP	Gré à gré et AOI
L'organisme a respecté le délai de publication de la description initiale des contrats conclus de gré à gré ou à la suite d'un AOI (30 jours)	N/A	58 % ¹⁶
L'organisme public a respecté le délai de publication des dépenses supplémentaires (60 jours)	72 %	
L'organisme a respecté le délai de publication de la description finale du contrat (90 jours)	63 %	

Travaux de vérification SSMP

Les mandats de vérification effectués ont permis d'identifier des non-conformités dans :

- 12 OP sur un total de 12 vérifiés, pour lesquels le délai de publication des résultats de l'ouverture des soumissions des AOP, le délai de publication de la description initiale des AOP et le délai de publication des contrats conclus de gré à gré n'ont pas été respectés.
- 8 OP sur un total de 13 vérifiés, pour lesquelles des contrats conclus de gré à gré supérieurs au seuil (25 000 \$) n'ont pas fait l'objet d'une publication dans le SEAO.
- 7 OP sur un total de 10 vérifiés, pour lesquelles des dépenses supplémentaires et la valeur finale du contrat n'ont pas fait l'objet d'une publication dans le SEAO.

Travaux de vérification BDO

Pour réaliser nos travaux, nous avons sélectionné un échantillon de contrats conclus et avons vérifié si la description finale de l'AOP était correctement mentionnée dans le SEAO.

Aucun cas de non-conformité n'a été relevé sur un échantillon de 25 contrats assujettis sélectionnés.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est :

- faible-moyen pour le respect du délai de publication de la description initiale pour les contrats conclus de gré à gré et les AOI, les dépenses supplémentaires et les descriptions finales (tout contrat > à 25 k\$),
- moyen-élevé pour le respect du délai de publication de la description initiale et des résultats d'ouverture pour les AOP.

Certaines dispositions de la LCOP ne sont pas systématiquement respectées par les OP.

¹⁶ Il faut prendre ce résultat avec réserve, car il n'existe aucun moyen de s'assurer de l'intégralité de la publication des contrats conclus de gré à gré dans le SEAO.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

4. Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes

Gré à Gré : LCOP a.13 (2) à (4); LCOP a.25.0.3

Durée : RCA a.33 al.1; RCS A.46 al.1; RCTI a.57 al.1

Seul soumissionnaire : RCA a.33 al.2 (1) et (2); RCS a.46 al.2 (1) et (2); RCTC a.39 al.2 (1) et (2) RCTI a.57 al.2 (1) et (2)

Anormalement bas : RCA a.15.8; RCS a.29.7; RCTC a. 18.8 ; RCTI a.39

Autres situations (Suppléments, contrats avec un contractant non admissible ou non autorisé, etc.)

Question considérée

4.1 Est-ce que les organismes publics obtiennent l'autorisation du dirigeant d'organisme lorsque requis ?

Sommaire de l'analyse

L'autorisation du dirigeant de l'organisme est obligatoire dans certaines situations comme, par exemple :

- pour les contrats conclus de gré à gré, principalement pour l'article 13 de la LCOP;
- en cas de dépenses supplémentaires;
- en présence d'un seul soumissionnaire conforme ou acceptable;
- lorsque la durée de contrats est supérieure à trois ans;
- en cas de rejet d'une soumission dont le prix est anormalement bas;
- pour les contrats de services professionnels en matière de technologies de l'information, comportant une dépense égale ou supérieure à 2 M\$, et pour lesquels la détention d'un certificat ISO n'est pas requise.

Travaux de veille

Les travaux de veille sont effectués essentiellement sur les contrats conclus de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, et portant principalement sur les dispositions de l'article 13 de la LCOP.

Les travaux de veille ont démontré que les autorisations des dirigeants sont transmises électroniquement dans les délais impartis, dans 79 % des cas.

Travaux de vérification SSMP

Les mandats de vérification effectués dans les OP ont permis d'identifier des non-conformités dans 11 d'entre eux sur un total de 13 OP vérifiés. Dans les cas relevés, les autorisations du dirigeant n'ont pas été obtenues ou ne l'ont pas été au moment prescrit.

Travaux de vérification BDO

Pour réaliser nos travaux, nous avons sélectionné un échantillon de 45 contrats assujettis, couvrant les contrats conclus avec un seul soumissionnaire, les contrats d'une durée de plus de trois ans et les contrats comportant des dépenses supplémentaires.

