

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 4

Ministère des Transports du Québec :
gestion de contrats présentant des situations à risque

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants	
Recommandations	
Vue d'ensemble	4.1
Objectif et portée de notre vérification	4.17
Résultats de notre vérification	
Attribution sans appel d'offres	4.22
Situation d'urgence	4.24
Fournisseur unique	4.33
Montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres	4.37
Réception d'une seule offre conforme	4.46
Estimation et contrat	
Contrats autres que ceux relatifs aux services professionnels	4.51
Contrats de services professionnels	4.57
Dépassements de coûts	
Justification	4.72
Autorisation	4.77
Suivi des contrats	4.83
Personnel désigné dans l'offre de services	4.84
Plan « tel que construit »	4.85
Exigences techniques liées aux contrats de construction	4.86
Évaluation des fournisseurs	4.89
Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse du ministère	4.92
Conclusion	4.98
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Définition des types de contrat	
Annexe 3 – Entrepreneurs s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats de construction par les quatre directions territoriales visitées	
Annexe 4 – Firmes de services professionnels s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats par les quatre directions territoriales visitées	
Annexe 5 – Loi sur les contrats des organismes publics (octobre 2008)	
Annexe 6 – Processus de gestion d'un contrat de construction (25 000 dollars et plus)	
Annexe 7 – Étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels (25 000 dollars et plus)	
Annexe 8 – Informations sur le Bureau de la concurrence	

Les commentaires du ministère apparaissent au paragraphe 4.102.

Abréviations et sigles

MTQ Ministère des Transports du Québec SCT Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Le présent rapport porte sur la gestion des contrats attribués par le ministère des Transports du Québec (MTQ). Nos travaux se sont échelonnés de juin 2008 à août 2009, principalement auprès de quatre directions territoriales. Les activités du ministère à l'égard des contrats sont en partie centralisées alors que certaines s'exercent dans ses diverses unités administratives, incluant celles réparties sur le territoire québécois.

Le MTQ est le plus grand donneur d'ouvrage au gouvernement. En 2006-2007 et 2007-2008, il a attribué des contrats, dont la valeur a totalisé 1,6 milliard pour chacune de ces années pour atteindre 2,7 milliards en 2008-2009. Le lecteur est invité à consulter les annexes 3 et 4 où sont présentées pour 2006-2007 et 2007-2008 et pour chaque direction territoriale visitée, des données relatives aux 10 entrepreneurs et aux 10 firmes de services professionnels ayant obtenu la plus grande valeur de contrats.

Objectif de notre vérification

Nos travaux visaient à nous assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques de gestion, certains risques importants relativement aux contrats qu'il accorde. Parmi ces situations à risque, mentionnons l'attribution de contrats sans appel d'offres en vertu de certaines exceptions, la réception d'une seule offre conforme et les dépassements de coûts significatifs. Nous avons relevé quelque 4 200 situations à risque similaires à celles qui retenaient notre attention, parmi lesquelles nous avons sélectionné 191 contrats (263 situations à risque) totalisant 209 millions de dollars.

Sommaire des constats

La gestion des contrats examinés, eu égard aux risques pris en compte, n'est pas satisfaisante, à maintes reprises, par rapport aux règles et aux procédures ainsi qu'aux saines pratiques de gestion. Nos résultats de vérification font ressortir notamment les constats suivants :

Attribution sans appel d'offres. Situation d'urgence : L'information obtenue ne démontre pas qu'une telle situation a été invoquée uniquement lorsqu'il était approprié de le faire. Pour 20 des 23 contrats examinés, les raisons étaient discutables pour une partie ou la totalité des travaux ou des services. Par exemple, des travaux de sécurisation de 170 structures ont été effectués en urgence. Pourtant, pour 67 p. cent de ces structures, les travaux ont débuté de 2 à 6 mois après le début de ceux réalisés sur les premières structures, ce qui, selon nous, démontre que la notion d'urgence n'était pas applicable à toutes.

Réception d'une seule offre conforme. Pour 17 des 32 dossiers vérifiés, d'autres fournisseurs s'étaient procuré les documents d'appel d'offres sans toutefois avoir soumissionné. Le ministère n'a pas pris contact avec ces soumissionnaires potentiels afin de connaître les raisons précises pour lesquelles ils n'ont pas soumissionné. Ces 32 dossiers avaient tous fait l'objet d'une autorisation de la part du sous-ministre.

Estimation et contrat. Pour 23 dossiers analysés où le montant de la soumission dépasse de plus de 10 p. cent celui estimé par le ministère, les explications fournies aux autorités du ministère sont parfois détaillées (14), parfois

très sommaires (6), parfois inexistantes (3). En ce qui a trait à l'approbation requise, le traitement de ces 23 dossiers n'était pas uniforme. Alors que certaines autorisations (7 dossiers) portaient bien sur l'écart, plusieurs (11 dossiers) avaient été obtenues pour un autre motif, dont 9 pour la réception d'une seule offre conforme.

Dépassements de coûts

- Pour 13 des 29 dossiers examinés où il y avait des travaux imprévus, même s'il est difficile de statuer si les éléments ayant entraîné les modifications étaient prévisibles, l'envergure des dépassements était telle qu'il y a lieu de s'interroger. Par exemple, un dépassement de 1,1 million de dollars sur un contrat de 11,4 millions est dû en bonne partie aux raisons suivantes : relevés de terrain incomplets et erreurs de conception ;
- Pour 13 dossiers vérifiés qui nécessitaient l'autorisation du sous-ministre à la suite d'avenants à un contrat, celle-ci a été obtenue.

Suivi des contrats. Un contrôle plus rigoureux devrait être instauré pour démontrer que les exigences techniques ayant trait aux travaux de construction ont été respectées.

Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse

- Le ministère ne réalise pas d'analyse comparative en matière de coûts entre les régions du Québec, ni avec d'autres administrations, ni dans le temps ;
- Le ministère ne procède pas à des analyses des données relatives aux travaux de construction pour l'aider à mettre au jour des situations potentiellement problématiques, notamment à l'égard des conditions de marché ;
- Le ministère doit s'assurer que son personnel dispose des informations nécessaires et de l'expertise requise, notamment pour détecter des situations potentiellement problématiques à l'égard des conditions de marché. À cet effet, il n'a pas établi, de façon structurée, une collaboration avec des organisations comme le ministère de la Sécurité publique, la Sûreté du Québec ou le Bureau de la concurrence en vue d'accroître la probabilité de détection de ces situations.

Équipe :

Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Marthe Gonthier
Nathalie Jacques
Josée Levasseur
Marise Simard

Conclusion. En raison de l'importance des sommes en jeu et des risques liés à l'attribution de nombreux contrats, le ministère se doit de montrer plus d'initiatives pour resserrer ses façons de faire, disposer d'une information plus juste et améliorer sa capacité d'analyse afin d'assurer une saine gestion des fonds publics.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- de préciser et de diffuser les critères servant à établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause afin de communiquer à son effectif des balises favorisant un traitement cohérent quant aux situations d'urgence et de s'assurer de leur respect;
- de s'assurer que les autorisations requises sont obtenues avant de procéder à tout paiement;
- de s'assurer, pour les contrats accordés en vertu des situations d'urgence, que les conditions de réalisation sont clairement définies et que des mesures de contrôle permettent une gestion rigoureuse des coûts. (4.32)

Nous avons recommandé au ministère d'étayer adéquatement sa décision de ne pas lancer d'appel d'offres lorsqu'il se réfère à l'une ou l'autre des situations de fournisseur unique énoncées dans la réglementation. (4.36)

Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que ses pratiques quant au respect des seuils de sollicitation par appel d'offres sont conformes en tout temps à la réglementation et à ses procédures. (4.45)

Nous avons recommandé au ministère d'analyser les situations où il n'y a qu'une seule offre à la suite d'un appel d'offres et de veiller à ce que le sous-ministre détienne l'information requise afin d'autoriser l'attribution des contrats en pareil contexte. (4.50)

Nous avons recommandé au ministère :

- d'appliquer, lorsque cela est requis, sa procédure relative à l'autorisation des contrats pour lesquels le montant de la soumission retenue dépasse de plus de 10 p. cent celui qu'il a estimé et de fournir des explications suffisamment détaillées aux autorités;
- d'analyser les situations où le montant de la soumission retenue est inférieur de façon importante à celui qu'il a estimé à l'égard du contrat dans le but d'en préciser la cause et de communiquer les résultats de cet exercice aux autorités. (4.56)

Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que le montant du contrat, montant établi après négociation avec la firme retenue, est appuyé par une estimation détaillée des honoraires professionnels qu'il entend lui verser;
- d'utiliser les sommes affectées à la réalisation du contrat pour couvrir uniquement les coûts y afférents;
- de veiller à ce que le contrat soit signé avant le début de la prestation de services. (4.71)

Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts. (4.76)

Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont dûment autorisés avant leur paiement;
- de revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont occasionnés par des variations de quantité;
- de veiller à ce que les paiements ne soient pas effectués avant que la recommandation à cet égard attestant la réalisation des travaux soit faite et à ce que les éléments figurant dans le bordereau de soumission soient liés à des travaux précis. (4.82)

Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures supplémentaires pour que le suivi exercé à l'égard de la réalisation des contrats lui donne l'assurance que ses exigences sont respectées et que l'évaluation du fournisseur est effectuée lorsque celle-ci est requise. (4.91)

Nous avons recommandé au ministère :

- de procéder à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part, et, d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec;
- d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques. (4.97)

Commentaires du ministère

Le MTQ a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui se trouvent au paragraphe 4.102. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Vue d'ensemble

Types de contrat

- 4.1** Des contrats sont régulièrement conclus par le gouvernement pour l'acquisition de biens et de services professionnels ou auxiliaires de même que pour la réalisation de travaux de construction. Le MTQ est le plus grand donneur d'ouvrage. Il réalise de nombreux projets d'importance liés aux infrastructures routières. De façon générale, chaque projet donne lieu à plusieurs contrats. En 2006-2007 et en 2007-2008, le MTQ a attribué quelque 30 900 contrats supérieurs à 1 000 dollars, dont la valeur a totalisé 1,6 milliard pour chacune de ces années. Quant à l'ensemble du gouvernement, 180 000 contrats (supérieurs à 1 000 dollars) totalisant respectivement 3,3 et 4,0 milliards de dollars ont été accordés relativement à ces exercices.
- 4.2** Le tableau 1 présente, selon leur type, le nombre et la valeur des contrats accordés par le ministère en 2006-2007 et en 2007-2008. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 la définition de chaque type de contrat.

Tableau 1
Contrats attribués en 2006-2007 et en 2007-2008 (supérieurs à 1 000 dollars)

Type	Nombre	Pourcentage	Valeur (en millions de dollars)	Pourcentage
Approvisionnement	15 300	50	309	10
Services auxiliaires (incluant le déneigement et le déglçage des routes)	6 500	21	212	7
Services professionnels	5 900	19	490	15
Construction	3 200	10	2 144	68
Total	30 900	100	3 155	100

Source : Compilation effectuée à partir des données publiées annuellement par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) concernant les statistiques sur les acquisitions gouvernementales.

