



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Hiver 2017

Audit particulier (partie 1)

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

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectifs des travaux

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

Les résultats de cet audit seront publiés dans deux rapports distincts.

Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Nous voulions nous assurer que les mécanismes en place permettent une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère.

Le second rapport, qui sera déposé ultérieurement, présentera nos conclusions à l'égard du deuxième objectif de l'audit. Il nous permettra d'évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion, de manière à veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficacité et l'économie.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET) et portant sur le premier objectif de l'audit.

Le ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle. Malgré les actions qu'il a mises en œuvre depuis 2009, il fait encore l'objet de critiques en la matière.

La structure de fonctionnement du ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficacité et l'efficacités du processus.

Le ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Il n'a donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus. Pourtant, cela lui permettrait de mieux déterminer les contrôles nécessaires et de ne pas alourdir indûment le processus.

Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le ministère a porté une attention insuffisante à l'efficacité du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.

Le ministère a déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui ont été formulées dans de nombreux rapports ; toutefois, cela n'a pas été effectué de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence des actions.

La haute direction n'a pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. De plus, des ajustements seront nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle. Au cours des cinq dernières années, la fréquence des rencontres a été inférieure à ce qui était demandé. De plus, le comité ne s'est pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MTMDET. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée et l'ex-sous-ministre du MTMDET, qui a été en poste durant la plus grande partie de la période couverte par nos travaux, ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

- 1 Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.**
- 2 Renforcer l'expertise dans les domaines clés de la gestion contractuelle afin que le processus soit efficient et efficace et, pour ce faire, veiller à ce que les intervenants soient en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.**
- 3 Mettre en place une méthode de gestion des risques structurée pour déterminer les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et éviter d'alourdir indûment le processus.**
- 4 Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficacité et l'efficacé du processus de gestion contractuelle.**
- 5 Obtenir, de façon régulière et en temps opportun, de l'information de gestion par territoire en matière de gestion contractuelle pour surveiller l'efficacité et l'efficacé du processus et s'assurer du respect des règles établies.**
- 6 Renforcer la coordination de la mise en œuvre des actions visant à répondre aux recommandations découlant des rapports et en faire un suivi adéquat afin d'assurer la correction des lacunes liées au processus de gestion contractuelle.**
- 7 Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer :**
 - qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ;
 - qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ;
 - qu'elle effectue les ajustements nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.
- 8 Voir à ce que le comité d'audit interne joue pleinement son rôle, notamment s'assurer qu'il veille au respect des normes applicables aux activités d'audit interne.**
- 9 S'assurer que l'audit interne respecte les normes applicables à ses activités, entre autres en ce qui concerne la planification de ses travaux, la communication des résultats et l'évaluation de sa performance.**

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	10
2.1 Structure de fonctionnement	11
2.2 Gestion des risques	17
2.3 Portée des contrôles	18
2.4 Cohérence des actions	21
2.5 Acteurs de gouvernance	22
Haute direction	
Comité d'audit interne	
Audit interne	
2.6 Recommandations	27
Commentaires de l'entité auditée	29
Annexes et sigles	35

Équipe

Serge Giguère
Vérificateur général adjoint
Alain Fortin
Directeur principal d'audit
Janique Lambert
Directrice d'audit
et responsable de mission
Moisette Fortin
Directrice d'audit
Mathieu Bédard
Éric Chamberland
Marie-France Dubuc
Marie-Pier Germain
Catherine Labbé
Simon Tremblay

1 Mise en contexte

Gestion contractuelle

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

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

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

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

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

	2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)	N ^{bre}	Valeur (k\$)
Appel d'offres public	1 292	1 534 559	1 396	2 757 830	1 422	1 283 758
Appel d'offres régionalisé ¹	1 313	240 122	1 271	205 772	1 174	142 866
Appel d'offres sur invitation	288	16 292	210	11 576	179	9 280
Gré à gré	304	129 696	342	136 308	263	166 091
Total	3 197	1 920 669	3 219	3 111 486	3 038	1 601 995

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

Tableau 2 Catégories de contrats de 25 000 dollars et plus

	2013-2014			2014-2015			2015-2016		
	N ^{bre}	Valeur		N ^{bre}	Valeur		N ^{bre}	Valeur	
		k\$	%		k\$	%		k\$	%
Construction ¹	864	1 365 198	71	864	2 587 511	83	878	1 131 560	71
Services professionnels ²	1 466	318 832	17	1 386	251 506	8	1 280	196 588	12
Services techniques ³	474	85 964	4	624	145 334	5	549	122 862	8
Approvisionnement ⁴	393	150 675	8	345	127 135	4	331	150 985	9
Total	3 197	1 920 669	100	3 219	3 111 486	100	3 038	1 601 995	100

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

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

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

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

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

Encadrement

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

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

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

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

Rôles et responsabilités

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

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

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

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

Mission d'audit

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

13 Les résultats de l'audit particulier seront publiés dans deux rapports distincts. Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Nous avons vérifié si les mécanismes en place permettent une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère.

14 Le second rapport, qui sera déposé ultérieurement, présentera nos conclusions à l'égard du deuxième objectif de l'audit. Il nous permettra d'évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion, afin de veiller à son intégrité et à en favoriser l'efficacité et l'économie.

15 Les deux rapports pourront, par le fait même, répondre à la demande du Conseil du trésor, qui est de vérifier la conformité du processus de gestion contractuelle du ministère. Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues et analysé divers documents concernant les directives et les procédures ministérielles, les rôles et les responsabilités des intervenants, la gestion des risques, les plans d'action et l'information de gestion. Nous avons également examiné l'information contenue dans la clé USB de la consultante, M^{me} Annie Trudel, ainsi que ses documents papier, que le ministère nous a remis.

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

2 Résultats de l'audit

17 Depuis 2009, une dizaine de rapports portant sur la gestion contractuelle du MTMDET ont été produits, à l'interne ou à l'externe. Ces rapports ont relevé plusieurs lacunes et ont mené à la formulation de nombreuses recommandations. Celles-ci traitaient notamment des rôles et des responsabilités des intervenants, de l'information de gestion et de l'expertise du personnel.

18 Pour donner suite aux recommandations formulées dans ces rapports, le ministère a élaboré plusieurs plans d'action et posé de nombreux gestes au fil des ans. Par exemple, en 2012, il a désigné une sous-ministre adjointe à titre de **responsable de l'observation des règles contractuelles** et il a mis en place une équipe responsable de l'analyse des marchés. Par la suite, en 2014, il a créé le Service de l'observation des règles contractuelles afin de soutenir cette responsable dans l'accomplissement de ses responsabilités. Depuis 2014, les réalisations de la responsable de l'observation des règles contractuelles sont notamment les suivantes :

- la mise sur pied d'un réseau des répondants en gestion contractuelle ;
- la mise en œuvre de mesures relatives à l'imputabilité des fournisseurs ;
- la veille et la production d'avis à l'égard de la gestion contractuelle ;
- la publication de données liées aux contrats sur le site Internet du ministère.

19 Le ministère n'est pas parvenu à mettre en place certaines conditions permettant une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle, et ce, malgré les actions qu'il a mises en œuvre afin de tenir compte des nombreux rapports produits depuis 2009.

20 Dans les faits, le ministère fait encore l'objet de critiques en matière de gestion contractuelle. Parmi les facteurs qui peuvent expliquer cette situation, nous avons relevé les suivants :

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

La nomination d'un responsable de l'observation des règles contractuelles par chaque dirigeant d'organisme est une des mesures relatives à l'intégrité prévues dans la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, adoptée en décembre 2012. Cette loi a modifié la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

2.1 Structure de fonctionnement

21 Rappelons que le MTMDET est une organisation de grande envergure qui est fortement décentralisée et dont la majorité des contrats est liée aux besoins qui sont exprimés dans les territoires. En effet, en 2015-2016, 90 % des contrats de 25 000 dollars et plus y ont été attribués, lesquels ont totalisé 1,4 milliard de dollars.

22 Le nombre d'acteurs engagés dans le processus de gestion contractuelle est important et ceux-ci sont répartis dans toute l'organisation. Pour démontrer la complexité de la structure en place au moment de nos travaux, nous avons utilisé le **modèle des trois lignes de maîtrise**. La figure 1 (page suivante) présente la structure de fonctionnement du ministère en matière de gestion contractuelle selon ce modèle. Il est à noter que la Direction générale de l'électrification des transports, de la sécurité et de la mobilité des personnes et des marchandises n'est pas incluse dans cette figure, même si elle peut accorder des contrats.