Nos travaux de vérification ont décelé 8 cas de non-conformité. Les écarts sont les suivants :

- 1 cas pour les contrats conclus avec un seul soumissionnaire, sur un total de 15 contrôles;
- 3 cas pour les contrats de plus de trois ans, sur un total de 18 contrôles;
- 4 cas pour les dépenses supplémentaires, sur un total de 12 contrôles.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité est moyen-élevé. Les autorisations du dirigeant de l'organisme ne sont pas systématiquement obtenues ou transmises au SCT lorsque cela est requis par la LCOP.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

4. Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes

Directive concernant la reddition de comptes (a.7 à 11).

Question considérée

4.2 Est-ce que les organismes respectent les obligations de reddition de comptes ?

Sommaire de l'analyse

La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des OP précise les obligations en la matière, dont les principales sont les suivantes :

- la transmission d'une déclaration du dirigeant de l'organisme, au plus tard le 30 juin de chaque année (Annexe 3 de ladite directive);
- la transmission de la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme, dans les 30 jours suivant son autorisation (Annexe 2 de ladite directive);
- la transmission de l'Annexe 4 concernant les regroupements d'organismes, au plus tard le 30 juin de chaque année.

Travaux de veille et de statistiques

Les résultats des travaux de veille sur les principales obligations de reddition de comptes démontrent des taux de conformité satisfaisants, comme le montre le tableau suivant :

Obligations de la directive	Taux de conformité ¹⁷
L'organisme a transmis la déclaration du dirigeant de l'organisme (Annexe 3) dans les délais impartis.	91 %
La déclaration du dirigeant de l'organisme était signée par le dirigeant d'organisme et conforme quant à son contenu.	94 %
L'organisme a transmis électroniquement les fiches d'autorisation du dirigeant d'organisme (Annexe 2) et de regroupement d'organismes (Annexe 4)	88 %

¹⁷ Extrait des travaux de veille

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité relevé est moyen-élevé. Les OP respectent les obligations de reddition de comptes.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

4. Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes

LCOP a.17

Question considérée

4.3 Est-ce que les suppléments sont documentés adéquatement ?

Sommaire de l'analyse

Travaux de veille

Aucun travail de veille n'a été réalisé à ce sujet par l'équipe de la reddition de comptes.

Travaux de vérification BDO

Dans un premier temps, nous avons analysé les rapports du VGQ qui font état d'observations relatives à la gestion des dépenses supplémentaires :

- Le rapport concernant le ministère des Transports, portant sur la période 2016-2017, précise que cet organisme ne gère pas les dépenses supplémentaires avec suffisamment de rigueur. En effet, selon le rapport du VGQ, pour la majorité des avenants vérifiés, les autorisations requises n'ont pas été obtenues au début des travaux.
- Le rapport portant sur la période 2015-2016, concernant des contrats du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation présentant des situations à risque, précise que cet organisme ne gère pas les modifications de ses contrats avec rigueur. Cela se traduit par des autorisations requises non demandées et des dépenses supplémentaires non présentées.

Dans un second temps, en collaboration avec la DVCP, nous avons effectué des travaux de corroboration sur un échantillon de fiches d'autorisations (annexe 2) transmises par les OP au SCT et relatives à des contrats assujettis, afin de vérifier si la justification des dépenses supplémentaires a été correctement documentée. Nos travaux de vérification ont révélé un taux de non-conformité s'élevant à 31 %.

Les cas de non-conformité relevés sont relatifs soit à une documentation insuffisante soit à une absence de documentation de la justification des dépenses supplémentaires par les OP.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité relevé est faible-moyen. Les OP ne documentent pas systématiquement la justification des dépenses supplémentaires, relatives à un contrat conclut, dans la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme, transmise au SSMP.

Disposition et articles de la Loi et des règlements

5. Mise en œuvre de systèmes d'assurance de la qualité

Articles 50 RCS, Article 4 de la directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics

Question considérée

5.1 Est-ce que les organismes ont des exigences en matière d'assurance-qualité dans leurs documents appels d'offres ?

Sommaire de l'analyse

Aucun travail de veille ou de vérification n'a été effectué sur le respect des exigences en matière d'assurance-qualité par les OP dans leurs documents d'appels d'offres.