- 4.3** Le montant associé aux contrats signés par le ministère augmente au fil du temps. Ainsi, les données à cet égard montrent que les sommes en cause sont passées de 871 millions de dollars en 2004-2005 à 1,6 milliard en 2007-2008 (contrats supérieurs à 1 000 dollars). En 2008-2009, les données fournies par le MTQ indiquent qu'il a conclu durant cet exercice 7 000 contrats de 5 000 dollars et plus, valant globalement 2,7 milliards. En 2006-2007 et en 2007-2008 – exercices visés par nos travaux –, 10 entrepreneurs en construction et 10 firmes de services professionnels (incluant les consortiums qu'elles ont formés entre elles) se sont vu attribuer des contrats totalisant 1,1 milliard de dollars. Le tableau 2 indique le nombre et la valeur des contrats accordés à ces fournisseurs. L'annexe 3 présente, pour la période vérifiée et pour chaque direction territoriale visitée, des données relatives aux contrats de construction attribués aux 10 entrepreneurs ayant obtenu la plus grande valeur de contrats. L'annexe 4 présente des informations équivalentes pour les 10 firmes de services professionnels.

Tableau 2
Contrats attribués en 2006-2007 et en 2007-2008 à 10 entrepreneurs
et à 10 firmes de services professionnels (5 000 dollars et plus)

	Nombre de contrats	Valeur (en millions de dollars)	Pourcentage*
Entrepreneurs (construction)	446	791	39
Firmes de services professionnels (incluant les consortiums)	1 358	301	68
Total	1 804	1 092	s.o.

* Il s'agit du pourcentage de la valeur des contrats attribués par rapport à la valeur totale des contrats propres à chaque type (5 000 dollars et plus).

- 4.4** Depuis le 1^{er} avril 2006, les données se rapportant aux contrats du MTQ sont stockées à l'aide de SAGIR (Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources), système de gestion exploité à l'échelle gouvernementale, et de divers systèmes propres au ministère.

Réglementation

- 4.5** Jusqu'au 1^{er} octobre 2008, l'attribution de contrats était régie par le *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*. Ce règlement, édicté en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, énonçait notamment :
- les diverses conditions permettant d'établir s'il fallait ou non recourir à un appel d'offres ;
 - les règles quant à la façon de solliciter les offres et de les évaluer ;
 - les règles relatives à l'attribution des contrats et à l'autorisation de suppléments ;
 - la teneur de la reddition de comptes à effectuer au Conseil du trésor.
- 4.6** Selon ce règlement, le mode de passation des marchés (appel d'offres public, appel d'offres sur invitation, gré à gré) variait selon le type de contrat et le montant estimé. Des particularités existaient aussi lorsque les contrats étaient soumis aux accords intergouvernementaux. Le tableau 3 montre les principaux seuils nécessitant la tenue d'un appel d'offres (les spécificités à l'égard de ces accords n'y sont toutefois pas présentées).

Tableau 3
Seuils relatifs à la sollicitation des fournisseurs en fonction du type de contrat
(selon la réglementation en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2008)

Modalité obligatoire	Approvisionnement ¹	Services auxiliaires ¹		Services professionnels ¹	Construction ¹
		Déneigement	Autres		
Appel d'offres sur invitation	De 5 000 à 24 999 \$ ²	De 10 000 à 99 999 \$ ³	De 10 000 à 24 999 \$	25 000 \$ et plus ⁴ Spécialité présente dans le fichier des fournisseurs	s.o.
Appel d'offres public	25 000 \$ et plus ²	100 000 \$ et plus ³	25 000 \$ et plus	25 000 \$ et plus ⁴ Spécialité non présente dans le fichier des fournisseurs	25 000 \$ et plus ⁵

1. Des exceptions étaient prévues dans le règlement quant à l'obligation de procéder par appel d'offres en pareilles circonstances.
2. Lorsqu'un contrat visait l'achat de sable, de pierre, de gravier ou d'enrobés bitumineux, l'appel d'offres sur invitation s'appliquait aux contrats dont la valeur allait jusqu'à 199 999 dollars.
3. Pour le déneigement, les appels d'offres s'adressaient uniquement aux candidats figurant dans le fichier des fournisseurs du gouvernement. Ce fichier était un répertoire informatisé constitué de listes de fournisseurs inscrits dans un nombre limité de spécialités (architecture, ingénierie, déneigement, etc.).
4. Si le contrat concernait une spécialité présente dans le fichier des fournisseurs (le génie, par exemple) et que sa valeur était estimée à 25 000 dollars et plus, il fallait tenir un appel d'offres sur invitation auprès des entreprises inscrites dans le fichier sous cette spécialité – dont les noms étaient transmis par le SCT – au lieu de lancer un appel d'offres public, s'adressant à tous les candidats potentiels.
5. Lorsqu'il s'agissait d'un contrat de fabrication et de pose d'enrobés bitumineux dont le montant était inférieur à 500 000 dollars, l'appel d'offres n'était pas requis.

Source : Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics.

4.7 D'autres documents encadrent la gestion des contrats, dont le *Recueil des politiques de gestion* du Conseil du trésor et le guide du SCT intitulé *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*. Le MTQ a également élaboré des procédures administratives en se basant sur ces documents.

4.8 En juin 2006, la *Loi sur les contrats des organismes publics*, laquelle s'applique notamment aux ministères, a été adoptée. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008. L'annexe 5 présente des informations sur cette nouvelle réglementation.

Rôles et responsabilités

4.9 Le MTQ est responsable d'acquiescer les biens et les services nécessaires à ses activités et de conclure à cet effet des contrats conformes à l'ensemble des exigences en la matière. Ses activités à cet égard sont en partie centralisées au ministère tandis que certaines s'exercent dans ses diverses unités administratives, incluant celles réparties sur tout le territoire québécois¹.

1. Les unités administratives sont réparties dans 5 directions générales, elles-mêmes subdivisées en 43 directions qui gèrent plus de 160 services; ces dernières incluent 14 directions territoriales comprenant plus de 55 centres de services.

- 4.10** La sollicitation et l'ouverture des offres, l'analyse de leur conformité ainsi que le secrétariat des comités de sélection, lorsque cela est nécessaire, sont des étapes dont la gestion est centralisée au ministère pour ce qui est des contrats impliquant un appel d'offres public, à l'exception des contrats de déneigement. Il en est de même au regard des contrats de services professionnels suivants : ceux de 25 000 dollars et plus qui, pour la période visée par la vérification, doivent faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation lorsque la spécialité en cause figure dans le fichier des fournisseurs du gouvernement – fichier tenu par le SCT.
- 4.11** Quant aux unités administratives, elles sont responsables de la définition des besoins, de la signature des contrats et de la gestion subséquente de ceux-ci. Pour les contrats accordés à la suite d'un appel d'offres sur invitation (autres que ceux de services professionnels qui se rapportent à une spécialité du fichier) et ceux négociés de gré à gré, ce sont les unités administratives à l'origine de la demande qui effectuent les tâches relatives à la détermination de l'adjudicataire du contrat. L'annexe 6 propose un schéma relatif au processus de gestion d'un contrat de construction alors que l'annexe 7 présente les étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels, et ce, lorsque leur valeur respective est de 25 000 dollars et plus.
- 4.12** Enfin, il appartient à certaines unités centrales du ministère de rédiger les directives ou procédures, d'offrir de la formation, de jouer un rôle conseil auprès des autres unités administratives et de produire les rapports exigés par les autorités et la réglementation.
- 4.13** Par ailleurs, jusqu'au 1^{er} octobre 2008, le ministère était tenu de produire chaque année un rapport destiné au Conseil du trésor pour l'informer, en particulier, du nombre et de la valeur des contrats accordés ainsi que de situations d'exception où il n'y a pas eu d'appel d'offres (fournisseur unique, urgence, contrat de surveillance confié au concepteur des plans et devis, etc.); il est à noter que ces situations étaient énoncées dans le règlement. En outre, il devait lui fournir un rapport relativement aux cas qui, en vertu de ce même règlement, avaient nécessité l'autorisation du sous-ministre, comme des suppléments supérieurs à 10 p. cent du montant du contrat ou la réception d'une seule offre conforme.

Travaux de vérification interne

- 4.14** En vue d'assurer le suivi et le contrôle de l'activité gouvernementale en matière contractuelle ainsi que d'apprécier le respect de la réglementation, le Conseil du trésor a jugé opportun de demander aux ministères et organismes de procéder à la vérification des processus chapeautant la gestion des contrats.
- 4.15** En avril 2006, le MTQ a été tenu de réaliser un tel exercice. Il avait néanmoins entrepris des travaux à ce chapitre dès 2004, même s'il n'était pas officiellement touché par une décision prise à l'époque par le Conseil du trésor. Il avait alors mandaté une firme externe de vérification pour accomplir une partie de ces travaux.

- 4.16** À la suite de ces travaux, le SCT a informé le ministère qu'il souhaiterait que des travaux de vérification supplémentaires, portant sur certains contrats plus à risque en raison de leur nature ou de leur importance, soient effectués. | **Le Secrétariat souhaitait des travaux de vérification supplémentaires.**

Objectif et portée de notre vérification

- 4.17** Nos travaux visaient à nous assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques, certains risques importants relativement aux contrats qu'il accorde. Il est à noter que ces risques sont en rapport avec ceux mentionnés par le SCT dans le document intitulé *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*. En fonction de cet objectif, nous avons vérifié des contrats dont la gestion présentait l'une ou plusieurs situations à risque parmi les suivantes :
- attribution sans appel d'offres en vertu de certaines exceptions (situation d'urgence, fournisseur unique, montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres) ;
 - réception d'une seule offre conforme ;
 - écart important entre le montant estimé et le montant du contrat ;
 - dépassements de coûts significatifs.
- 4.18** Plusieurs de ces situations sont abordées régulièrement par les parlementaires, notamment lors de l'étude des crédits du ministère. Nous avons aussi examiné le suivi exercé par le MTQ afin d'évaluer s'il s'assure du respect des clauses énoncées dans les contrats. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation propres à cette mission. De plus, nous avons regardé dans quelle mesure le ministère a pris des initiatives en vue d'effectuer des analyses et d'établir des comparaisons avec d'autres administrations ou entre les régions du Québec, notamment à l'égard des coûts et des pratiques de gestion.
- 4.19** La vérification englobait tous les types de contrat, mais nous avons exclu les dossiers liés aux technologies de l'information et aux projets en mode partenariat public-privé. Pour l'essentiel, nous avons mené nos travaux auprès de quatre directions territoriales du MTQ (Chaudière-Appalaches, Île-de-Montréal, Laval-Mille-Îles, Ouest-de-la-Montérégie). Diverses unités centrales ont également été mises à contribution. De plus, le SCT a été consulté sur l'interprétation à donner à divers articles du règlement.
- 4.20** Nous avons sélectionné 191 contrats (171 contrats concernant les quatre directions territoriales visitées et 20 contrats touchant d'autres directions), lesquels comportaient 263 situations à risque². Le tableau 4 dresse un portrait global de notre sélection en indiquant le nombre et la valeur des contrats examinés selon leur type tandis que le tableau 5 fournit le nombre de situations analysées en fonction de chacun des risques.

2. À partir des données fournies par le ministère, nous avons relevé, parmi les 30 900 contrats attribués par ce dernier au cours de la période visée par nos travaux, quelque 4 200 situations à risque similaires à celles qui retenaient notre attention.