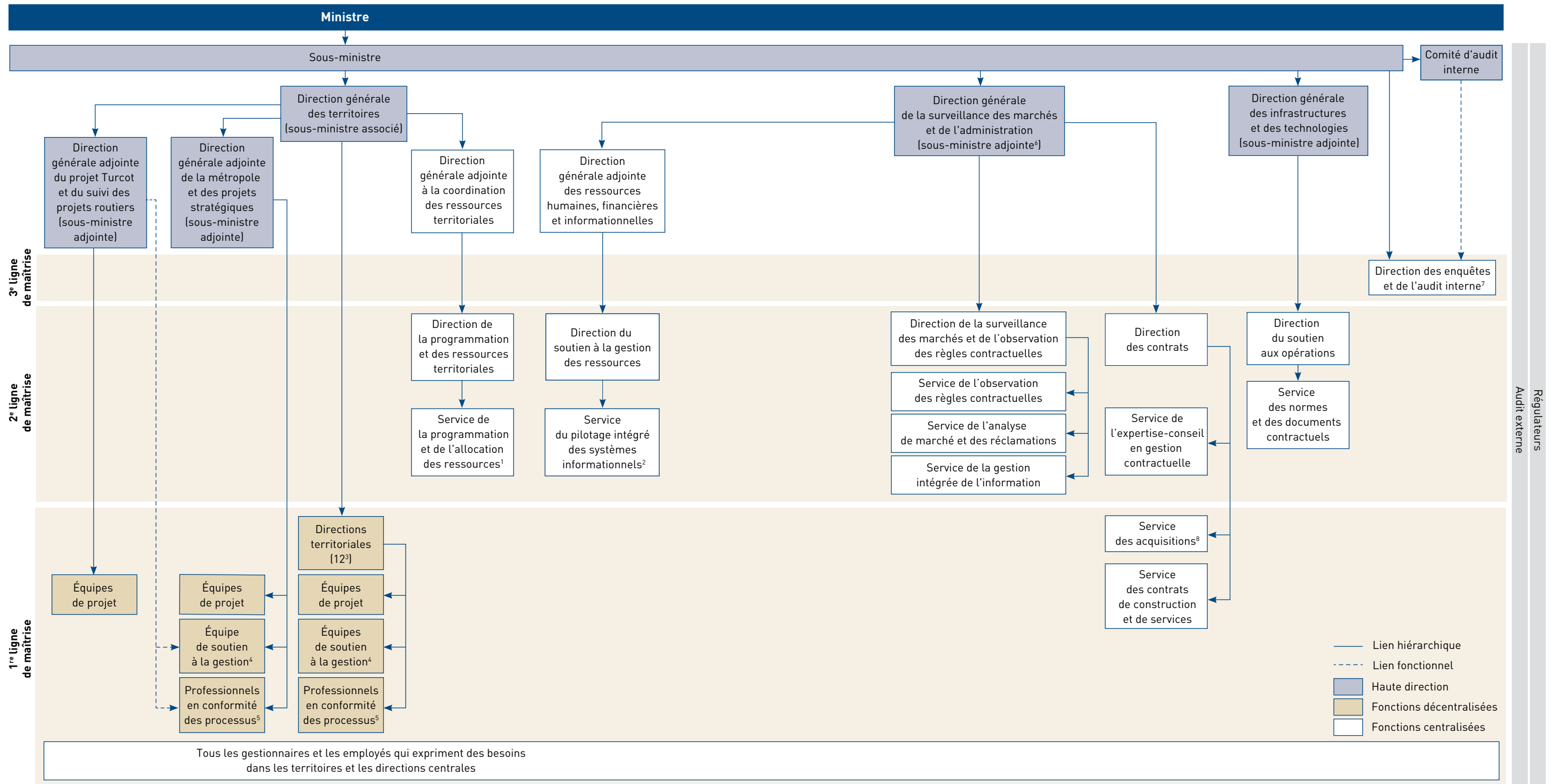
23 Voici comment fonctionnent les trois lignes de maîtrise à l'intérieur du ministère :

- La plupart des intervenants de première ligne travaillent dans les territoires. Il s'agit notamment des équipes de direction, des équipes de projet (ingénieurs et techniciens des travaux publics) et des équipes de soutien à la gestion, dont font partie les répondants en gestion contractuelle. Les **professionnels en conformité des processus**, pour leur part, ont globalement comme responsabilité de s'assurer de la conformité du processus de gestion contractuelle avant l'attribution des contrats. Tous ces intervenants relèvent d'un directeur territorial. Des intervenants de première ligne travaillent également dans des unités centrales, par exemple dans le Service des acquisitions et le Service des contrats de construction et de services.
- Les intervenants de deuxième ligne sont des ressources travaillant dans des directions centrales, qui élaborent notamment des directives et des procédures ministérielles et qui soutiennent les intervenants de première ligne dans l'interprétation de celles-ci. De plus, ils surveillent l'uniformité et la conformité des pratiques dans les différents territoires.
- Les auditeurs internes font partie de la troisième ligne de maîtrise. Ils fournissent aux acteurs de gouvernance une assurance indépendante sur l'efficacité des processus. Nous traiterons de l'audit interne dans la section Acteurs de gouvernance.

Le modèle des trois lignes de maîtrise sert à coordonner les fonctions essentielles liées à la gestion des risques selon une approche systématique. Il contribue à assurer le succès permanent des initiatives relatives à la gestion des risques, notamment les risques liés à la gestion contractuelle.

Jusqu'en novembre 2016, les professionnels en conformité des processus ont été sous la supervision directe d'un directeur territorial. Depuis, ils relèvent d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre.

Figure 1 Structure de fonctionnement du ministère en gestion contractuelle



1. Il comprend un coordonnateur et un réviseur de la qualité des travaux des professionnels en conformité des processus (PCP). Depuis novembre 2016, ce coordonnateur et ce réviseur relèvent d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre.
2. Ce service comprend l'équipe de soutien intégré en ressources financières et matérielles.
3. Il s'agit de 11 directions territoriales et de 1 bureau de coordination.
4. Dans chaque équipe, un professionnel agit comme répondant en gestion contractuelle.
5. Depuis novembre 2016, les PCP relèvent d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre.

6. La sous-ministre adjointe est la responsable de l'observation des règles contractuelles.
7. En plus des ressources travaillant dans cette direction centrale, il y a, dans la plupart des territoires, un auditeur interne qui effectue des audits en gestion contractuelle après l'attribution des contrats. Tous les auditeurs internes relèvent de cette direction.
8. Le Service des acquisitions fait affaire avec le Centre de services partagés du Québec pour les acquisitions de biens, à l'exception de ceux en lien avec la mission du ministère ou avec des activités ou des travaux liés à la construction et à l'entretien du réseau routier.

24 En raison de la complexité de sa structure de fonctionnement, le MTMDET doit veiller à ce qu'elle soit optimale pour réaliser adéquatement sa mission. Il est essentiel que les rôles et les responsabilités des intervenants soient clairement définis, compris et pleinement assumés et que leur expertise soit suffisante à tous les niveaux de l'organisation.

25 Cela est d'autant plus important que plusieurs réorganisations administratives ont été effectuées au cours des dernières années, dont une au début de 2016 et une autre qui est en cours. De plus, seulement pour l'année 2016, trois sous-ministres se sont succédé.

26 La structure de fonctionnement du ministère à l'égard de la gestion contractuelle n'est pas optimale. D'une part, certaines responsabilités ne sont pas comprises ni pleinement assumées, ce qui a un impact sur l'imputabilité en la matière. D'autre part, l'expertise dans certains domaines est insuffisante pour assurer l'efficience et l'efficacité du processus.

Rôles et responsabilités

27 Les rôles doivent être assignés de façon précise afin d'éviter des redondances et des lacunes dans les contrôles. De plus, les responsabilités doivent être clairement établies de telle sorte que chaque intervenant puisse définir son périmètre de responsabilités de même que son positionnement dans la structure de fonctionnement du ministère en matière de gestion contractuelle.