Travaux de vérification de BDO

Nos travaux de vérification ont relevé un taux de non-conformité de 9 % sur un échantillon de 45 AOP assujettis. En effet, dans 3 contrats en technologies de l'information, dont la valeur est supérieure à 2 M\$, les documents d'appel d'offres ne mentionnent pas l'obligation de détenir la norme ISO, et aucune autorisation préalable du dirigeant de l'organisme n'a été transmise au SCT.

Conclusion sur l'application de la LCOP

Le taux de conformité relevé est élevé.



ANNEXE II - QUESTIONNAIRE D'ENTREVUE

SCT - Rapport indépendant sur l'application de la LCOP

Évaluation de la satisfaction de la clientèle à l'égard des services rendus par le SCT en matière de gestion contractuelle

Questionnaire d'entrevue

Date de la rencontre : _____

Personne(s) présente(s) à la rencontre : _____

Introduction

Discussion sur l'objectif de la rencontre

Profil de l'organisation en matière de gestion contractuelle

1. Quel est le nombre d'employés du secteur de l'approvisionnement et leurs profils ?
2. Pouvez-vous nous décrire le profil et les principales activités de votre organisation en matière d'octroi de contrats.
3. En vertu de l'article 24 de la Directive de gestion contractuelle, les organismes publics doivent adopter des lignes internes de conduite afin d'assurer une meilleure gestion de leurs processus contractuels. Avez-vous adopté de telles lignes internes de conduite ?
4. De manière générale, comment qualifieriez-vous le niveau de maturité de votre organisation au niveau de la gestion contractuelle ? (Faible, modéré, élevé, expert) ?
5. Autres informations : si vous le jugez opportun, inscrire ci-dessous toute information pertinente nous permettant de mieux comprendre vos activités de gestion contractuelle.

Évaluation de votre degré de satisfaction à l'égard de l'offre de services du SCT en matière de gestion contractuelle

Quel est votre degré de satisfaction à l'égard ...	Non satisfait	Satisfait	Très satisfait	Commentaires
Service-conseil (assistance téléphonique)				
<p><u>Description du mandat du SCT :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Assurer le service-conseil aux organismes publics et aux entreprises 				
De la rapidité d'accès au service (délai d'attente)				
De la courtoisie et du professionnalisme du conseiller				
De l'importance que le conseiller accorde à votre demande				
De la qualité des informations et des conseils reçus				
Autres observations/suggestions :				
Formation				
<p><u>Description du mandat du SCT :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Élaborer des stratégies de formation visant les organismes publics et les entreprises Accroître et renforcer le rôle des responsables de l'application des règles contractuelles (RARC) 				
De l'étendue des formations offertes (sujets couverts et publics cibles)				
De la pertinence du contenu des formations				
Du type de plateforme utilisé pour les formations (forums, formation en salle, webinaire)				

Quel est votre degré de satisfaction à l'égard ...	Non satisfait	Satisfait	Très satisfait	Commentaires
De la qualité des forums d'échanges entre le SCT et les RARC				
Autres observations/suggestions :				
Demandes d'autorisation et de dérogation				
<u>Description du mandat du SCT :</u> <ul style="list-style-type: none"> Analyser les demandes d'autorisation et de dérogation en gestion contractuelle soumises au Conseil du trésor 				
Du support offert par le SCT				
Autres observations/suggestions :				
Extranet des marchés publics				
<u>Description du mandat du SCT :</u> <ul style="list-style-type: none"> Animer et dynamiser l'extranet des marchés publics Élaborer des procédures, des guides et des outils 				
De la pertinence du contenu des informations et outils disponibles sur l'extranet (cadre normatif, gabarits types, aide-mémoires, guides, conseiller virtuel, forum de discussion en ligne, etc.)				
De la facilité de navigation sur l'extranet				
Du support offert par le SCT				
Autres observations/suggestions :				
Veille et reddition de comptes				