Tableau 4
Portrait global des contrats sélectionnés

Type de contrat	Nombre	Pourcentage	Valeur	
			(en milliers de dollars)	Pourcentage
Construction	74	38,8	181 192	86,5
Services professionnels	52	27,2	13 498	6,4
Services auxiliaires (déneigement)	10	5,2	5 836	2,8
Services auxiliaires (autres)	31	16,2	3 502	1,7
Approvisionnement	24	12,6	5 398	2,6
Total	191	100,0	209 426	100,0

Tableau 5
Nombre de situations à risque examinées dans les 191 contrats sélectionnés

Situation à risque	Nombre de situations examinées	
Attribution sans appel d'offres		
Situation d'urgence	23	} 115
Fournisseur unique	19	
Montant estimé inférieur aux seuils	73	
Réception d'une seule offre conforme		32
Écart entre le montant estimé et le montant du contrat		71
Dépassements de coûts significatifs		45
Total		263

- 4.21** Nos travaux, qui se sont étendus de juin 2008 à août 2009, ont porté surtout sur les exercices 2006-2007 et 2007-2008. Toutefois, certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Même si les contrats examinés étaient soumis à la réglementation en vigueur avant le 1^{er} octobre 2008, les principes y afférents sont demeurés à la base des dispositions légales énoncées par la suite.

Résultats de notre vérification

Attribution sans appel d'offres

- 4.22** La réglementation prévoit que des contrats peuvent être attribués sans appel d'offres dans certaines situations, notamment celles-ci : situation d'urgence, fournisseur unique et montant estimé inférieur aux seuils spécifiés.
- 4.23** Pour les dossiers examinés, nous avons constaté que les contrats accordés par le ministère sans appel d'offres en vertu de ces situations d'exception ne l'ont pas toujours été dans le respect des règles applicables et des saines pratiques de gestion. Les sections subséquentes appuient ce constat.

Situation d'urgence

- 4.24** Les contrats conclus en situation d'urgence, laquelle implique que la sécurité des personnes et des biens est en cause, ne sont pas soumis aux conditions du règlement. Une seule contrainte est alors imposée : aucun paiement ne peut être effectué sans l'autorisation du sous-ministre. En pareil contexte, plus de la moitié des contrats examinés ont été conclus de gré à gré à un fournisseur choisi par le ministère ; pour les autres cas, il a procédé par appel d'offres sur invitation. Lorsque le gré à gré est utilisé, la plupart du temps, le fournisseur facture le ministère au fur et à mesure de l'avancement des travaux selon le coût réel, majoré d'un pourcentage. Cette majoration est normalement de 15 p. cent pour les travaux de construction. Quant aux services professionnels, ils sont payés selon les taux décrétés. Lorsque la facturation est effectuée selon le coût majoré, il n'y a habituellement pas de montant fixé au départ, car le ministère estime qu'il lui est difficile de prévoir l'ampleur des travaux.
- 4.25** Il est donc essentiel qu'il y ait bel et bien urgence puisque, si tel n'est pas le cas, le ministère devrait normalement lancer un appel d'offres en vue de signer un contrat déterminant le prix des travaux ou des services. Or, le ministère n'a pas suffisamment précisé ni diffusé les critères permettant d'établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause, alors que des balises seraient nécessaires afin de porter un jugement plus éclairé en matière d'urgence et de démontrer pourquoi il n'a pas procédé par appel d'offres public. Comme cette évaluation est effectuée par les directions territoriales, elle peut varier de l'une à l'autre.
- 4.26** Les 23 dossiers que nous avons examinés concernaient surtout des structures (travaux de construction et services professionnels). Ceux-ci se rapportaient principalement à la période suivant l'effondrement du viaduc de la Concorde. Pour tenir compte des constats de la commission Johnson, le ministère fait valoir que cela l'a amené à attribuer davantage de contrats en faisant appel au motif de situation d'urgence. Cependant, l'information obtenue lors de notre vérification n'a pas démontré qu'une telle situation a été invoquée uniquement lorsqu'il était approprié de le faire. À notre avis, à l'égard de 20 dossiers, les raisons expliquant la décision de considérer qu'il y avait urgence et, conséquemment, de négocier le contrat de gré à gré ou de procéder par appel d'offres sur invitation étaient discutables pour une partie ou la totalité des travaux ou des services. Les paragraphes suivants illustrent nos observations.
- 4.27** De nombreux travaux de sécurisation de structures ont été effectués en urgence. Dans une direction territoriale, le plan de sécurisation – piquage du béton et pose de grillage ou autre moyen de protection –, visant 170 structures, a été entièrement réalisé en urgence et les contrats ont été attribués de gré à gré. Les travaux ayant trait à 67 p. cent d'entre elles ont pourtant commencé de deux à six mois après le début de ceux effectués sur les premières structures, ce qui, selon nous, démontre que la notion d'urgence n'était pas applicable à toutes. Les coûts relatifs à l'ensemble de ces interventions (170 structures) ont été de l'ordre de 10 millions de dollars. Pour des travaux de nature similaire à la même période, une autre direction territoriale a élaboré un devis et a tenu un appel d'offres sur invitation.

Raisons discutables pour appuyer l'urgence de la situation.

- 4.28** De plus, dans trois directions territoriales, nous avons relevé cinq contrats renvoyant à des situations où il y avait urgence d'agir pour sécuriser des structures, mais où des travaux de réfection permanente faits par la suite l'ont également été sans appel d'offres public. La décision d'invoquer l'urgence à l'égard de ces derniers travaux soulève des questions, d'autant plus que certains d'entre eux se sont échelonnés sur plusieurs mois. La valeur de ces cinq contrats s'est chiffrée à 10 millions de dollars.
- 4.29** Sur le plan de la documentation des dossiers liés aux situations d'urgence, nous avons observé une grande variabilité entre les directions territoriales. Dans une de ces directions, il y avait absence presque totale de pièces, à l'exception des factures : aucun contrat signé et pas toujours de devis. À l'opposé, dans deux autres directions, ces documents figuraient dans les dossiers et des soumissions ou des offres de services avaient même été demandées dans certains cas. Pour ce qui est de la quatrième région ayant fait l'objet de nos travaux, les pièces étaient parfois présentes, parfois absentes. Sans une documentation adéquate, les conditions du contrat liant les parties ne sont pas clairement définies ni officialisées et, si une situation problématique est soulevée, elles sont sujettes à litige.
- 4.30** En outre, pour chaque situation considérée comme urgente, le personnel doit faire approuver par le sous-ministre une enveloppe budgétaire avant d'effectuer les paiements y afférents. Nous avons pourtant recensé cinq cas où des sommes avaient été versées préalablement à l'autorisation alors qu'il s'agissait de la seule exigence imposée par la réglementation relativement aux situations d'urgence. En ce qui a trait à ces cinq dossiers, l'approbation a été donnée de quatre à huit mois après le premier paiement. Dans un cas, la totalité du montant lié au contrat, soit 625 000 dollars, a été déboursée avant l'autorisation requise. Quant aux autres dossiers, une partie des paiements, soit 2,3 millions de dollars, a été effectuée préalablement à l'autorisation.
- 4.31** Concernant les contrats pour lesquels le ministère n'a pas démontré qu'il s'agissait d'une réelle situation d'urgence, celui-ci n'a pas la certitude qu'il a obtenu le meilleur coût à l'égard des travaux en question puisqu'il n'a pas procédé par appel d'offres public. À la lumière des constats dressés dans la présente section et compte tenu du fait que la réglementation n'impose qu'un minimum d'exigences, nous estimons qu'il est difficile pour le ministère de s'assurer que l'ensemble des coûts est justifié lorsqu'il invoque une situation d'urgence.
- 4.32** Nous avons recommandé au ministère :
- de préciser et de diffuser les critères servant à établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause afin de communiquer à son effectif des balises favorisant un traitement cohérent quant aux situations d'urgence et de s'assurer de leur respect;
 - de s'assurer que les autorisations requises sont obtenues avant de procéder à tout paiement;
 - de s'assurer, pour les contrats accordés en vertu des situations d'urgence, que les conditions de réalisation sont clairement définies et que des mesures de contrôle permettent une gestion rigoureuse des coûts.

Fournisseur unique

- 4.33** Le règlement permet aussi de ne pas lancer d'appel d'offres dans des situations dites de fournisseur unique. Nous avons examiné les suivantes :
- Après une recherche sérieuse et documentée, il s'avère qu'un seul fournisseur peut répondre aux spécifications énoncées ou possède les qualifications requises.
 - L'attribution d'un contrat à une entreprise autre que celle qui donne déjà une garantie relative au bien ou au service concerné annulerait celle-ci.
 - Un droit exclusif, notamment un droit d'auteur, s'applique.
 - Un seul fournisseur est en mesure de présenter une offre à des conditions économiques avantageuses en raison des coûts de transport de matériaux, ce qui rend la concurrence impossible.
- 4.34** Dans 10 des 19 dossiers que nous avons scrutés, nous avons constaté que le non-recours à l'appel d'offres était justifié. Il s'agissait surtout de contrats accordés à des fournisseurs de produits homologués par le ministère ou de services d'utilité publique, comme l'électricité et les télécommunications. La valeur de ces contrats variait entre 13 000 dollars et 1,6 million.
- 4.35** Toutefois, pour ce qui est des neuf autres contrats, dont le montant se situait entre 21 000 et 114 000 dollars, l'information présente dans les dossiers ne démontrait pas qu'une recherche suffisante avait été effectuée en vue d'établir que le fournisseur était unique. Ainsi, le fait de ne pas avoir procédé par appel d'offres n'était pas expliqué de façon satisfaisante ou n'était pas documenté.
- 4.36** **Nous avons recommandé au ministère d'étayer adéquatement sa décision de ne pas lancer d'appel d'offres lorsqu'il se réfère à l'une ou l'autre des situations de fournisseur unique énoncées dans la réglementation.**

Montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres

- 4.37** Nous avons analysé 73 contrats dont la valeur (montant estimé) était inférieure aux seuils nécessitant la tenue d'un appel d'offres. Les lacunes présentées ci-après découlent des travaux relatifs à 51 de ces dossiers.
- 4.38** Lorsque les besoins sont fractionnés et que la valeur des contrats devient ainsi inférieure aux seuils de sollicitation par appel d'offres, l'obligation de recourir à cette dernière modalité est évitée. Pour détecter les cas potentiels de fractionnement, nous avons recherché des dossiers pour lesquels plus d'un contrat inférieur à 25 000 dollars avait été accordé – à un ou à différents fournisseurs – pour des biens, des travaux ou des services similaires, et ce, dans un court laps de temps.