Intervenants de deuxième ligne

28 Plusieurs responsabilités assignées à des intervenants qui soutiennent les personnes travaillant dans les territoires ne sont pas claires. Dans les faits, certaines responsabilités se chevauchent, ce qui entraîne de la confusion à l'égard de la compréhension des rôles et risque notamment de rendre difficile l'application uniforme des directives et des procédures ministérielles. Par exemple, le Service de l'expertise-conseil en gestion contractuelle, qui relève de la Direction des contrats, est chargé d'actualiser et d'élaborer les directives et les procédures ministérielles. Or, le Service de l'observation des règles contractuelles, qui relève d'une autre direction, exerce sensiblement les mêmes responsabilités.

29 De plus, certaines responsabilités ne sont pas adéquatement assumées. Par exemple, l'équipe de soutien intégré en ressources financières et matérielles, mise en place en 2014 pour répondre, entre autres, aux questions liées à la gestion contractuelle, n'exerce pas ses responsabilités en temps opportun. En fait, bien que le ministère ait fixé le délai de réponse à 10 jours, le délai moyen a été de 44 jours de novembre 2015 à octobre 2016. En conséquence, des intervenants rencontrés dans les directions territoriales nous ont mentionné qu'ils utilisaient plutôt leur réseau informel pour obtenir des réponses à leurs questions puisqu'ils avaient souvent besoin d'une réponse rapide.

Intervenants de première ligne

30 Dans les territoires, les ingénieurs et les techniciens des travaux publics sont les premiers intervenants qui réalisent divers projets et qui permettent au ministère de remplir sa mission. Ils prennent des décisions qui ont une incidence sur le processus de gestion contractuelle tout au long de la réalisation des projets. Ils préparent les estimations et des documents d'appel d'offres, tels les devis, et ils gèrent les contrats après leur attribution. De plus, ils préparent des avenants pour les contrats qui en requièrent et ils évaluent le rendement des fournisseurs. Le répondant en gestion contractuelle et le professionnel en conformité des processus, quant à eux, interviennent sur le plan de la conformité du processus de gestion contractuelle.

31 Selon les attentes du ministère, le répondant en gestion contractuelle a notamment la responsabilité de former et de soutenir tous les intervenants de la direction territoriale qui participent à la préparation et à l'attribution des contrats. Il a également la responsabilité de maintenir à jour et de développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures inhérentes à ce secteur d'activité.

32 Toujours selon les attentes du ministère, le professionnel en conformité des processus fournit au directeur territorial, avant la signature des contrats, une évaluation objective et indépendante quant à la conformité du processus de gestion contractuelle, et ce, afin d'assurer le respect intégral des directives ministérielles en vigueur. De plus, il propose des correctifs à apporter aux processus internes de la direction territoriale pour pallier les cas de non-conformité relevés et il soutient le directeur territorial dans l'application de ces correctifs. Il a également la même responsabilité que le répondant en gestion contractuelle à l'égard du maintien et du développement de ses connaissances en matière d'encadrement normatif.

33 Sans que nous remettions en cause leurs responsabilités, le répondant en gestion contractuelle et le professionnel en conformité des processus ne doivent pas être considérés comme les principaux responsables de la conformité, pour ne pas diminuer l'imputabilité du directeur. À notre avis, il est essentiel que ce dernier demeure le principal responsable et la première personne à rendre compte de ses décisions à l'égard de la gestion contractuelle. Le répondant en gestion contractuelle et le professionnel en conformité des processus, pour leur part, doivent soutenir le directeur. Lors des travaux que nous avons effectués dans les territoires, nous avons observé un certain transfert des responsabilités liées à la conformité en matière de gestion contractuelle du directeur vers ces deux types de professionnels.

Expertise

34 L'efficacité, l'efficacité et l'économie du processus de gestion contractuelle sont tributaires de la capacité des intervenants à assumer adéquatement leurs rôles et leurs responsabilités à chaque étape du processus. Pour ce faire, le ministère doit s'assurer que les intervenants sont en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés. Cela s'applique tout autant aux ingénieurs et aux techniciens des travaux publics qui travaillent sur le terrain qu'aux ressources qui les soutiennent, et ce, tant dans les directions centrales que dans les directions territoriales.

35 Le ministère a élaboré un plan de renforcement de l'expertise pour donner suite aux recommandations contenues dans le *Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec* publié en septembre 2011. Ce plan d'une durée de 5 ans prévoyait, pour l'ensemble du ministère, l'embauche de 970 équivalents temps complet (ETC) d'ici le 31 mars 2017. De ce nombre, 878 ETC devaient principalement permettre au ministère de se réapproprier l'expertise des ingénieurs et des techniciens des travaux publics.

36 Dans les faits, le nombre réel d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics travaillant pour le MTMDET a augmenté de 543 ETC du 31 octobre 2011 au 31 décembre 2016. Selon des calculs plus récents, celui-ci devra embaucher 281 ETC additionnels de 2016-2017 à 2018-2019 afin de renforcer l'expertise à l'égard, particulièrement, de l'inspection des structures ainsi que de la préparation et de la surveillance des projets. Le défi est d'autant plus grand que le ministère devra également tenir compte dans son objectif d'embauche du départ potentiel de certains membres du personnel de même que du temps nécessaire pour former les nouveaux employés.

37 De plus, les équipes de soutien à la gestion dans les territoires sont nécessaires pour appuyer les ingénieurs dans leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle. Dans un contexte où la gestion contractuelle s'est complexifiée et où le nombre d'ingénieurs a augmenté avec le temps, le nombre de personnes qui les soutiennent a stagné, et même diminué.

38 Par ailleurs, pour préserver l'expertise en matière de gestion contractuelle, le ministère doit s'assurer que les intervenants sont adéquatement formés.

39 Un programme de formation en gestion contractuelle a été lancé à la fin de 2015. Auparavant, certaines formations pouvaient être offertes de façon ponctuelle selon les besoins déterminés et la disponibilité des personnes ressources de la Direction des contrats. Toutefois, il n'y avait rien de structuré à cet égard.

40 Ce nouveau programme de formation mène à une certification pour les répondants en gestion contractuelle, les professionnels en conformité des processus et les auditeurs internes en gestion contractuelle. Actuellement, 7 des 15 modules sont disponibles et ils sont destinés en priorité à cette clientèle. Des éléments sont tout de même perfectibles à cet égard.

41 D'une part, selon les intervenants rencontrés faisant partie de cette clientèle, la formation reçue est trop générale. Ceux-ci considèrent qu'elle leur permet plutôt de rafraîchir leurs connaissances. D'autre part, les ingénieurs sont libres de suivre la formation, mais ils n'en ont pas l'obligation. Une formation adaptée à leurs besoins serait nécessaire.

42 En somme, le ministère demeure dans une situation de vulnérabilité. Il devra poursuivre ses efforts pour renforcer son expertise, et ce, en s'assurant que les intervenants sont en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.

2.2 Gestion des risques

43 Rappelons que la *Loi sur les contrats des organismes publics* vise à promouvoir, entre autres, la mise en place de procédures efficaces et efficientes dans le processus de gestion contractuelle de même que la bonne utilisation des fonds publics. Un des principaux moyens pour y parvenir est l'implantation d'une démarche de **gestion des risques**.

44 Le but d'une telle démarche est de permettre au ministère de remplir sa mission et d'atteindre ses objectifs stratégiques en atténuant, en éliminant ou en acceptant en toute connaissance de cause les risques recensés. En effet, la notion de gestion des risques est étroitement liée à des préoccupations en matière d'optimisation des processus. Les politiques, les procédures et les activités quotidiennes doivent donc être conçues ou organisées en fonction des risques de l'organisation. L'objectif ultime est de favoriser l'efficacité des contrôles à l'égard de ces risques et d'éliminer les contrôles inutiles.

45 Voici les raisons pour lesquelles les risques liés à la gestion contractuelle sont importants pour le MTMDET :

- Celui-ci conclut un grand volume de contrats, qui représentent des sommes considérables.
- Les risques touchent plusieurs volets opérationnels dans l'ensemble de l'organisation, comme l'estimation des coûts, la détermination du mode de sollicitation des contrats et l'évaluation du rendement des fournisseurs.
- Depuis 2009, plusieurs rapports ont relevé des lacunes à l'égard de la gestion contractuelle du ministère.
- La forte pression médiatique ne fait que souligner davantage les attentes de la population de même que l'impact des risques liés à la gestion contractuelle sur la réputation du MTMDET.