Quel est votre degré de satisfaction à l'égard ...	Non satisfait	Satisfait	Très satisfait	Commentaires
<p><u>Description du mandat du SCT :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Surveiller les mécanismes de reddition de comptes en gestion contractuelle et la publication de l'information sur le système électronique d'appel d'offres (SEAO) • Évaluer le respect de l'application du cadre normatif en gestion contractuelle par les organismes publics 				
De la clarté des directives et des communications envoyées				
De la convivialité des formulaires de reddition de comptes (déclaration du dirigeant, annexe 2, etc.)				
De la pertinence des informations demandées				
De la rétroaction obtenue suite aux observations faites par le SCT lors des travaux de veille et de l'analyse de la reddition de comptes				
Du support offert par le SCT				
Autres observations/suggestions :				
Rapports en gestion contractuelle				
<i>(statistiques et portrait)</i>				
<p><u>Description du mandat du SCT :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Produire les différents rapports en gestion contractuelle 				
De la qualité de présentation des rapports (incluant la facilité de compréhension)				
De la pertinence du contenu				
De la disponibilité en temps opportun				
Du support à l'interprétation des résultats				
Autres observations/suggestions :				

Quel est votre degré de satisfaction à l'égard ...	Non satisfait	Satisfait	Très satisfait	Commentaires
<p style="text-align: center;">SEAO</p> <p><u>Description du mandat du SCT :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Coordonner la gestion du SEAO</i> 				
De la facilité d'utilisation de l'interface SEAO				
Des facilités de production d'information de gestion intégrée dans le système (rapports standards)				
Du soutien technique offert				
Autres observations/suggestions :				

Autres questions relatives à l'offre de services du SSMP

6. À votre avis, l'offre de services du SSMP lui permet-elle de jouer adéquatement son rôle de soutien, de suivi et de contrôle de l'application de la Loi ?
7. Quels sont les éléments de l'offre du service du SSMP qui vous apportent le plus de valeur pour la réalisation de vos mandats respectifs de RARC et de responsable de la gestion contractuelle (incluant tous les intervenants en gestion contractuelle de votre organisation) ?
8. La réglementation en gestion contractuelle a évolué au cours des dernières années. Quels sont les impacts de ces changements sur votre organisation :
 - a. Au niveau de la réalisation de la mission ?
 - b. Au niveau de l'efficacité organisationnelle ?
9. Auriez-vous des commentaires et suggestions visant l'amélioration de l'offre de services du SSMP ?

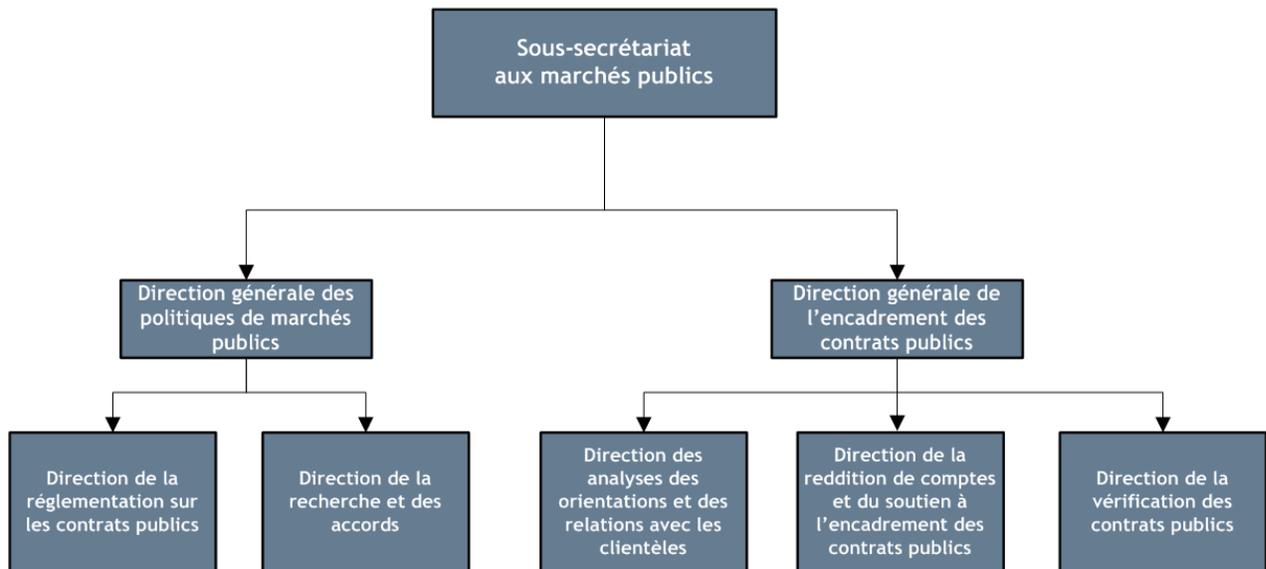
Merci de votre collaboration.