- 4.39** Eu égard au risque de fractionnement, nous avons | **Plusieurs contrats fractionnés.** sélectionné 37 dossiers se rapportant surtout à des contrats d'approvisionnement, de services professionnels et de services auxiliaires. À notre avis, 30 contrats ont été fractionnés. Ils auraient en effet donné lieu à un appel d'offres public (ou sur invitation pour une spécialité figurant dans le fichier des fournisseurs) si les besoins y afférents avaient été regroupés. L'exemple qui suit illustre notre propos : deux contrats ont été conclus de gré à gré avec la même firme pour des services d'arpentage dans la même région, un premier de 24 900 dollars et un second de 24 999 dollars, attribué un mois plus tard.
- 4.40** Par ailleurs, nous avons relevé six autres cas problématiques. Le montant estimé pour ces contrats s'élevait à moins de 25 000 dollars, permettant ainsi de ne pas faire d'appel d'offres public, mais les contrats effectivement attribués se sont chiffrés à plus de 25 000 dollars. Le dépassement le plus important touche un contrat d'entretien de haltes routières, estimé à 24 000 dollars, qui s'est finalement monté à 44 900 dollars.
- 4.41** En outre, selon le règlement en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2008, il n'est pas nécessaire de solliciter des offres pour l'attribution d'un contrat de fabrication et de pose d'enrobés bitumineux inférieur à 500 000 dollars. Le MTQ a néanmoins établi des règles et des tarifs pour payer le juste prix concernant ce type d'opérations. Ainsi, en début d'année, il fixe les tarifs non négociables qu'il est prêt à payer pour de tels travaux. Avant d'accorder un contrat, il doit déterminer s'il y a concurrence entre les entreprises les plus près des travaux. Pour ce faire, il chiffre la valeur du contrat (en se fondant sur les tarifs prédéterminés) pour les centrales d'enrobage situées à proximité des travaux visés. Il y a concurrence si l'écart de prix (le coût du transport étant le facteur déterminant) entre celle qui est la plus proche et les autres est inférieur à 5 p. cent; il est alors tenu de procéder par appel d'offres sur invitation, à tout le moins. Si ses calculs indiquent plutôt qu'il n'y a pas de concurrence, il offre le contrat à l'entrepreneur dont le prix est le moins élevé, en appliquant les tarifs.
- 4.42** Nous avons scruté huit dossiers concernant les enrobés bitumineux (contrats de moins de 500 000 dollars). Or, pour deux d'entre eux, la procédure décrite précédemment n'a pas été suivie. À l'égard de l'un des contrats (495 000 dollars), il n'y a pas eu d'appel d'offres sur invitation même si les estimations (écart inférieur à 5 p. cent) démontraient la pertinence de placer les centrales d'enrobage en situation de concurrence. Quant à l'autre contrat (53 000 dollars), sa valeur n'a pas été établie en respectant les tarifs, mais plutôt en consentant une hausse au fournisseur, à sa demande. Enfin, dans un autre cas (106 000 dollars), l'information versée au dossier ne contenait pas d'analyse déterminant s'il y avait concurrence, laquelle aurait dû servir à décider du mode d'attribution du contrat.
- 4.43** Par ailleurs, les contrats relatifs aux enrobés bitumineux dont le montant est supérieur à 500 000 dollars doivent donner lieu à un appel d'offres public à moins d'avoir obtenu une autorisation du Conseil du trésor pour procéder autrement. En août 2008, à la suite d'une demande à cet effet, le Conseil du trésor a autorisé le ministère à accorder des contrats de gré à gré (sur la base des tarifs prédéterminés) sous réserve de s'assurer de l'impossibilité de procéder par appel d'offres public, étant donné l'absence de concurrence, et ce, comme l'avait mentionné le MTQ dans sa demande.

- 4.44** Or, pour trois contrats attribués de gré à gré par une même direction territoriale (deux contrats inférieurs à 500 000 dollars et un contrat supérieur à cette somme), nous considérons qu'il y avait concurrence, ce qui va à l'encontre de la justification fournie au Conseil du trésor. En effet, cette direction nous a confirmé qu'elle n'attribue généralement pas de contrats d'enrobés bitumineux de gré à gré, car il y a concurrence. Ajoutons que, en ce qui a trait au contrat supérieur à 500 000 dollars, en plus de ne pas avoir eu recours à l'appel d'offres public, le MTQ a fait affaire avec un fournisseur autre que celui visé par l'autorisation du Conseil du trésor. Le ministère nous a mentionné que le fournisseur ciblé au départ n'était pas en mesure d'effectuer les travaux; ainsi, de sa propre initiative, il a attribué le contrat à la seconde usine d'enrobés bitumineux située la plus près du chantier, ce que nous avons constaté. Le ministère justifie la décision de ne pas avoir procédé par appel d'offres par le fait que les sommes requises pour les travaux étaient disponibles et que ceux-ci devaient être réalisés rapidement avant l'hiver.
- 4.45** Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que ses pratiques quant au respect des seuils de sollicitation par appel d'offres sont conformes en tout temps à la réglementation et à ses procédures.

Réception d'une seule offre conforme

- 4.46** À la suite d'un appel d'offres, il peut arriver qu'une seule offre soit conforme ou encore que, parmi les offres conformes, une seule soit considérée comme acceptable par le comité de sélection. Selon le règlement, les contrats attribués en pareils contextes doivent être autorisés par le sous-ministre. À cet effet, les directions territoriales sont tenues de lui fournir par écrit les diverses explications utiles à sa prise de décision.
- 4.47** Nous avons examiné 32 contrats en fonction de cet aspect. Ils avaient tous fait l'objet d'une autorisation de la part du sous-ministre. La plupart des dossiers (25) contenaient cependant peu ou pas d'explications quant à la présence d'une seule offre recevable. Pourtant, dans 17 de ces cas, d'autres fournisseurs s'étaient procuré les documents d'appel d'offres sans toutefois avoir soumissionné. Parfois, le contrat était donné au même fournisseur depuis plusieurs années.
- 4.48** Des travaux concernant la tonte de gazon et le débroussaillage aux abords d'autoroutes permettent d'illustrer notre propos. Six fournisseurs sont venus chercher les documents d'appel d'offres relativement à ce contrat de 100 000 dollars, renouvelable pour deux ans, mais un seul a soumissionné. Il réalisait ces travaux depuis au moins 10 ans. L'explication principale en ce qui a trait à la réception d'une seule offre n'est guère convaincante: «Ceci s'explique probablement par les difficultés et contraintes reliées à la tonte de gazon en milieu urbain fortement congestionné.»

- 4.49** Nous considérons que le ministère aurait avantage à connaître les raisons précises pour lesquelles la concurrence ne joue pas malgré la tenue d'un appel d'offres. Il serait notamment approprié de se pencher sur les conditions de marché, telles que le nombre et l'envergure des entreprises potentielles, eu égard à l'importance pécuniaire du contrat. Pour ce faire, une bonne pratique consiste à prendre contact avec les soumissionnaires potentiels, particulièrement ceux qui sont venus chercher les documents et qui n'ont pas déposé d'offre, afin de connaître ce qui a motivé leur désintérêt – une démarche que le MTQ n'a pas accomplie pour les contrats que nous avons examinés. Grâce à cette information, il pourrait apporter les ajustements requis, s'il y a lieu, ou être au fait de problèmes particuliers relativement à la concurrence.
- Une seule offre conforme : le ministère aurait avantage à en connaître les raisons.**
- 4.50** Nous avons recommandé au ministère d'analyser les situations où il n'y a qu'une seule offre à la suite d'un appel d'offres et de veiller à ce que le sous-ministre détienne l'information requise afin d'autoriser l'attribution des contrats en pareil contexte.

Estimation et contrat

Contrats autres que ceux relatifs aux services professionnels

- 4.51** Avant d'attribuer un contrat, le ministère estime la valeur de celui-ci. Il arrive qu'un écart – positif ou négatif – entre le montant estimé par le ministère pour un contrat et celui figurant dans l'offre du candidat retenu soit important (10 p. cent ou plus). Nous avons examiné 52 contrats qui avaient été conclus en ayant cette caractéristique. Sur le plan de la gestion, pareilles conditions constituent un risque dont le MTQ doit tenir compte puisque, selon les informations que nous avons obtenues, plusieurs facteurs peuvent influencer sur ces écarts, dont l'évolution du coût de certains matériaux et le moment du lancement de l'appel d'offres ; ils peuvent également être une indication d'une situation potentiellement problématique. Si l'on se réfère aux données du ministère relativement à la période vérifiée, deux fois plus de contrats ont donné lieu à un écart négatif (montant estimé supérieur à l'offre du candidat retenu) que le contraire.
- 4.52** D'après les procédures du ministère, une approbation (sous-ministre adjoint ou sous-ministre selon l'importance de l'écart concerné) est nécessaire lorsque le montant de la soumission dépasse de plus de 10 p. cent celui de l'estimation, et la décision est dans ce cas basée sur les explications fournies. Pour les 23 dossiers analysés présentant un tel écart, ces explications étaient parfois détaillées (14), parfois très sommaires (6), parfois inexistantes (3). Par exemple, un contrat de construction de 2 millions de dollars a été signé, alors que sa valeur avait été estimée à 1,3 million, et ce, sans que cette différence soit convenablement justifiée. Le MTQ a mentionné que la firme qu'il avait mandatée pour effectuer l'estimation avait sous-évalué plusieurs éléments. Nous nous serions attendus à des indications plus précises quant aux causes de cette sous-évaluation.

- 4.53** En ce qui a trait à l’approbation requise lorsque le montant de la soumission excède de plus de 10 p. cent celui estimé à l’égard du contrat, le traitement des 23 dossiers visés n’était pas uniforme. En effet, alors que certaines autorisations (7 dossiers) portaient bien sur l’écart, plusieurs (11 dossiers) avaient été obtenues pour un autre motif, dont la réception d’une seule offre conforme (9 dossiers). Enfin, nous n’avons pas été en mesure, pour 5 dossiers, d’établir si l’autorisation avait été obtenue, puisque nous n’avons pas trouvé de document dûment signé, malgré les notes qui étaient consignées à ce sujet.
- 4.54** Par ailleurs, lorsque le montant de la soumission s’avère inférieur de plus de 10. p. cent à celui de l’estimation, les procédures du MTO sont muettes sur la marche à suivre. Dans les faits, pour les 29 dossiers analysés en ce sens, aucune explication n’a été donnée et ces cas n’ont pas été portés à l’attention des autorités ministérielles. Nous sommes d’avis que le ministère doit chercher à comprendre ce qui est à l’origine des écarts importants et faire en sorte que ces situations soient portées à l’attention des autorités, notamment dans le but de s’assurer que le processus d’estimation n’est pas déficient. Le cas suivant illustre notre point de vue : un contrat de construction estimé à 9,4 millions de dollars a été conclu avec le fournisseur ayant présenté la plus basse soumission, soit 7,1 millions ; or, l’écart de 2,3 millions n’a donné lieu à aucune justification (le coût réel s’est élevé à 8,0 millions).
- 4.55** Compte tenu de l’importance des sommes en jeu, nous croyons nécessaire que le ministère explique la présence d’écarts significatifs – positifs ou négatifs – en tentant d’en déterminer la source : moment de l’appel d’offres, évaluation déficiente des besoins, facteurs inhérents à la concurrence ou caractéristiques du marché (surcharge de travail, manque de ressources, hausse du prix des matériaux, etc.). Cet exercice lui permettrait d’améliorer ses pratiques. | **Le ministère doit chercher l’origine des écarts significatifs.**
- 4.56** Nous avons recommandé au ministère :
- d’appliquer, lorsque cela est requis, sa procédure relative à l’autorisation des contrats pour lesquels le montant de la soumission retenue dépasse de plus de 10 p. cent celui qu’il a estimé et de fournir des explications suffisamment détaillées aux autorités ;
 - d’analyser les situations où le montant de la soumission retenue est inférieur de façon importante à celui qu’il a estimé à l’égard du contrat dans le but d’en préciser la cause et de communiquer les résultats de cet exercice aux autorités.