46 Le ministère ne dispose pas d'une méthode de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. Il n'a donc pas recensé ni évalué les risques liés à chacune des étapes du processus. Pourtant, cela lui permettrait de mieux déterminer les contrôles nécessaires et de ne pas alourdir indûment le processus.

La gestion des risques consiste, pour une organisation, à réaliser des activités coordonnées en tenant compte des risques, soit des effets de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs. De plus, elle soutient la gestion axée sur les résultats en permettant à une organisation :

- d'accroître la probabilité d'atteindre ses objectifs ;
- de rehausser son degré d'assurance et de confiance ;
- de renforcer sa gouvernance ;
- d'améliorer son efficacité et son efficience opérationnelles.

47 Bien qu'une démarche organisationnelle en matière de gestion intégrée des risques ait été amorcée en 2004 à la suite de l'adoption du plan de modernisation de l'État québécois *Briller parmi les meilleurs*, elle n'a toujours pas donné de résultats. Cette démarche a été relancée à au moins cinq reprises et le responsable du dossier a changé fréquemment.

48 En l'absence d'une telle démarche, il aurait tout de même été important que le MTMDET dispose d'une méthode de gestion des risques liés au processus de gestion contractuelle qui soit structurée et complète. Cela lui permettrait d'ajuster son processus et d'optimiser les contrôles en fonction de l'évaluation des risques.

49 Dans les faits, chaque fois qu'un problème est soulevé, le ministère répond à celui-ci en mettant en place de nouveaux contrôles. Toutefois, il ne se base pas sur une appréciation objective des risques réels ni n'évalue l'impact de ces contrôles sur l'efficacité du processus.

50 Ainsi, au fil du temps, le ministère a ajouté de plus en plus d'étapes et de contrôles au processus de gestion contractuelle pour répondre, entre autres, à l'encadrement réglementaire. Nous avons dénombré les éléments suivants :

- 4 politiques ;
- 21 directives ;
- 45 procédures ;
- 79 formulaires ;
- des normes qui sont présentées distinctement, dont 4 cahiers des charges et des devis généraux, 46 devis types et 11 guides et manuels techniques ;
- 29 notes d'orientation, dont 13 qui seront intégrées dans les directives ou les procédures.

51 Il faut tout de même souligner que le ministère a produit un plan d'action afin d'être en mesure de déposer un plan de gestion des risques de collusion et de corruption liés au processus de gestion contractuelle d'ici le 31 août 2017. Les travaux à cet égard sont en cours.

2.3 Portée des contrôles

52 Les directives et les procédures ministérielles liées au processus de gestion contractuelle servent à établir les étapes à suivre pour obtenir un résultat précis ou accomplir une tâche donnée, ce qui permet aux différents intervenants de comprendre et d'appliquer les règles de façon uniforme. Si le respect des règles en la matière est une responsabilité de première importance, le ministère ne doit pas perdre de vue l'efficacité du processus, l'importance de surveiller les marchés pour s'assurer de son efficacité et la bonne utilisation des fonds publics.

53 Pour ce faire, la surveillance et le contrôle à l'égard du processus doivent porter non seulement sur le respect des règles établies, mais également sur les résultats liés au processus, et ce, surtout pour un ministère décentralisé comme le MTMDET.

54 Au cours des dernières années, les nombreux ajustements apportés au processus de gestion contractuelle et l'ajout de contrôles ont d'abord visé à renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation. Par contre, le ministère a porté une attention insuffisante à l'efficacité du processus de même qu'à la surveillance des marchés dans les territoires pour s'assurer de son efficacité.

55 Le MTMDET ajoute régulièrement des contrôles et des étapes au processus de gestion contractuelle. Toutefois, il n'a pas suffisamment évalué leur impact sur les délais d'attribution ou la gestion des contrats ni sur l'alourdissement des tâches pour les intervenants.

56 Pour illustrer cette multiplication des contrôles, prenons l'exemple d'un avenant à un contrat de 100 000 dollars et plus qui occasionne une dépense supplémentaire de plus de 10 %. L'ajout d'un avenant, peu importe le montant, peut avoir comme conséquence de retarder de façon importante la poursuite des travaux. L'avenant est préparé par l'ingénieur, approuvé par le chef de service concerné et le directeur territorial, analysé par la Direction de la programmation et des ressources territoriales, approuvé par la Direction générale adjointe à la coordination des ressources territoriales, transmis au Service de l'observation des règles contractuelles et signé par le sous-ministre.

57 Voici un autre exemple d'intensification des contrôles. En 2010, le ministère a embauché un auditeur interne dans chacune des directions territoriales afin qu'il examine et valide la conformité des contrats avant leur attribution. Les auditeurs ont réalisé cette tâche jusqu'en 2013. Par la suite, le ministère a créé le poste de professionnel en conformité des processus pour qu'il s'acquitte dorénavant de cette responsabilité. Rappelons que ce professionnel a été sous la supervision directe du directeur territorial jusqu'en novembre 2016. Depuis, il relève d'un nouveau service qui est temporairement sous l'autorité du sous-ministre. Il est à noter que le poste d'auditeur interne a été maintenu dans la plupart des territoires. Les travaux de l'auditeur interne portent maintenant sur la vérification a posteriori de la gestion contractuelle, lesquels s'ajoutent aux travaux menés a priori par le professionnel en conformité des processus.

58 Selon l'information obtenue, avant d'apporter des ajustements au processus de gestion contractuelle, les intervenants de deuxième ligne ne consultent pas suffisamment les ressources qui appliquent les règles dans les territoires. Pourtant, celles-ci sont les mieux placées pour améliorer la connaissance des intervenants de deuxième ligne quant à la réalité des activités réalisées dans les territoires et pour éviter d'alourdir indûment le processus.

59 De plus, les ajustements apportés aux directives et aux procédures ministérielles par les intervenants de deuxième ligne sont fréquents et applicables immédiatement, ce qui complexifie la tâche des intervenants travaillant dans les territoires et leur compréhension des nombreuses règles en matière de gestion contractuelle. Cela a pour effet d'entraîner des modifications dans les documents qui sont en cours d'élaboration dans les territoires afin de les rendre conformes aux règles.

60 Par ailleurs, l'information de gestion portant sur les contrats doit permettre de surveiller le processus de gestion contractuelle, de l'évaluer et d'y apporter les correctifs nécessaires, le cas échéant. Cela implique la production régulière d'information par direction territoriale, qui renseigne sur le respect des règles établies ainsi que sur l'efficacité et l'efficacé du processus.

61 En ce qui concerne la surveillance des marchés, rappelons que le ministère a mis en place, en 2012, une équipe responsable de l'analyse des marchés afin qu'elle lui fournisse de l'information pour suivre les tendances des marchés et détecter toute situation problématique. Dans la dernière année, le Service de l'analyse de marché et des réclamations a produit des analyses par direction territoriale portant sur les enrobés et les contrats de déneigement, lesquelles ont été transmises à la haute direction.

62 Malgré les travaux réalisés par ce service, l'information en matière de gestion contractuelle qui est détenue par les gestionnaires travaillant dans les territoires se concentre plutôt sur les résultats des travaux à l'égard de la conformité du processus avant l'attribution des contrats. Ces travaux sont effectués par les professionnels en conformité des processus. Bien qu'utile, cette information devrait comporter un portrait par territoire, faire ressortir les problèmes régionaux, permettre de mesurer l'efficacité et l'efficacé du processus et contribuer à prendre les décisions visant à s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. Une telle information, produite régulièrement et par territoire, pourrait entre autres porter sur les éléments suivants :

- les renseignements généraux sur les contrats (catégorie, mode de sollicitation, etc.);
- le délai de signature selon le type de contrat ;
- les contrats non signés en raison du dépassement des délais ;
- l'évolution, par année, du nombre de contrats obtenus par fournisseur et de leur valeur ;
- le nombre d'avenants par contrat, leur valeur et le délai d'autorisation.

63 En somme, les façons de faire du ministère ne contribuent pas à favoriser l'imputabilité des gestionnaires qui travaillent dans les territoires. Leur première préoccupation en matière de gestion contractuelle porte davantage sur la conformité à la réglementation que sur l'efficacité du processus.