ANNEXE III - OFFRE DE SERVICES DU SSMP

Présentation du Sous-secrétariat aux marchés publics (SSMP)

Le SSMP est composé de la Direction générale des politiques de marchés publics et de la Direction générale de l'encadrement des contrats publics. Ces deux directions générales sont supportées par cinq directions comme le démontre l'organigramme suivant.



Direction de la réglementation sur les contrats publics (DRCP)

Les principaux mandats exercés par la DRCP sont les suivants :

- ▶ Proposer des textes législatifs et réglementaires concernant la gestion contractuelle, notamment en matière de contrat d'approvisionnement, de services, de travaux de construction et de technologies de l'information;
- ▶ Développer et mettre en œuvre de nouvelles modalités ou pratiques de gestion contractuelle (mesures de paiement rapide dans les contrats de travaux de construction, développement durable, environnement, économie numérique, etc.);
- ▶ Concevoir des plans d'action, stratégies ou autres outils dans le but de faciliter l'accès des entreprises aux marchés publics (ex. Passeport entreprises);
- ▶ Tenir des activités d'information et de concertation avec divers partenaires internes et externes (approvisionnement, services, travaux de construction et technologies de l'information).

Direction de la recherche et des accords (DRA)

Les principaux mandats exercés par la DRA sont les suivants :

- ▶ Identification des mesures ou des pratiques visant à optimiser le cadre de gestion des contrats publics en réalisant des études d'opportunité et une vigie auprès des autres gouvernements;
- ▶ Élaboration ou révision de directives et de politiques concernant la gestion des contrats publics;
- ▶ Réalisation des analyses d'impacts réglementaires prévues à la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif;
- ▶ Participation à la négociation et à la mise en œuvre des accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics.

Direction des analyses, des orientations et des relations avec la clientèle (DAORC)

Les principaux mandats exercés par la DAORC sont les suivants :

- ▶ Produire les analyses pour le positionnement du SSMP sur des enjeux de mise en œuvre du cadre normatif;
- ▶ Assurer le service-conseil aux organismes publics et aux entreprises;
- ▶ Répondre (analyse et positionnement) aux demandes d'intervention des autorités et des entreprises;
- ▶ Élaborer des stratégies de formation visant les organismes publics et les entreprises;
- ▶ Accroître et renforcer le rôle des responsables de l'application des règles contractuelles (RARC);
- ▶ Analyser les demandes d'autorisation et de dérogation en gestion contractuelle soumises au Conseil du trésor;
- ▶ Analyser les dossiers du Conseil exécutif pour avis du Conseil du trésor;
- ▶ Animer et dynamiser l'extranet des marchés publics;
- ▶ Élaborer des procédures, des guides et des outils.

Direction de la reddition de comptes et du soutien à l'encadrement des contrats publics (DRCSECP)

Les principaux mandats exercés par la DRCSECP sont les suivants :

- ▶ Surveiller les mécanismes de reddition de comptes en gestion contractuelle et la publication de l'information sur le système électronique d'appel d'offres (SEAO);
- ▶ Évaluer le respect de l'application du cadre normatif en gestion contractuelle par les organismes publics;
- ▶ Produire les différents rapports en gestion contractuelle;
- ▶ Coordonner la gestion du SEAO;
- ▶ Concevoir, mettre en place et gérer les systèmes d'information pour les besoins du SSMP;
- ▶ Gérer et administrer le registre des entreprises non admissibles dont la responsabilité a été transférée à l'Autorité des marchés publics en janvier 2019.

Direction de la vérification des contrats publics (DVCP)

Les principaux mandats exercés par la DVCP sont les suivants :

- ▶ Réaliser des mandats de vérification en gestion contractuelle auprès des ministères et organismes, des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation ainsi que des sociétés d'État, afin de s'assurer de la conformité au cadre normatif des processus contractuels des organismes publics et de la mise en place de saines pratiques en gestion contractuelle;
- ▶ Communiquer à l'ensemble des organismes les bonnes pratiques applicables et les lacunes soulevées lors des mandats de vérification réalisés et déterminer des moyens d'améliorer l'encadrement en lien avec ces lacunes dans un objectif d'amélioration continue de l'ensemble des processus contractuels gouvernementaux;
- ▶ Procéder au suivi des recommandations et des plans d'action transmis à la suite des mandats de vérification réalisés.