Contrats de services professionnels

- 4.57** Des contrats de services professionnels sont attribués pour combler différents besoins : réalisation d’études, obtention de services d’arpentage ou d’évaluation, préparation de plans et devis, surveillance des chantiers de construction, etc.
- 4.58** Le règlement fixe diverses modalités d’appel à la concurrence lorsque la valeur des contrats de ce type est estimée à 25 000 dollars et plus. Le principe général est de procéder par appel d’offres public, sauf si la spécialité recherchée, telle que le génie, figure dans le fichier des fournisseurs. En pareil cas, on doit recourir à l’appel d’offres sur invitation auprès des fournisseurs inscrits dans ce fichier. Il est également permis d’attribuer de gré à gré un contrat de surveillance de travaux s’il est conclu avec l’entreprise qui a conçu les plans et devis.

- 4.59** De plus, depuis quelques années, le Conseil du trésor a autorisé le ministère à qualifier des firmes de génie pour une période déterminée, et ce, après un appel d'offres public régionalisé (elles doivent être déjà inscrites dans le fichier des fournisseurs). Ainsi, au fur et à mesure des besoins, les firmes qualifiées se voient attribuer des mandats à condition que la valeur des contrats y afférents soit inférieure au seuil fixé (100 000 dollars jusqu'en mai 2008 ; 200 000 dollars après cela).
- 4.60** Par ailleurs, deux types d'appel d'offres de services professionnels sont prévus par la réglementation : avec ou sans prix. Ce dernier type s'applique aux services liés au génie et à l'architecture, lesquels sont soumis aux tarifs approuvés par le Conseil du trésor. On peut y recourir en vue d'obtenir d'autres services, comme l'arpentage, auxquels est aussi associé un tarif approuvé. Le choix de la firme s'effectue uniquement en fonction de la qualité des offres de services, évaluée selon des critères déterminés. Le prix du contrat est négocié par la suite.
- 4.61** Quant à l'offre de services avec prix, elle s'impose en l'absence de tarif approuvé. On peut également y recourir à l'égard de services pour lesquels il existe un tel tarif (à l'exception du génie et de l'architecture). Il en va ainsi de l'arpentage, qui peut donner lieu à une offre de services avec ou sans prix. Nos travaux ont montré que les directions territoriales procèdent selon l'une ou l'autre de ces deux approches. Rappelons que l'annexe 7 schématise les étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels.
- 4.62** Dans le cadre de cette vérification, nous avons scruté 48 contrats de services professionnels parmi ceux qui n'avaient pas trait à des situations d'urgence : 35 étaient liés à une offre de services sans prix et 13, à une offre de services avec prix. Nous avons observé de multiples façons de faire en ce qui concerne l'estimation de la valeur du contrat, la négociation des honoraires, l'établissement du montant accordé à la signature et le paiement. Les contrats examinés, particulièrement ceux relatifs à une offre de services sans prix, font ressortir qu'il n'y a pas d'uniformité dans le traitement et, comme l'indique le tableau 6, bien souvent, les saines pratiques de gestion ne sont pas adoptées.

Tableau 6
Principales lacunes relatives aux 35 contrats de services professionnels examinés
(avec offre de services sans prix)

Objet	Lacune	Nombre de contrats visés
Estimation	Absence de documents à l'appui du montant estimé	19
	Résultat documenté, mais non basé sur un calcul détaillé	11
Négociation et paiement des honoraires	Signature du contrat antérieure à l'entente sur le montant à verser	13
Respect du décret en cas de rémunération à forfait	Proposition pas assez détaillée : preuve insuffisante quant à l'application des dispositions en matière d'honoraires	14
Signature du contrat par rapport au début des travaux	Signature postérieure	13

Offre de services sans prix

Montant estimé

- 4.63** Même dans le contexte d'une offre de services sans prix, il est important pour le ministère d'estimer avec justesse les honoraires professionnels qu'il devra verser, notamment afin d'apprécier la pertinence du montant qui lui sera soumis ultérieurement par la firme. En 2001, dans le but de fournir à son effectif un outil d'évaluation concernant les honoraires relatifs à la surveillance de travaux avec personnel en résidence sur le chantier – c'est-à-dire en permanence sur les lieux –, le MTQ a élaboré une grille de pourcentages. Plus tard, au printemps 2007, un formulaire d'estimation détaillée visant les services professionnels a été conçu en ce sens. La rigueur est de mise, d'autant plus que les contrats de surveillance sont d'ordinaire passés de gré à gré avec la firme ayant dressé les plans et devis et que c'est elle également qui procède à l'estimation des coûts de construction, le cas échéant.
- 4.64** Nous avons vérifié comment l'estimation des honoraires avait été faite à l'égard de 35 dossiers de contrats. Dans 19 d'entre eux, aucun document ne venait appuyer la façon dont le montant prévu avait été établi. Pour 11 autres de ces 35 dossiers, l'estimation n'était pas suffisamment étayée. En effet, elle n'était pas basée sur un calcul détaillé englobant tous les paramètres essentiels figurant dans le formulaire en vigueur depuis 2007 (type de ressources, expérience, nombre de personnes, heures requises, taux fixés par décret, etc.). Le ministère a plutôt estimé le montant des honoraires en fonction d'un pourcentage du coût prévu des travaux de construction ou en se référant à des projets antérieurs.
- 4.65** En ce qui a trait plus particulièrement à l'estimation du montant des honoraires relatifs à quatre contrats de surveillance de travaux avec personnel en résidence sur le chantier (ces dossiers contenaient un document pour appuyer l'estimation faite selon des pourcentages), notre analyse a révélé les lacunes suivantes. D'abord, les taux utilisés dépassaient souvent ceux figurant dans la grille de 2001, lesquels incluent une marge de manœuvre permettant de couvrir, s'il y a lieu, le coût de services additionnels pendant et après les travaux. De plus, une provision avait été ajoutée relativement à d'éventuels services à rendre sur demande alors que, comme nous venons de le dire, les pourcentages de la grille tiennent compte de cette éventualité. Par exemple, pour un contrat de construction évalué à 5,9 millions de dollars, les honoraires concernant la surveillance ont été estimés à 700 000 dollars – y compris une provision de 120 000 dollars –, soit 12 p. cent des coûts de construction. Si les pourcentages de la grille avaient été appliqués, le montant aurait été de 450 000 dollars, soit 7,6 p. cent des coûts de construction prévus d'un projet standard, sans particularités.

Honoraires professionnels: estimation mal étayée.

Négociation des honoraires, contrat et paiement

- 4.66** Lorsqu'une firme dépose une offre de services sans prix, elle est choisie sans égard à l'aspect financier, le montant des honoraires étant négocié par la suite. Or, des 35 contrats vérifiés sous ce rapport, 13 avaient été signés avant qu'il y ait eu entente entre les parties sur le montant et, pour 11 d'entre eux, avant même que la firme fasse sa proposition en matière d'honoraires; le montant maximal indiqué dans le contrat correspondait généralement à l'estimation faite par le ministère. En procédant de cette façon, ce dernier annonce ce qu'il est prêt à payer et diminue, par le fait même, son pouvoir de négociation.

- 4.67** Pour 9 de ces 13 contrats, le montant que le ministère a accepté par la suite était inférieur à celui qu'il avait estimé. Par contre, dans 5 de ces 9 dossiers, des services additionnels, liés ou non au projet, ont été réglés à même le solde disponible par rapport au montant maximal prévu. Ainsi, pour un contrat de surveillance estimé à 790 000 dollars, l'entente a été signée à hauteur de ce montant. Après négociation, les honoraires ont été ramenés à 593 000 dollars, ce qui laissait un solde disponible de 197 000 dollars relativement à ce contrat. Dans les faits, ce solde a permis d'accorder un supplément de 66 000 dollars pour des travaux menés dans le cadre du projet, soit un dépassement de 11 p. cent par rapport au montant négocié, sans qu'il doive faire l'objet d'une autorisation. De plus, le coût d'une étude (104 000 dollars) n'ayant pas de lien avec ce contrat a été couvert au moyen de la même enveloppe, étant donné que le budget n'était pas épuisé, alors que cette étude aurait dû donner lieu à un appel d'offres distinct.
- 4.68** Par ailleurs, dans 3 directions territoriales, les travaux afférents à 13 contrats avaient débuté de 1 à 8 mois avant leur signature. Nous avons relevé un cas où les plans et devis ont été entièrement préparés avant que soit établi le contrat.
- 4.69** Soulignons qu'à l'égard de 26 des 35 dossiers sélectionnés, le montant des honoraires correspondait à une somme forfaitaire négociée entre le MTQ et la firme³. Les contrats examinés font ressortir que le ministère pouvait difficilement évaluer si la proposition d'honoraires était réaliste en fonction des services à obtenir puisqu'il n'effectuait généralement pas au préalable sa propre estimation détaillée des honoraires qu'il est appelé à supporter. De plus, relativement à 14 des 26 contrats, les documents présents dans les dossiers ne permettaient pas de voir si les dispositions du décret concernant la rémunération des services avaient été respectées parce que les propositions d'honoraires n'étaient pas assez détaillées sur ce point.

Offre de services avec prix

- 4.70** Il existe deux types de rémunération avec prix : celui-ci peut soit équivaloir à un montant forfaitaire global, soit renvoyer à des taux horaires, lesquels serviront par la suite à établir une somme forfaitaire en estimant le nombre d'heures requises pour remplir le mandat. Dans le premier cas, le montant apparaissant dans l'offre de services, la valeur du contrat de même que le total des paiements effectués subséquemment sont identiques. Dans le second cas, la situation est différente et suppose la négociation d'une somme forfaitaire basée sur l'estimation du nombre d'heures de travail, multiplié par les taux figurant dans l'offre. Or, dans trois des six dossiers examinés à cet égard, rien n'indiquait que les taux soumis au départ avaient été respectés au moment de la négociation des honoraires, car les propositions n'étaient pas suffisamment détaillées.

3. Selon le décret, cette somme est déterminée en estimant le nombre d'heures nécessaires à l'accomplissement du mandat et en appliquant les taux qui y sont prévus à l'égard des différents types de services, selon la classification et l'expérience du personnel affecté à sa réalisation.

4.71 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que le montant du contrat, montant établi après négociation avec la firme retenue, est appuyé par une estimation détaillée des honoraires professionnels qu'il entend lui verser ;
- d'utiliser les sommes affectées à la réalisation du contrat pour couvrir uniquement les coûts y afférents ;
- de veiller à ce que le contrat soit signé avant le début de la prestation de services.

Dépassements de coûts

Justification

4.72 Les situations à l'origine des dépassements de coûts sont multiples : variation quant à la quantité des matériaux requis, travaux additionnels en raison de conditions imprévisibles ou d'une évaluation déficiente des besoins (due notamment à des relevés de terrain incomplets, des erreurs de conception, des plans « tel que construit » antérieurs inexacts, etc.). Pour produire les plans « tel que construit », les plans initiaux sont mis à jour en tenant compte de toutes les modifications apportées durant les travaux ; par conséquent, les documents les plus récents doivent refléter fidèlement la réalité.

4.73 Aux fins de la vérification, nous nous sommes penchés sur 35 dossiers présentant chacun des dépassements significatifs (excluant les situations d'urgence). Pour certains, l'écart (plus de 10 p. cent par rapport au contrat initial) découlait de travaux imprévus, alors que pour d'autres, il correspondait aux sommes additionnelles affectées à la réalisation des travaux spécifiés dans le contrat. En tout, l'ensemble de ces dépassements s'est monté à 25,9 millions de dollars, soit 19,9 p. cent de la valeur totale des contrats examinés.