2.4 Cohérence des actions

64 Depuis 2009, la gestion contractuelle du MTMDET a été vérifiée à maintes reprises, que ce soit à l'interne ou à l'externe. Nous avons répertorié les 10 principaux rapports qui ont été produits de 2009 à 2016. Ceux-ci ont mené à la formulation de 117 recommandations adressées aux autorités du ministère :

- 73 recommandations émanant de rapports internes, tels que ceux produits par l'Unité anticollusion et par l'audit interne ;
- 34 recommandations provenant d'organisations externes, par exemple le Vérificateur général du Québec ou la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ;
- 10 recommandations formulées par la Commission de l'administration publique.

65 L'annexe 3 présente le nombre de recommandations formulées par rapport ainsi que leur sujet.

66 Dans un tel contexte, le choix des actions nécessaires pour appliquer les recommandations doit reposer sur une vision intégrée afin d'en assurer la cohérence et la coordination, et ce, dans le but d'améliorer le processus de gestion contractuelle.

67 Pour assurer la mise en œuvre des actions incluses dans les différents plans d'action, le ministère doit effectuer un suivi régulier et apporter des correctifs, le cas échéant. De plus, il doit prévoir et mettre en place des mécanismes permettant de veiller à ce que les lacunes soient corrigées. Par exemple, il peut s'agir pour le ministère de procéder par échantillonnage pour vérifier si les lacunes sont encore présentes dans les dossiers examinés. Ces mécanismes sont essentiels, car il est possible que les lacunes persistent même si des actions visant à les corriger ont été réalisées.

68 Le ministère a déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui ont été formulées dans de nombreux rapports en lien avec la gestion contractuelle. Toutefois, cela n'a pas été effectué de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence des actions. De plus, le suivi de la correction des lacunes relevées est parfois inadéquat.

69 Le MTMDET a élaboré un plan d'action spécifique pour 8 des 10 rapports au fur et à mesure que ceux-ci ont été produits. Chaque plan d'action comprend :

- au moins une action prévue pour chaque recommandation ;
- un responsable désigné pour chaque action (sauf pour le rapport de l'Unité anticollusion) ;
- une échéance fixée pour chaque action.

70 Aucun plan d'action n'a été produit pour deux rapports de la Commission de l'administration publique. Un tel plan aurait été nécessaire pour deux des neuf recommandations adressées au ministère dans ces rapports.

71 Certains sujets complexes et importants, tels que l'estimation des coûts liés aux contrats et l'expertise, ont été abordés sous différents angles dans plus d'un rapport, et des recommandations ont été formulées pour corriger les lacunes recensées. Il est donc étonnant d'observer que le ministère n'a pas regroupé les recommandations et les actions afin de les coordonner et d'en assurer la cohérence, et ce, dans le but de s'assurer que la situation est corrigée dans son ensemble.

72 Par ailleurs, pour les 4 rapports que nous avons examinés, le MTMDET a effectué le suivi des plans d'action visant à répondre aux 80 recommandations qui lui ont été adressées. Toutefois, certaines lacunes ayant mené à la formulation de ces recommandations persistent, et ce, même si plusieurs actions visaient à corriger la situation. Par exemple, le ministère a prévu plusieurs actions à l'égard de certains problèmes liés à l'expertise afin de donner suite au rapport de l'Unité anticollusion. D'ailleurs, dans son rapport annuel de gestion 2015-2016, il conclut que la mise en œuvre des actions visant à donner suite aux recommandations formulées par l'Unité anticollusion est terminée. Pourtant, des actions à l'égard de l'expertise sont toujours en cours et des lacunes persistent. Notons que, en novembre 2015, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a également adressé une recommandation au ministère concernant l'expertise. Le MTMDET a rendu compte sommairement de ce sujet dans une autre section de son rapport annuel de gestion 2015-2016.

2.5 Acteurs de gouvernance

73 Pour assurer une saine gouvernance en matière de gestion contractuelle, la haute direction et le comité d'audit interne doivent jouer adéquatement leur rôle. La direction de l'audit interne doit les aider à remplir leur importante responsabilité à cet égard.

Haute direction

74 La haute direction du ministère, constituée du sous-ministre et de hauts fonctionnaires qui le secondent dans ses fonctions (sous-ministre associé et sous-ministres adjoints), représente la pierre angulaire sur laquelle doit reposer la saine gouvernance de l'organisation. En matière de gestion contractuelle, elle doit notamment s'assurer d'avoir une structure de fonctionnement optimale, connaître et gérer l'ensemble des risques, voir à ce que les lacunes recensées soient réellement corrigées et veiller au bon fonctionnement des marchés publics et à ce que le processus mis en place respecte les principes fondamentaux de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, notamment l'équité et la transparence.

75 Selon la loi, chaque entité doit nommer un responsable de l'observation des règles contractuelles. À l'intérieur du ministère, cette fonction importante est assumée par une sous-ministre adjointe. Celle-ci a les responsabilités suivantes :

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

76 Par ailleurs, la haute direction est la première responsable d'instaurer un climat organisationnel propice à la réalisation de la mission du ministère. Pour ce faire, elle doit notamment tenir compte de la réalité des directions territoriales lors de la prise de décision, communiquer régulièrement avec le personnel pour garder un réel contact et obtenir son adhésion.

77 La haute direction n'a pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. De plus, des ajustements seront nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.

En 2011, le ministère a mis en place un comité directeur afin de suivre la mise en œuvre du plan intitulé *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption*. Depuis 2013, le comité directeur en matière de protection de l'intégrité des contrats publics effectue également le suivi de l'ensemble des mesures privilégiées par le ministère afin de renforcer la protection de l'intégrité des contrats publics.

78 La haute direction traite des enjeux liés à la gestion contractuelle principalement dans deux comités, soit le comité de gestion et le **comité directeur en matière de protection de l'intégrité des contrats publics**. La haute direction fait partie des deux comités, à l'exception d'un sous-ministre adjoint qui ne participe pas au comité directeur. De plus, depuis novembre 2016, le sous-ministre n'est plus membre du comité directeur.

79 Même si ces deux comités sont décisionnels, aucun n'est véritablement porteur de la vision d'ensemble de la gestion contractuelle.

80 Depuis 2012, les comptes rendus du comité de gestion mentionnent certaines discussions relatives, entre autres, aux professionnels en conformité des processus, à la mise sur pied d'un groupe de travail sur la négociation des honoraires professionnels et aux données publiées sur Internet à l'égard des contrats terminés.

81 Quant au comité directeur, ses membres approuvent des mesures proposées par le ministère ou les recommandent au comité de gestion afin de renforcer la protection de l'intégrité des contrats publics, comme des mesures à propos de l'expertise et de l'évaluation du rendement des fournisseurs. C'est dans les documents de ce comité que nous nous serions attendus à trouver un inventaire complet des plans d'action mis en œuvre par le ministère pour donner suite aux différents rapports. Cela aurait permis au comité de formuler des orientations permettant d'optimiser le processus de gestion contractuelle de l'organisation.

82 Depuis 2014, la responsable de l'observation des règles contractuelles rend compte de son travail à la haute direction, plus précisément au comité de gestion. Elle lui transmet annuellement le bilan de l'observation des règles contractuelles et, de façon trimestrielle, des tableaux de bord portant sur la gestion contractuelle pour l'ensemble du ministère. Dans les comptes rendus du comité de gestion, nous avons trouvé peu de discussions à ce sujet.

83 Bien qu'utile, cette information devrait comporter un portrait par territoire, faire ressortir les problèmes régionaux, permettre de mesurer l'efficacité du processus et contribuer à prendre les bonnes décisions. En fait, la plupart de l'information de gestion porte sur des éléments liés à la conformité du processus avant l'attribution des contrats.

84 À la lumière de ces faits et des constats soulevés dans les sections précédentes (structure de fonctionnement non optimale, absence de méthode de gestion des risques, contrôles axés sur la conformité), force est de constater que les membres de la haute direction n'ont pas rempli leur rôle adéquatement. Notons que les responsabilités en matière de gestion contractuelle concernent tous les membres de la haute direction et qu'elles ne peuvent être déléguées uniquement à la responsable de l'observation des règles contractuelles.

85 De plus, étant donné que tout le personnel joue un rôle déterminant dans la performance du ministère et la réalisation de sa mission, la haute direction a un rôle important à jouer pour établir un bon climat organisationnel. Dans ses modes d'intervention, elle doit considérer le fait qu'il y a eu des réorganisations fréquentes et une forte pression médiatique. Elle doit aussi tenir compte de la grande taille du ministère et de l'éloignement des ressources dans les territoires.