4.74 Ce sont principalement les contrats de construction qui ont donné lieu aux dépassements significatifs. Dans le tiers des cas, les informations consignées dans les dossiers n'étaient pas suffisantes pour expliquer les dépassements. Par ailleurs, relativement à 8 des 29 dossiers faisant état de travaux imprévus, une partie des dépassements résultait de lacunes touchant particulièrement la préparation des travaux. De plus, pour 13 autres de ces 29 dossiers, même s'il est difficile d'établir si les éléments ayant entraîné les modifications étaient prévisibles, l'ampleur des dépassements est telle qu'il y a lieu de s'interroger. Quelques exemples illustrent ces situations :

- Contrat de 11,4 millions : pont d'étagement ;
Dépassement de 1,1 million dû en bonne partie aux raisons suivantes : relevés de terrain incomplets, erreurs de conception ou plans « tel que construit » antérieurs inexacts.
- Contrat de 7,3 millions : ponts d'étagement ;
Dépassement de 900 000 dollars, dont près de la moitié est due au remplacement du revêtement des talus adjacents à l'un des ponts, remplacement non prévu dans le devis initial, même si le revêtement était endommagé.

Dépassements de coûts : explications insuffisantes dans le tiers des cas examinés.

- Contrat de 10 millions : échangeur de circulation ;
Dépassement de 1,9 million dont 1,3 million est expliqué comme suit : augmentation des prix par suite de l'autorisation tardive du ministère quant au début des travaux (le certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a été délivré après un délai de 10 mois, mais le contrat avait été transmis à l'entrepreneur pour signature avant l'obtention du certificat ; l'entrepreneur a demandé un ajustement des prix de 1,6 million pour cause de retard dans l'exécution du contrat et le MTQ lui a accordé 1,3 million).
- Contrat de 35,3 millions : réfection d'une autoroute ;
Réclamation d'un entrepreneur de l'ordre de 8 millions de dollars, qui s'est réglée par le versement de 3,8 millions, après entente avec le MTQ. Les raisons à l'origine de cette réclamation, notamment les suivantes, font ressortir des lacunes : modification de la configuration des accès aux aires de travail construites selon les directives du ministère, mais que l'entrepreneur jugeait non sécuritaires ; perte de productivité due à un nombre d'accès au chantier moindre que celui prévu dans le devis ; coût d'accélération des travaux pour respecter l'échéance, car l'entrepreneur ne reconnaissait pas de responsabilité pour le retard ; frais d'intérêts sur le montant réclamé.

- 4.75** Mentionnons enfin cinq cas où des coûts de 1,1 million de dollars ont été supportés à même le budget relatif à un contrat, alors qu'ils en concernaient un autre. Par exemple, l'enveloppe destinée à un projet de réfection de structures de 5,4 millions a été utilisée pour régler des coûts de 578 000 dollars se rapportant à un autre contrat. | **Certains coûts supportés à même le budget d'un autre contrat.**
- 4.76** Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts.

Autorisation

Autorisation de la direction territoriale pour des travaux imprévus

- 4.77** Lorsque des travaux imprévus doivent être exécutés et qu'ils ne correspondent à aucun élément mentionné dans la soumission, les procédures du ministère exigent un avenant au contrat, lequel doit faire l'objet des autorisations suivantes : approbation préliminaire des travaux visés, approbation de leur exécution en vue de négocier l'avenant et approbation de ce dernier par le directeur territorial. Nous avons constaté que les autorisations écrites, même la préliminaire qui doit être obtenue avant toute négociation, avaient été données après la réalisation des travaux dans 62 p. cent des cas examinés (18 des 29 dossiers où il y avait des avenants). Dans ces cas, le délai était relativement long, allant de quelques jours à 18 mois. Le ministère a déclaré à cet égard qu'il donnait son autorisation verbale préalablement. Cependant, cette façon de procéder ne respecte pas sa procédure relative aux avenants.

4.78 En outre, pour 10 contrats de construction ayant donné lieu à des dépassements importants, des paiements allant jusqu'à 28,2 p. cent (300 000 dollars) de la valeur du contrat ont été effectués avant l'autorisation des avenants. Le montant maximum que nous avons relevé dans les dossiers examinés pour de tels paiements était de 2,2 millions de dollars, soit 14,9 p. cent du montant du contrat. Notamment, à l'égard d'un dossier, des sommes de l'ordre de 370 000 dollars ont été versées à l'entrepreneur qui a exécuté les travaux, alors que ceux-ci n'ont jamais été approuvés par le directeur territorial. Nous avons aussi observé quelques cas où des paiements ont été faits prématurément pour la réalisation de travaux prévus dans le contrat initial. Par exemple, un entrepreneur a touché 635 000 dollars à ce titre, même si la recommandation de paiement quant aux travaux effectués n'avait pas encore été présentée par le surveillant. Pourtant, une telle recommandation, comportant tous les renseignements voulus, doit être soumise au ministère avant que celui-ci puisse verser les sommes dues aux intéressés.

Autorisation du sous-ministre

4.79 Selon le règlement, l'autorisation du sous-ministre doit être obtenue si un supplément est supérieur à 10 p. cent de la valeur du contrat initial à la suite de modifications requises pour assurer la réalisation du projet. Une telle autorisation n'est pas obligatoire s'il s'agit d'une variation de quantité pour laquelle un prix unitaire a été convenu. En ce qui a trait aux 13 dossiers vérifiés qui nécessitaient l'autorisation du sous-ministre à la suite d'avenants à un contrat, celle-ci a été obtenue.

4.80 Parfois, des travaux imprévus correspondent à des éléments déjà présents dans la soumission. Le ministère les traite habituellement comme étant des variations de quantité. Les dépassements importants y afférents ne sont donc habituellement pas autorisés par le sous-ministre, sauf s'ils concernent un projet donnant aussi lieu à des avenants dont la valeur dépasse de 10 p. cent celle du contrat. Cependant, des variations substantielles peuvent renvoyer à des travaux s'ajoutant à ceux du projet initial et elles ne peuvent, de ce fait, être considérées comme des changements accessoires. Bien que l'approche générale suivie par le MTO soit conforme à ses procédures, nous croyons néanmoins qu'elle devrait être revue pour prévoir, par exemple, l'élaboration d'un avenant lorsqu'il s'agit de travaux additionnels.

4.81 Puisque des sommes élevées peuvent être en cause, il serait opportun que les autorités ministérielles soient informées des dépassements significatifs, qu'ils découlent de travaux imprévus ou de variations de quantité. Nous avons relevé deux cas où l'ampleur des travaux de réfection prévus a largement dépassé ce qui avait été anticipé sans que les autorités en aient été avisées, car l'excédent a été considéré comme une variation de quantités. Un de ces contrats, dont la valeur s'établissait à 500 000 dollars, a finalement entraîné une dépense de 1,2 million.

Les autorités devraient être informées de tout dépassement significatif.

4.82 Par ailleurs, le ministère inclut parfois dans le bordereau de soumission un élément intitulé « travaux en régie » ou « travaux imprévus » – qui ne sont pas liés à des travaux en particulier – en lui associant un montant donné. Pour 24 des 53 dossiers de construction examinés (excluant les situations d'urgence), cet élément représentait de 0,2 à 9,9 p. cent de la valeur de la soumission. Pareille façon de faire augmente d'autant cette valeur et donne une marge de manœuvre soustraite à l'autorisation du sous-ministre. Dans un cas, si une telle provision n'avait pas été incluse dans le bordereau, les travaux imprévus auraient représenté plus de 10 p. cent de la valeur du contrat, ce qui aurait nécessité l'autorisation du sous-ministre.

Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont dûment autorisés avant leur paiement;
- de revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont occasionnés par des variations de quantité;
- de veiller à ce que les paiements ne soient pas effectués avant que la recommandation à cet égard attestant la réalisation des travaux soit faite et à ce que les éléments figurant dans le bordereau de soumission soient liés à des travaux précis.

Suivi des contrats

4.83 Le ministère doit effectuer un suivi adéquat afin de s'assurer du respect des diverses clauses énoncées dans les contrats. Malgré le fait que les biens, les services ou les travaux visés avaient été obtenus ou accomplis, notre vérification a révélé que, dans certains cas, la documentation relative au suivi des contrats ne permettait pas d'apprécier dans quelle mesure leur exécution avait été conforme aux clauses stipulées, notamment à l'égard des ressources humaines ainsi que des exigences techniques, en particulier celles ayant trait aux travaux de construction. De plus, à quelques reprises, l'évaluation du fournisseur n'avait pas été effectuée, ce qui est contraire à la réglementation.

Personnel désigné dans l'offre de services

4.84 En ce qui concerne un contrat de services professionnels, les règles du ministère précisent que le fournisseur s'engage à affecter à son exécution l'équipe de professionnels et l'équipe technique désignées dans l'offre qu'il a déposée; il ne peut modifier la teneur de cet engagement sans l'autorisation du MTQ. De façon générale, les documents (correspondance, comptes rendus de réunions de chantier, produits livrables, etc.) versés dans les dossiers que nous avons examinés démontraient que la plupart des principales ressources humaines proposées étaient bien celles qui avaient assuré les services.

Plan « tel que construit »

4.85 À l'étape de la surveillance des travaux de construction, la production de plans « tel que construit » s'impose dès que des modifications sont opérées par rapport aux plans et devis existants. Sept des contrats de surveillance que nous avons sélectionnés étaient visés par cette exigence. Or, pour deux projets, les nouveaux plans n'avaient pas encore été dressés, même si les travaux étaient terminés depuis environ un an. Il y a donc un risque que cette obligation tombe dans l'oubli et que la documentation disponible soit déficiente au moment d'effectuer des travaux ultérieurs, le cas échéant. Il importe que le ministère ait un portrait reflétant l'état final des ouvrages afin de bien planifier ses interventions dans l'avenir.

Exigences techniques liées aux contrats de construction

4.86 Les travaux de construction doivent être exécutés selon plusieurs exigences techniques prévues dans le contrat signé avec l'entrepreneur. La responsabilité première à ce propos incombe à celui-ci. De son côté, le ministère mandate généralement une firme de services professionnels pour exercer la surveillance des travaux. Cependant, il ressort des contrats examinés que le contenu des dossiers ne permet pas au MTQ d'avoir l'assurance que l'ensemble des exigences techniques ont été remplies. Il considère que la firme chargée de la surveillance des travaux s'en assure, les services étant rendus par des professionnels soumis aux règles de leur profession. Dans ce contexte, il n'exerce pas de contrôle, même de façon sporadique, pour apprécier la qualité des services rendus par la firme durant les travaux.

4.87 Plusieurs raisons ont été invoquées par le MTQ pour soutenir son point de vue. Ainsi, en plus d'assister aux réunions de chantier, il se réfère à des documents l'informant que certaines étapes ont été franchies dans l'exécution des contrats. Il mentionne que ses dossiers contiennent, entre autres, les pièces suivantes :

- les journaux de chantier, qui présentent notamment les travaux faits quotidiennement et indiquent le nombre de personnes qui les ont accomplis ;
- les comptes rendus des réunions de chantier, durant lesquelles divers sujets sont abordés, dont les problèmes à résoudre ;
- les mémos de chantier, rédigés lorsque des cas de non-conformité sont décelés ;
- les avis délivrés à l'entrepreneur lorsqu'il lui faut apporter des corrections ;
- les documents attestant la conformité des matériaux par rapport aux exigences.