86 À notre avis, des ajustements sont nécessaires pour améliorer le climat organisationnel, d'autant plus qu'une réorganisation administrative est en cours. Il faut entre autres que la haute direction tienne davantage compte de la réalité des directions territoriales lors de la prise de décision, qu'elle communique régulièrement avec le personnel pour garder un réel contact et qu'elle obtienne son adhésion. Les rencontres que nous avons tenues, particulièrement dans les territoires, ont démontré un problème d'adhésion du personnel aux orientations déterminées par la haute direction, notamment en raison de l'incompréhension de certaines décisions prises.

Comité d'audit interne

87 Un comité d'audit indépendant et compétent est un élément essentiel de la structure de gouvernance. Son rôle est de fournir à la haute direction de façon objective des conseils et des recommandations quant au caractère adéquat et à la mise en œuvre des processus et des cadres en matière de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance.

88 De plus, le comité d'audit recommande l'adoption des plans annuels et pluriannuels relatifs aux travaux d'audit interne et il formule des avis sur les ressources qui y sont affectées. De même, il apprécie l'évaluation de la performance de l'audit interne qui lui est soumise annuellement. Cette évaluation lui permet de s'assurer que la direction de l'audit interne dispose des ressources nécessaires et qu'elle exerce ses activités de manière professionnelle.

89 Le comité d'audit interne n'a pas joué pleinement son rôle. Au cours des cinq dernières années, la fréquence des rencontres a été inférieure à ce qui était demandé. De plus, le comité ne s'est pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne.

90 Le mandat du comité d'audit du MTMDET est de soutenir le sous-ministre dans la gestion des activités relatives à l'audit interne. De 2009-2010 à 2015-2016, trois membres indépendants y siégeaient et le rôle de président était exercé par le sous-ministre.

91 En novembre 2009, il a été déterminé que le comité d'audit, qui siégeait environ trois fois par année, devait désormais le faire six fois par année. Dans les faits, le comité s'est réuni d'une à trois fois par année de 2011-2012 à 2016-2017, comme le démontre le tableau 3.

Tableau 3 Nombre de rencontres du comité d'audit interne par trimestre

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
D'avril à juin	-	-	1	-	1	-
De juillet à septembre	1 ¹	1	-	-	-	-
D'octobre à décembre	1	-	-	1	-	-
De janvier à mars	1	-	1	1	2	2 ²
Total	3	1	2	2	3	2

1. Pour cette rencontre, nous avons trouvé uniquement un ordre du jour. Il n'y avait ni compte rendu ni notes de travail en lien avec celle-ci.

2. Ce nombre tient compte des rencontres tenues jusqu'à la fin de février 2017, ce qui correspond à la fin de nos travaux.

92 De 2011 à 2016, les discussions en matière de gestion contractuelle au sein du comité d'audit ont porté principalement sur les résultats des travaux relatifs à la conformité du processus avant l'attribution des contrats, sur la création des postes de professionnels en conformité des processus et sur l'audit réalisé à l'automne 2014 concernant les travaux effectués par ces professionnels.

93 Pour ce qui est de ses responsabilités à l'égard de l'audit interne du ministère, le comité d'audit ne s'est pas assuré du respect des normes applicables aux activités d'audit interne. Les membres de ce comité auraient dû relever les lacunes que nous avons observées quant au travail de l'audit interne, et des correctifs auraient dû être apportés. Ces lacunes sont présentées dans la sous-section suivante.

94 Depuis janvier 2017, un nouveau comité a été formé, lequel est constitué de trois membres indépendants. La présidence a été confiée à un de ces membres, ce qui permettra d'assurer davantage l'indépendance du comité d'audit.

Audit interne

Les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne ont pour objet de définir les principes fondamentaux de cette pratique, de fournir un cadre de référence pour sa réalisation et sa promotion, d'établir les critères d'appréciation de son fonctionnement et de favoriser l'amélioration des processus organisationnels et des opérations.

95 Afin d'aider efficacement l'organisation à atteindre ses objectifs et à contrôler adéquatement ses risques, la direction de l'audit interne doit suivre les bonnes pratiques en ce domaine. En ce sens, les **Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne**, document publié par l'Institut des auditeurs internes, prescrivent plusieurs exigences qui portent notamment sur la planification, la communication des résultats et l'évaluation de la performance.

96 Depuis 2010, la direction de l'audit interne n'a pas planifié adéquatement ses travaux ni effectué de suivi systématique des recommandations qu'elle a formulées. De plus, elle n'a pas évalué sa performance au moyen d'indicateurs afin d'en rendre compte annuellement au comité d'audit interne.

97 Rappelons que, en 2010, le ministère a embauché un auditeur interne dans chacune des directions territoriales afin qu'il examine et valide la conformité des contrats avant leur attribution. Les auditeurs internes ont réalisé cette tâche jusqu'en 2013. Par la suite, leurs travaux dans les territoires ont porté sur la vérification a posteriori de la gestion contractuelle. Ainsi, depuis 2010, la majorité des travaux effectués par l'audit interne concerne la gestion contractuelle.

98 Ce contexte n'est pas étranger au fait que la direction de l'audit interne n'a pas produit de plans triennaux depuis celui couvrant la période 2009-2012, ni de plans annuels pour les années 2010-2011, 2011-2012 et 2013-2014. Une telle planification, élaborée en fonction des risques, aurait permis à l'audit interne de veiller à ce que les ressources affectées à ses activités soient adéquates et suffisantes pour remplir adéquatement son mandat.

99 De plus, la direction de l'audit interne n'a pas réalisé de suivi systématique de l'application des recommandations qu'elle a formulées aux secteurs audités, et ce, même si la méthodologie en vigueur prévoyait un tel suivi.

100 Par ailleurs, l'audit interne n'a pas mis en place de programme d'assurance et d'amélioration de la qualité pour rendre compte annuellement de sa performance au comité d'audit. Bien que l'audit interne ait présenté à ce dernier un bilan de ses activités pour l'année 2013-2014 et un autre pour la période du 1^{er} avril 2014 au 10 octobre 2015, ceux-ci ne comportaient aucun indicateur mesurant la performance des activités d'audit interne, comme le pourcentage des travaux planifiés qui ont été réalisés, le pourcentage des mandats dont le nombre d'heures prévues est respecté et le pourcentage des recommandations appliquées.

2.6 Recommandations

101 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 1 Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.**
- 2 Renforcer l'expertise dans les domaines clés de la gestion contractuelle afin que le processus soit efficient et efficace et, pour ce faire, veiller à ce que les intervenants soient en nombre suffisant, compétents et adéquatement formés.**
- 3 Mettre en place une méthode de gestion des risques structurée pour déterminer les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et éviter d'alourdir indûment le processus.**
- 4 Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficacité et l'efficacité du processus de gestion contractuelle.**

- 5** Obtenir, de façon régulière et en temps opportun, de l'information de gestion par territoire en matière de gestion contractuelle pour surveiller l'efficience et l'efficacité du processus et s'assurer du respect des règles établies.
- 6** Renforcer la coordination de la mise en œuvre des actions visant à répondre aux recommandations découlant des rapports et en faire un suivi adéquat afin d'assurer la correction des lacunes liées au processus de gestion contractuelle.
- 7** Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer :
 - qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ;
 - qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ;
 - qu'elle effectue les ajustements nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel.
- 8** Voir à ce que le comité d'audit interne joue pleinement son rôle, notamment s'assurer qu'il veille au respect des normes applicables aux activités d'audit interne.
- 9** S'assurer que l'audit interne respecte les normes applicables à ses activités, entre autres en ce qui concerne la planification de ses travaux, la communication des résultats et l'évaluation de sa performance.

Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée de même que l'ex-sous-ministre du MTMDET et ex-présidente du comité d'audit interne, qui a été en poste d'août 2011 à mai 2016, ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner que l'entité a adhéré à toutes les recommandations.

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

« Le MTMDET a pris connaissance des recommandations formulées par le Vérificateur général dans le cadre de la première partie de son rapport d'audit particulier et il adhère à celles-ci.