4.88 L'information ainsi compilée au fil des travaux est certes utile, mais le ministère devrait instaurer un mécanisme de contrôle plus rigoureux afin de s'assurer que les exigences techniques ont été entièrement respectées.

Évaluation des fournisseurs

- 4.89** Selon le règlement, une évaluation du fournisseur doit être effectuée pour tout contrat de 100 000 dollars et plus, sauf s'il a été accordé en situation d'urgence. En matière d'approvisionnement, le ministère ne réalise jamais ce type d'exercice, même s'il le devrait. Quant aux autres contrats, nous avons observé que, lorsqu'elle était requise, l'évaluation n'avait pas été effectuée dans 16 p. cent des 81 dossiers concernés. La réglementation en vigueur depuis le 1er octobre 2008 exige que l'organisme public consigne dans un rapport l'évaluation d'un fournisseur dont le rendement est insatisfaisant.
- 4.90** En complément de la nouvelle réglementation, le MTQ a conçu, il y a environ un an, de nouveaux formulaires d'évaluation de rendement pour les services professionnels relatifs au génie routier et à l'ingénierie des ponts; ces formulaires doivent être remplis pour tous les contrats supérieurs à 25 000 dollars.
- 4.91** **Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures supplémentaires pour que le suivi exercé à l'égard de la réalisation des contrats lui donne l'assurance que ses exigences sont respectées et que l'évaluation du fournisseur est effectuée lorsque celle-ci est requise.**

Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse du ministère

- 4.92** La comparaison de ses résultats avec ceux d'autres organisations similaires permet à une entité de mesurer sa performance. Cet exercice consiste notamment à établir des parallèles afin de déterminer si des changements sont nécessaires pour améliorer la gestion et le rendement. La comparaison peut porter, entre autres, sur les coûts, les pratiques de gestion ou la réglementation. Notre vérification indique que le ministère a pris peu d'initiatives à cet égard.
- 4.93** Par ailleurs, le MTQ ne procède pas à des analyses des données relatives aux travaux de construction pour l'aider à mettre au jour des situations potentiellement problématiques, notamment à l'égard des conditions de marché, par exemple :
- des écarts de coûts importants entre des régions limitrophes ou présentant des caractéristiques similaires ;
 - l'attribution de contrats ne profitant pas des conditions de concurrence ;
 - des soumissions dont le montant pourrait volontairement être réduit pour ensuite négocier divers avenants.
- 4.94** Nous considérons que cette absence d'analyse de la part du ministère le prive d'une information utile, particulièrement dans le contexte actuel où des milliards de dollars sont investis en travaux routiers. Étant donné que les lacunes soulevées dans le rapport découlent de sa gestion des contrats présentant des situations à risque, il importe donc que le MTQ procède à des analyses comparatives, tant avec des organisations similaires dans d'autres administrations qu'entre les régions du Québec. Les résultats de ces analyses lui permettraient d'améliorer ses pratiques de gestion.

Peu d'initiatives au regard de situations de marché potentiellement problématiques.

- 4.95** Enfin, le ministère doit s'assurer que le personnel chargé de la gestion contractuelle, tant dans les directions territoriales que dans les unités centrales, dispose des informations nécessaires et de l'expertise requise non seulement pour appliquer adéquatement la réglementation en vigueur, mais aussi pour détecter des situations potentiellement problématiques à l'égard des conditions de marché. À cet effet, le ministère pourrait davantage faire appel à divers intervenants, dont le Bureau de la concurrence; celui-ci, qui relève du gouvernement fédéral, dispose d'une certaine expertise dans ce domaine (l'annexe 8 présente des informations sur le Bureau).
- 4.96** L'exemple suivant illustre une situation où, à notre avis, le ministère aurait dû prendre l'initiative de transmettre des dossiers au ministère de la Sécurité publique, à la Sûreté du Québec ou au Bureau de la concurrence. Ainsi, en 2004, le MTQ a mené une enquête afin de vérifier l'intégrité du processus d'appel d'offres concernant des contrats de déneigement. Dans le rapport d'enquête daté de novembre 2004, il était indiqué ceci : « Le ministère des Transports n'a pas subi de pertes monétaires sur les contrats que nous avons analysés, puisqu'il est retourné en appel d'offres et a pu obtenir ainsi des baisses de prix. Toutefois, le processus d'appel d'offres a été clairement contaminé sur au moins deux contrats. On a clairement essayé d'éliminer la concurrence. » À la suite du second appel d'offres, le ministère a effectivement économisé un peu plus de 150 000 dollars par année pour ces deux contrats, lesquels étaient renouvelables pour deux autres années. Malgré les conclusions énoncées dans ce rapport, le MTQ n'avait contacté ni le ministère de la Sécurité publique, ni la Sûreté du Québec, ni le Bureau de la concurrence, selon les documents déposés en mars 2007 à la Cour supérieure du Québec par le Bureau afin d'obtenir un mandat de perquisition en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Ce n'est qu'en décembre 2006 qu'à sa demande, le Bureau, dans le cadre de travaux qu'il avait entrepris à la suite d'une dénonciation concernant des contrats de déneigement, a reçu du MTQ une copie de ce rapport.
- 4.97** **Nous avons recommandé au ministère :**
- de procéder à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part, et, d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec;
 - d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques.

Conclusion

- 4.98** Le ministère signe de plus en plus de contrats puisque le volume de ses travaux d'infrastructures est en forte croissance. De nombreux contrats relatifs à la conception des plans et devis ainsi qu'à la surveillance des chantiers sont confiés à des firmes privées. Dans ces cas, il se concentre principalement sur la mise en œuvre du processus d'attribution des contrats, la coordination des grandes étapes du projet, les démarches en matière d'autorisation et le paiement.

4.99 Nos travaux de vérification visaient des contrats dont la gestion présentait des situations à risque. Les résultats de ces travaux font ressortir à maintes reprises que la gestion des contrats examinés, eu égard aux risques pris en compte dans le cadre de cette vérification, n'est pas satisfaisante par rapport aux règles et aux procédures ainsi qu'aux saines pratiques. Certaines lacunes renvoient à des façons de faire qui ne respectent pas la réglementation et les saines pratiques de gestion des fonds publics; d'autres mettent en évidence la documentation insuffisante des dossiers. En outre, les directions territoriales sont autonomes concernant l'accomplissement de plusieurs étapes liées à la gestion des contrats; toutefois, les unités centrales ne s'assurent pas de la conformité de même que de la cohérence de leurs activités à ce chapitre. Il s'ensuit que certaines façons de faire varient d'une direction à l'autre, voire d'une personne à l'autre à l'intérieur de chaque direction.

4.100 L'objectif de nos travaux était de nous assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques, certains risques importants relativement à la gestion des contrats qu'il accorde. Nous nous serions attendus à ce qu'il mette en place les processus afin de détecter et de prévenir les situations qui ne favorisent pas la concurrence. À notre avis, il ne dispose pas actuellement d'un tel processus car :

- il ne réalise pas d'analyse comparative en matière de coûts entre les régions du Québec, ni avec d'autres administrations, ni dans le temps;
- sur la base des dossiers examinés avec réception d'une seule offre conforme, il ne communique pas avec des soumissionnaires potentiels, particulièrement ceux qui viennent chercher les documents sans déposer d'offre par la suite;
- il n'a pas établi de façon structurée une collaboration avec des organisations comme le ministère de la Sécurité publique, la Sûreté du Québec ou le Bureau de la concurrence en vue d'accroître la probabilité de détection de situations potentiellement problématiques.

4.101 Somme toute, en raison de l'importance des sommes en jeu et des risques liés à la gestion de nombreux contrats, le ministère se doit de montrer plus d'initiatives pour resserrer ses façons de faire, disposer d'une information plus juste et améliorer sa capacité d'analyse afin d'assurer une saine gestion des fonds publics dans le respect de la réglementation.

4.102 Commentaires du ministère

« **Commentaire général.** La nature de l'échantillon constitué par le Vérificateur général du Québec ne permet pas d'inférer sur l'ensemble des contrats du ministère des Transports du Québec. Le ministère est d'accord à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations du rapport. »

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des principes reconnus de saine gestion, de travaux antérieurs (effectués par le Vérificateur général ou d'autres vérificateurs législatifs) ayant pour objet l'attribution de contrats de même que de divers éléments de risque déterminés notamment par le SCT. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques, certains risques importants relativement aux contrats qu'il accorde.

Critères d'évaluation

- Les contrats attribués sans appel d'offres en vertu de certaines situations d'exception (fournisseur unique, situation d'urgence, montant estimé inférieur aux seuils) le sont selon les règles applicables et les saines pratiques de gestion.
- Le fractionnement des contrats et la sous-évaluation des montants estimés sont évités de manière à remplir l'obligation de procéder par appel d'offres dans tous les cas où cela est prévu.
- Les écarts importants entre les montants estimés par le ministère à l'égard des contrats et la valeur de ces derniers à la signature sont expliqués et approuvés par les autorités compétentes.
- L'attribution des contrats est justifiée et approuvée par les autorités compétentes lorsque, à la suite de l'appel d'offres, une seule offre est conforme (contrats de 25 000 dollars et plus) ou encore une seule, parmi les offres de services conformes, est considérée comme acceptable par le comité de sélection.
- La pertinence des modifications aux contrats entraînant des dépassements de coûts substantiels est démontrée et celles-ci sont approuvées en temps opportun par les autorités compétentes.
- Un suivi des contrats est effectué pour s'assurer du respect, notamment, des clauses suivantes : réalisation du contrat par le personnel désigné dans l'offre de services, respect de l'échéancier et production du plan « tel que construit » ; de plus, le rendement des fournisseurs est évalué, s'il y a lieu.

Annexe 2 – Définition des types de contrat

Les définitions suivantes sont tirées du *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*.

Contrat d'approvisionnement : contrat d'achat ou de location de biens meubles, lesquels peuvent inclure les frais d'installation, de fonctionnement ou d'entretien des biens.

Contrat de services auxiliaires : contrat de services autre qu'un contrat de services professionnels (déneigement et déglacage de routes, tonte de gazon et débroussaillage aux abords des autoroutes, etc.).

Contrat de services professionnels : contrat de services qui doit être exécuté par des professionnels ou sous la responsabilité de ceux-ci, en considérant qu'un professionnel est une personne ayant une formation sanctionnée par un diplôme de niveau universitaire de premier cycle reconnu par le ministre de l'Éducation ou l'équivalent et, dans le cas où le domaine d'activité est à exercice exclusif, inscrite au tableau d'un ordre professionnel régi par le *Code des professions*.

Contrat de construction : contrat conclu pour des travaux de construction visés à la *Loi sur le bâtiment* pour lesquels le fournisseur doit être titulaire de la licence requise en vertu du chapitre IV de cette loi.