« À titre de principal donneur d'ouvrage du gouvernement, le MTMDET est en mouvement, depuis plusieurs années déjà, afin de renforcer les mesures liées à l'intégrité de ses processus de gestion contractuelle et de bonne gestion des deniers publics. Par exemple :

- la nomination d'un responsable de l'observation des règles contractuelles et la constitution d'une équipe dédiée à l'accomplissement de ses fonctions, déterminées par la *Loi sur les contrats des organismes publics*;
- le renforcement de l'expertise à l'interne, dont les effectifs sont principalement affectés aux activités clés de la mission du ministère;
- la formation de l'ensemble des intervenants en gestion contractuelle, afin d'assurer une vision commune et de partager les meilleures pratiques en la matière;
- l'implantation d'un processus visant à mieux détecter les cas de faute dans le cadre de l'exécution des contrats, d'apprécier efficacement le préjudice et d'être indemnisé par le prestataire ou l'entrepreneur responsable, dans le but de payer le juste coût dans le cadre de ses contrats.

« La première partie du rapport du Vérificateur général démontre toutefois que le ministère doit persévérer dans ses efforts d'amélioration continue des pratiques en matière de gestion contractuelle. Il ressort que plusieurs d'entre elles, implantées dans un passé récent, n'ont pas encore produit tous les résultats escomptés.

« Depuis décembre 2016, le MTMDET est engagé dans une démarche de transformation organisationnelle, dont les chantiers couvrent en grande partie les recommandations énoncées dans ce rapport. Ainsi, au nombre des travaux en cours :

- La révision de la structure organisationnelle entraînera la clarification des rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans le processus de gestion contractuelle.
- L'optimisation des processus administratifs et d'affaires permettra de réviser l'organisation du travail et d'en accroître l'efficacité.
- L'optimisation de la gestion contractuelle et le renforcement du contrôle des coûts permettront de poursuivre la mise en place de dispositifs à cette fin. Par exemple, il est planifié :
 - que des bilans complémentaires en matière d'analyse de marché soient élaborés afin de favoriser et de maintenir un marché concurrentiel et d'anticiper les tendances ;
 - qu'un cadre organisationnel de gestion des risques de fraude, de collusion et de corruption soit préparé et accompagné par des plans d'action annuels ;
 - qu'un processus de monitoring des dépenses supplémentaires et d'amélioration continue des pratiques visant à les prévenir soit implanté ;
 - que le déploiement du programme de formation, en vue d'une certification des intervenants en gestion contractuelle, soit complété dans une optique d'uniformisation et de normalisation des pratiques ;
 - que des informations de gestion sur les contrats soient colligées afin d'exercer avec rigueur les contrôles requis et d'orienter la prise de décision.
- L'amélioration de la gouvernance et le rehaussement de la performance organisationnelle prévoient :
 - l'élaboration d'une politique et d'un cadre de gestion intégrée des risques ainsi qu'un plan de mitigation de ceux-ci ;
 - le renforcement de l'audit interne, notamment la constitution d'un comité formé exclusivement de membres indépendants et l'élaboration d'une planification annuelle et pluriannuelle, conformément aux meilleures pratiques du domaine.
- Par ailleurs, la consolidation et le maintien de l'expertise se traduisent par l'accélération du développement de l'expertise dans les domaines clés de la mission du ministère ainsi que par une bonification de l'offre de formation du personnel, notamment pour les aspects qui concernent la gestion des projets ainsi que la gestion des contrats.

« Les travaux en cours, auxquels s'ajouteront ceux découlant du plan d'action à réaliser dans la foulée du présent rapport d'audit, concourront assurément au rehaussement de la performance du MTMDET au regard de la gestion contractuelle. Une attention particulière sera accordée aux aspects relatifs à la gestion du changement, notamment celui de la fréquence et de la qualité des communications entre les directions centrales et les directions territoriales du ministère. »

Commentaires de l'ex-sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, M^{me} Dominique Savoie

«J'ai pris connaissance du rapport du Vérificateur général et il m'apparaît important, voire incontournable, de rappeler le contexte et le chemin parcouru par le ministère en matière de gestion contractuelle et de protection des marchés.

«En effet, c'est depuis 2009, soit depuis le rapport du Vérificateur général qui avait soulevé de nombreuses situations à risque, que le ministère est engagé dans une démarche d'amélioration continue de sa gestion contractuelle et qu'il a mis en œuvre une série d'initiatives pour corriger la situation.

«À mon arrivée en 2011, j'ai poursuivi dans la même direction et convenu avec le comité de gestion et le comité d'audit interne d'accorder la priorité à l'amélioration de la gestion contractuelle en raison non seulement des risques identifiés par le Vérificateur général, mais aussi en raison des investissements routiers sans précédent, de plus de 3 milliards par année, que nous devons réaliser avec des ressources relativement limitées.

«Au cours de ces cinq années, cette priorité s'est traduite par une série de mesures structurantes privilégiant deux axes d'intervention, soit :

- 1) la mise en place d'un meilleur système de contrôle a priori et de vérification a posteriori dans l'octroi des contrats en vue d'assurer le respect des lois, règlements et processus ;
- 2) la mise en œuvre d'une série de mesures réduisant les risques de collusion, de fraude et de malversation.

«À cette fin, le ministère s'est appuyé notamment sur des outils de gestion et des processus administratifs, tels qu'une politique de vérification interne, une politique d'évaluation de programmes, le démarrage d'une politique de gestion intégrée des risques ainsi qu'un ensemble de mesures, de règles et de directives. Il est important de souligner que la mise en place progressive de ces différentes mesures a tenu compte des recommandations exprimées non seulement par les différents rapports du Vérificateur général, mais aussi par celles du rapport Duchesneau (Unité anticollusion), du rapport de la commission Johnson, de la commission Charbonneau et des différents rapports de vérification interne et externe.

« Sans vouloir faire une énumération exhaustive de ces mesures, mentionnons principalement celles qui m'apparaissent les plus structurantes :

- mise en place d'un système de contrôle a priori et de vérification a posteriori afin de s'assurer de la conformité des contrats à la réglementation ; des effectifs additionnels (14) ont été accordés en région pour le contrôle a priori et un ajout de 9 auditeurs internes a été octroyé pour la vérification a posteriori de la qualité du travail effectué par les professionnels en conformité des processus ;
- clarification et séparation des responsabilités entre les directions territoriales qui proposent les projets et celles qui assument l'entière responsabilité de la mise en œuvre du processus d'appel d'offres ;
- resserrement des critères de sélection des membres de comités de sélection afin de s'assurer davantage de l'objectivité et de l'intégrité du processus ;
- mise en place d'un processus structuré de gestion et d'approbation des projets routiers ;
- embauche de plus de 540 employés afin de rehausser l'expertise interne en matière d'inspection des structures, de préparation des travaux et de surveillance de ceux-ci ;
- prise en compte du rendement antérieur des firmes de génie-conseil dans l'évaluation des appels d'offres afin de reconnaître les performances positives et, inversement, les firmes qui n'ont pas fourni une performance optimale ;
- création d'une direction de la surveillance des marchés pour déceler proactivement les situations potentielles de collusion en analysant les tendances, en scrutant les résultats des appels d'offres et en proposant, le cas échéant, des mesures de protection ;
- création en 2012 avec l'Unité permanente anticorruption de la Table de concertation sur la protection de l'intégrité des contrats dans le domaine de la construction et de l'entretien du réseau routier ; des modalités d'échange de renseignements et d'information dans la lutte contre la corruption dans l'industrie de la construction ont été convenues entre les deux organismes ;
- mise en place, en collaboration avec l'Unité permanente anticorruption, d'une formation sur la protection de l'intégrité des contrats publics ; plus de 3000 employés du ministère y ont participé ;
- mise en place d'un service de l'observation des règles contractuelles en conformité avec les directives du Conseil du trésor, chargé d'assurer le respect des règles contractuelles, de la formation du personnel en gestion contractuelle ainsi que d'assumer un rôle de vigie, notamment en portant un jugement indépendant de la direction responsable du projet pour les demandes de suppléments reliées aux contrats ;
- élaboration d'un programme de formation de 15 modules sur les lois, les règlements et les directives en gestion contractuelle ;

- publication sur le site Web du ministère d'une information complète sur les contrats octroyés;
- publication aux rapports annuels de gestion des actions en matière de protection des marchés, du suivi des recommandations du Vérificateur général et des résultats de la validation de la conformité des contrats avant et après octroi.

« L'ensemble de ces initiatives atteindront leur plein rendement lorsque ces nouvelles mesures seront bien rodées, que tout le personnel en place sera formé aux meilleures pratiques dans leur domaine respectif, que les systèmes de contrôle et d'évaluation seront appliqués rigoureusement et que la culture organisationnelle s'ajustera aux nouvelles valeurs et aux nouvelles façons de faire du ministère. Des changements de cette envergure ne peuvent se faire sans une mobilisation du personnel. Des efforts importants et constants ont été déployés pour s'assurer d'une compréhension commune des priorités, des enjeux et des processus ainsi que pour atténuer les tensions et les résistances aux changements entre les directions.

« Enfin, il était évident pour le comité de gestion du ministère et le comité d'audit interne que plusieurs de ces mesures devaient être complétées, entre autres par la finalisation du processus de gestion intégrée des risques et par l'évaluation de l'efficacité des mesures mises de l'avant. Toutefois, il était impératif de s'attaquer en premier aux préoccupations précédemment identifiées par les différentes vérifications, enquêtes et commissions, à la hauteur des moyens et des ressources disponibles. Il va de soi que le ministère ne doit pas ménager temps et efforts pour persévérer dans l'amélioration de ses pratiques. Les recommandations du Vérificateur général dans ce présent rapport contribueront certainement à guider le ministère dans l'amélioration continue de sa gestion.

« En conclusion, par rapport à la situation qui prévalait en 2009, soit depuis le rapport du Vérificateur général, le ministère se retrouve aujourd'hui avec une organisation beaucoup mieux structurée et pourvue pour assumer ses responsabilités avec une plus grande efficacité et efficacité ainsi que pour minimiser :

- 1) ses risques techniques relatifs à la sécurité et à la qualité de ses infrastructures;
- 2) ses risques économiques reliés à la réalisation optimale de son programme d'investissements routiers;
- 3) ses risques budgétaires associés au respect des enveloppes budgétaires fixées;
- 4) ses risques de gouvernance reliés à l'intégrité, à l'équité, à la transparence et à la concurrence.»

Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Principaux rôles et responsabilités des intervenants
- Annexe 3** Recommandations en matière de gestion contractuelle adressées au ministère de 2009 à 2016

Sigles

ETC Équivalent temps complet

MTMDET Ministère des Transports, de la Mobilité durable
et de l'Électrification des transports

Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

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

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

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

Portée des travaux

Le présent audit particulier a été réalisé à la suite d'une demande du Conseil du trésor formulée le 24 mai 2016. Les résultats de cet audit seront publiés dans deux rapports distincts. Le présent rapport contient les résultats de notre analyse à l'égard du premier objectif de l'audit. Dans un second rapport qui sera déposé ultérieurement, nous présenterons nos conclusions sur le deuxième objectif de l'audit.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires et des représentants des directions centrales du ministère et des quatre directions territoriales suivantes :

- Capitale-Nationale ;
- Mauricie-Centre-du-Québec ;
- Laurentides-Lanaudière ;
- Île-de-Montréal (nom de la direction avant le 1^{er} avril 2016).

De plus, nous avons analysé divers documents concernant les directives et les procédures ministérielles, les rôles et les responsabilités des intervenants, la gestion des risques, les plans d'action et l'information de gestion.

Nous avons également examiné l'information contenue dans la clé USB de la consultante, M^{me} Annie Trudel, ainsi que ses documents papier, que le ministère nous a remis.

Nos travaux se sont déroulés de juin 2016 à février 2017. Notre audit a porté essentiellement sur les activités menées par le MTMDET pour les exercices de 2010-2011 à 2016-2017. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Principaux rôles et responsabilités des intervenants

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

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

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

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

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

Direction du soutien à la gestion des ressources

- Service du pilotage intégré des systèmes informationnels
- Équipe de soutien intégré en ressources financières et matérielles
- Fournir un soutien intégré et de l'assistance-conseil à la clientèle, notamment pour les ressources financières, matérielles et humaines
 - Contribuer à l'amélioration continue des connaissances des utilisateurs au moyen d'une foire aux questions, notamment les questions en gestion contractuelle
 - Soutenir les utilisateurs dans l'interprétation des directives et des procédures ministérielles

Direction générale des territoires

Direction de la programmation et des ressources territoriales

- Service de la programmation et de l'allocation des ressources
- Effectuer des analyses et rédiger des recommandations pour l'autorisation du dirigeant (avenants aux contrats et situations particulières)
 - Collaborer à la table des répondants en gestion contractuelle
 - Vérifier la conformité des attestations et des engagements de 25 000 dollars et plus avant leur publication dans le système électronique d'appel d'offres

Directions territoriales

- Équipe de projet
- Ingénieurs et techniciens des travaux publics
- Définir les besoins et estimer les coûts de façon détaillée
 - Établir le mode de sollicitation (appel d'offres sur invitation ou public, contrat de gré à gré)
 - Élaborer des documents d'appel d'offres, tels les devis
 - Gérer l'exécution des contrats
 - Approuver les factures et autoriser les paiements
 - Évaluer le rendement des fournisseurs

- Équipe de soutien à la gestion
- Faciliter la réalisation des mandats de la direction territoriale en assurant le soutien lié à la gestion des ressources humaines, matérielles, financières, contractuelles et informationnelles
 - Effectuer une révision administrative des documents d'appel d'offres public et les transmettre à la Direction des contrats
 - Gérer le processus d'appel d'offres sur invitation et l'attribution des contrats de gré à gré
 - Procéder aux paiements des factures

- Répondant en gestion contractuelle (fait partie de l'équipe de soutien à la gestion)
- Planifier, organiser et superviser les activités de l'équipe responsable de la préparation et de l'attribution des contrats dans la direction territoriale
 - Agir comme personne-ressource en matière de gestion contractuelle auprès des intervenants de la direction territoriale
 - Former et soutenir tous les intervenants de la direction territoriale qui participent à la préparation des contrats et au processus d'attribution des contrats
 - Maintenir à jour et développer ses connaissances en matière d'encadrement normatif afin de garantir l'interprétation et l'application uniformes de l'ensemble des directives et des procédures
 - Assurer la fiabilité des données saisies dans les divers systèmes

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

Direction générale des infrastructures et des technologies

Direction du soutien aux opérations

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

Direction des enquêtes et de l'audit interne

Audit interne (ressources centrales et auditeurs présents dans les territoires qui effectuent des audits en gestion contractuelle après l'attribution des contrats)

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

Autres

Toutes les directions

Tous les gestionnaires et les employés qui expriment des besoins

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

Annexe 3 Recommandations en matière de gestion contractuelle adressées au ministère de 2009 à 2016

	Sujet						Total
	Rôles et responsabilités	Gestion des risques	Expertise	Information de gestion	Processus de gestion contractuelle	Divers	
Rapports internes¹							
<i>Rapport de l'Unité anticollusion au ministre des Transports du Québec</i> (septembre 2011)	8	4	4	2	15	7	40
<i>Analyse du processus entourant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information – Ministère des Transports</i> (KPMG, janvier 2014)	1	1	2	2	3	–	9
<i>Audit des travaux des professionnels en conformité de processus (PCP)</i> (Direction de l'audit interne et de l'évaluation de programmes, décembre 2014)	4	–	2	–	–	–	6
<i>Diagnostic – Éthique et conformité. Initiatives d'amélioration et de redressement</i> (Annie Trudel, consultante, novembre 2015)	8	1	–	–	6	3	18
Sous-total							73
Rapports externes²							
<i>Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque</i> (Vérificateur général du Québec, novembre 2009)	2	–	–	–	16	–	18
<i>Revue indépendante de la gestion contractuelle des dépenses supplémentaires associées à des contrats de construction et de services de certains organismes publics québécois</i> (KPMG / SECOR, juin 2013)	1	1	1	–	7	2	12
<i>Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction</i> (France Charbonneau, Renaud Lachance, novembre 2015)	1	–	1	–	–	2	4
Sous-total							34
Rapports de la Commission de l'administration publique							
<i>Vingt-quatrième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics</i> (juin 2010)	–	–	–	4	2	–	6
<i>Vingt-septième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics</i> (décembre 2011)	–	–	–	3	–	–	3
<i>Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative</i> (34 ^e rapport sur l'imputabilité, juin 2016)	–	–	–	–	1	–	1
Sous-total							10
Total	25	7	10	11	50	14	117

1. Les rapports internes incluent tous les rapports réalisés à la demande d'un représentant du ministère.

2. Les rapports externes incluent tous les rapports qui n'ont pas été commandés par un représentant du ministère, à l'exception des rapports de la Commission de l'administration publique qui font l'objet d'une rubrique distincte.