Annexe 3 – Entrepreneurs s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats de construction par les quatre directions territoriales visitées*

Chaudière-Appalaches		Île-de-Montréal		Laval-Mille-Îles		Ouest-de-la-Montérégie	
Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)
Les excavations Lafontaine inc.	5,0	EBC inc.	2,6	JBM Marquage Routier inc.	1,2	Les Entreprises Pera	2,9
Voltec ltée	5,1	Laco construction inc.	2,8	Chagnon [1975] ltée	1,3	Construction Kiewit	3,7
Construction BSL inc.	5,1	Pierre Brossard [1981] ltée	3,1	Laco construction inc.	1,7	ATLA ltée	3,8
Pavages Centre Sud du Québec inc.	6,1	Groupe Dubé et Associés inc.	3,5	Groupe Dubé et Associés inc.	3,5	Les Pavages Chenail inc.	5,8
Pavage Abenakis ltée	6,4	Construction DJL inc.	4,2	Asphalte Jean-Louis Campeau inc.	4,9	Excavations Bergevin et Laberge inc.	6,6
Giroux & Lessard ltée	9,3	Grimard 2006 inc.	6,9	Les Constructions Infrabec inc.	10,0	L.A. Hébert ltée	13,9
Les Entreprises G.N.P. inc.	12,6	Construction Frank Catania & Associés inc.	17,8	Construction Garnier ltée	10,8	Construction Louisbourg ltée	14,0
La Cie Wilfrid Allen ltée	13,6	Demix Construction	19,3	Sintra inc. (et ses divisions)	13,2	Roxboro Excavation inc.	15,7
Sintra inc. (et ses divisions)	19,8	Simard Beaudry Construction inc.	19,4	Simard Beaudry Construction inc.	21,3	Grandmont & Fils ltée	18,7
Construction Polaris inc.	33,2	Les Grands Travaux Soter inc.	21,8	Les Grands Travaux Soter inc.	60,2	Sintra inc. (et ses divisions)	24,3
Total	116,2	Total	101,4	Total	128,1	Total	109,4
Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	160,3	Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	125,7	Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	140,0	Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	155,0

* Les entreprises de services publics (comme Hydro-Québec) ont été exclues si elles figuraient dans la liste.

** Nous repreneons tels quels les noms figurant dans les documents du ministère.

Source : Compilation effectuée à partir des données fournies par le ministère.

Annexe 4 – Firmes de services professionnels s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats par les quatre directions territoriales visitées

Chaudière-Appalaches		Île-de-Montréal		Laval-Mille-Îles		Ouest-de-la-Montérégie	
Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)
Dessau	1,0	Le Groupe Séguin Experts-Conseils	3,0	Consortium Bétonsol / Lab 2000	0,4	LVM-Technisol	1,2
CIMA + Consortium SNC-Lavalin / CIMA +	1,3	Dessau	3,1	Genivar	0,5	Consortium BPR / Genivar / Séguin	1,2
Tecconsult	1,4	Consortium Genivar / Tecconsult / Dessau	3,2	SNC-Lavalin	1,0	SNC-Lavalin	1,3
BPR	1,4	BPR	3,7	Consortium CIMA + / SNC-Lavalin	1,2	Dessau	1,5
Genivar	1,5	Consortium SNC-Lavalin / CIMA + / Genivar	3,7	Dessau	1,4	Groupe Qualitas	1,7
Roche Groupe-Conseil	1,7	Consortium SNC-Lavalin / CIMA + / Teknika HBA	4,6	LVM-Technisol	2,1	Genivar	1,9
Consortium SEC / GDL	3,0	CIMA +	5,7	Consortium CIMA + / Genivar	2,2	Consortium Tecconsult / Séguin	2,7
Consortium Roche / Cima +	3,5	Consortium SNC-Lavalin / CIMA +	8,6	Consortium CIMA + / BPR	2,5	Consortium Genivar / SNC-Lavalin / LBCD	3,1
SNC-Lavalin	4,4	Gestion Tecconsult-BPR	15,0	CIMA+	2,8	Consortium SNC-Lavalin / Genivar	3,8
Total	20,7	Consortium Dessau / SNC-Lavalin / CIMA +	15,5	Consortium Genivar / CIMA + / Dessau	5,6	Groupe de Gestion & d'Ingénierie A-30	4,6
Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	24,9	Total	66,1	Total	19,7	Total	23,0
		Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	102,4	Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	22,2	Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	35,0

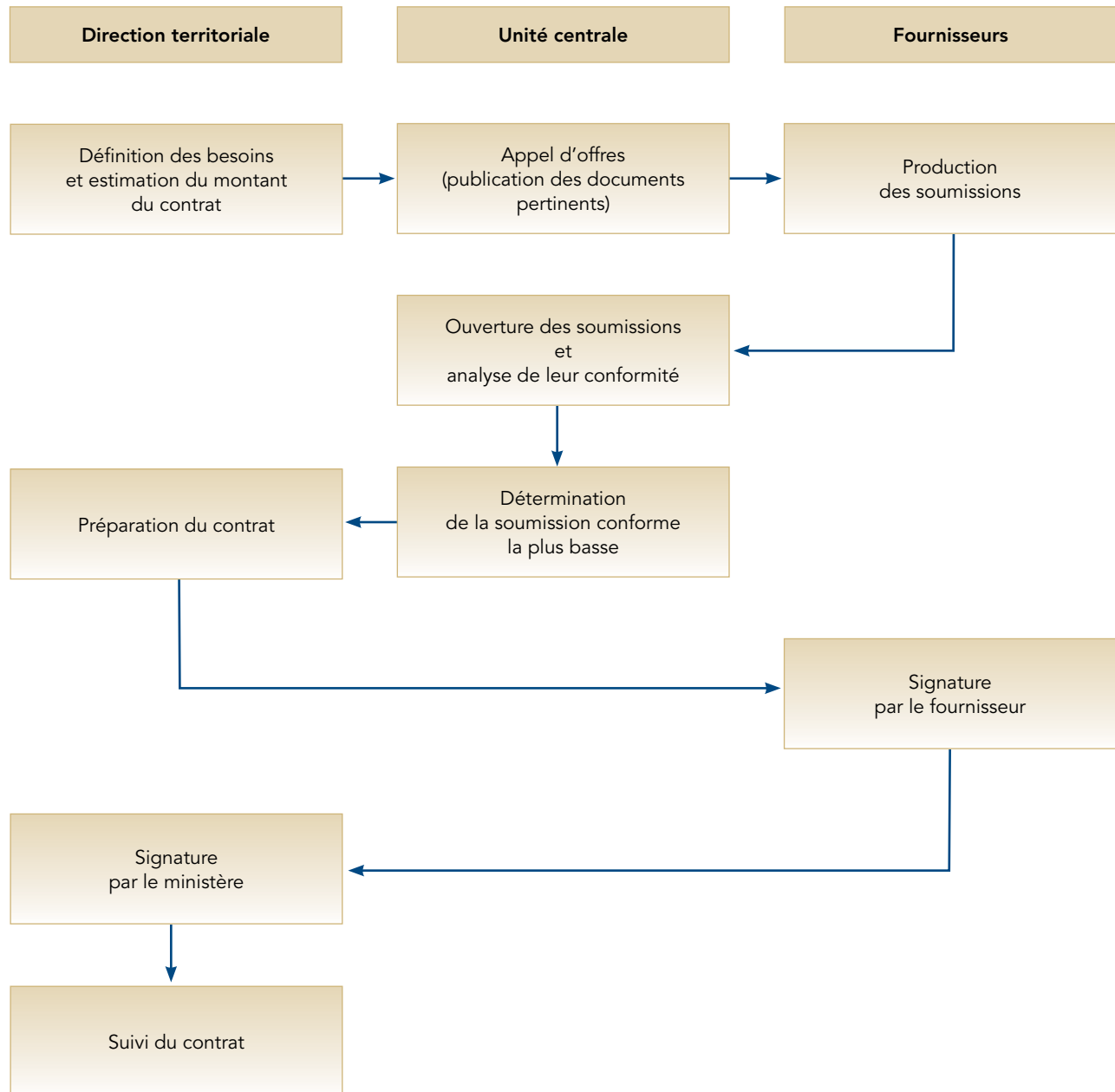
* Pour faciliter la compréhension, nous avons retenu le nom couramment utilisé. Source: Compilation effectuée à partir des données fournies par le ministère.

Annexe 5 – Loi sur les contrats des organismes publics (octobre 2008)

En juin 2006, une loi qui porte particulièrement sur les contrats a été adoptée. Il s'agit de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, laquelle s'applique notamment aux ministères. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2008, en même temps que trois règlements (approvisionnement, services, travaux de construction) qui remplacent celui ayant cours jusqu'alors. Cette nouvelle réglementation prévoit, entre autres, les changements suivants :

- Les entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation y sont assujetties (elles n'étaient pas visées par la réglementation précédente).
- Des pouvoirs accrus sont délégués aux dirigeants d'organismes en matière d'autorisation.
- Le fichier des fournisseurs est aboli.
- Pour les contrats relatifs aux services (professionnels et auxiliaires) et aux travaux de construction, le seuil lié à l'obligation d'un appel d'offres public passe de 25 000 à 100 000 dollars. Aux fins de cette nouvelle réglementation, les services auxiliaires sont maintenant désignés sous l'appellation « services de nature technique ».
- Il y a publication des renseignements propres aux contrats se rapportant à une dépense supérieure à 25 000 dollars.

Annexe 6 – Processus de gestion d’un contrat de construction (25 000 dollars et plus)



Annexe 8 – Informations sur le Bureau de la concurrence

Le Bureau de la concurrence, qui relève du gouvernement fédéral, est responsable notamment de l'administration et de l'application de la *Loi sur la concurrence*. Son rôle est de promouvoir et de maintenir une concurrence équitable pour que les Canadiennes et les Canadiens bénéficient de prix concurrentiels, d'un choix de produits et de services de qualité.

Le Bureau fait des enquêtes concernant des pratiques anticoncurrentielles telles que la fixation des prix, le truquage d'offres, les indications fausses ou trompeuses, l'abus de position dominante et les pratiques commerciales déloyales. Il fait également la promotion de la conformité aux lois qui sont sous sa responsabilité. De plus, il a la capacité de renvoyer des affaires criminelles au procureur général du Canada qui décidera alors s'il y a poursuite devant la cour. Il a le pouvoir de déposer des affaires civiles devant le Tribunal de la concurrence ou autres cours selon la question.

Deux articles de la *Loi sur la concurrence* (45 et 47) visent plus particulièrement les notions de complot et de truquage des offres.

Complot

L'article 45 indique notamment que commet un acte criminel quiconque complot, se coalise ou conclut un accord ou arrangement avec une autre personne :

- soit pour limiter, indûment, les facilités de transport, de production, de fabrication, de fourniture, d'emmagasinage ou de négoce d'un produit quelconque ;
- soit, de toute autre façon, pour restreindre, indûment, la concurrence ou lui causer un préjudice indu.

Truquage des offres

L'article 47 définit le truquage d'offres comme étant :

- l'accord ou arrangement entre plusieurs personnes par lequel au moins l'une d'elles consent ou s'engage à ne pas présenter d'offre ou de soumission en réponse à un appel ou à une demande d'offres ou de soumissions ;
- la présentation, en réponse à un appel ou à une demande, d'offres ou de soumissions qui sont le fruit d'un accord ou arrangement entre plusieurs enchérisseurs ou soumissionnaires,

lorsque l'accord ou l'arrangement n'est pas porté à la connaissance de la personne procédant à l'appel ou à la demande, au plus tard au moment de la présentation ou du retrait de l'offre ou de la soumission par une des parties à cet accord ou arrangement.