



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020

Mai 2019

Observations à l'intention de l'ensemble  
des établissements de santé et de services sociaux

## **Gestion de contrats de gré à gré au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal**

CHAPITRE

5



# Observations

## Objectif de l'analyse

Les établissements de santé et de services sociaux sont d'importants donneurs d'ouvrage et ils ont une influence notable sur le fonctionnement des marchés publics. Leur processus de gestion contractuelle doit donc être géré avec toute la rigueur nécessaire et dans le respect de la réglementation en vigueur.

La fusion des établissements, en 2015, a contribué à augmenter les risques en matière de gestion contractuelle. Sachant que le ministère de la Santé et des Services sociaux se penche sur le choix d'une solution provinciale unique pour les systèmes en lien avec la gestion contractuelle, nous avons jugé pertinent d'évaluer la disponibilité des données et l'utilisation qui en est faite.

Ces données proviennent de différents environnements informationnels et sont essentielles pour produire en temps opportun une information de gestion adéquate et utile aux dirigeants de l'établissement aux fins du contrôle de la gestion contractuelle.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'analyse

Nous présentons ci-dessous les principales observations concernant les contrats octroyés de gré à gré par le Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Même si notre analyse porte sur un établissement en particulier, nous croyons que les observations qui en découlent peuvent être utiles à tous les établissements de santé et de services sociaux. En effet, ces derniers se trouvent sensiblement dans le même contexte, et ils font face aux mêmes défis et à des risques équivalents. Nous jugeons donc pertinent de communiquer le résultat de notre analyse aux établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'au ministère.

---

**L'information de gestion est difficile à recueillir et elle n'est pas toujours de bonne qualité.** Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal ne dispose pas d'une information de qualité qui lui permettrait de gérer efficacement son processus de gestion contractuelle et de détecter en temps opportun les situations à risque associées à l'octroi de contrats de gré à gré. L'information est parfois difficile à recueillir dans l'environnement informationnel actuel et elle n'est pas toujours fiable, exacte, ni cohérente d'un système à l'autre.

---

**Des acquisitions peuvent être effectuées en marge du processus de gestion contractuelle, sans que la direction de la logistique et de l'approvisionnement puisse jouer adéquatement son rôle.** L'information de gestion disponible et les contrôles en place ne permettent pas de détecter les situations à risque.

---

**Il est important de faire le point sur l'utilisation des systèmes informationnels présents ou futurs.** La réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux, qui a mené à la fusion de plusieurs établissements, a accru les défis auxquels ils font face en matière de gestion contractuelle. Nos travaux auprès du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal concernant les données issues de différentes sources d'information révèlent que des situations à risque en matière de gestion contractuelle ne sont pas détectées. Par conséquent, l'établissement n'est pas toujours en mesure de bien gérer ces risques et de les contrôler pour s'assurer du respect de la réglementation et favoriser un fonctionnement efficace des marchés publics. Quatre ans après la fusion, il est important pour le ministère et les établissements du réseau de faire le point sur leurs besoins afin de maximiser les chances que la solution provinciale unique qui sera retenue pour les systèmes en lien avec la gestion contractuelle y réponde.

---

## Pistes d'amélioration

À la suite des observations relevées dans le présent rapport, le Vérificateur général a formulé des pistes d'amélioration à l'intention des établissements de santé et de services sociaux. Celles-ci sont présentées ci-contre.

Pistes d'amélioration à l'intention des établissements de santé et de services sociaux

- 1 Déterminer la nature de l'information de gestion requise pour contrôler efficacement la gestion contractuelle et pour détecter en temps opportun les situations à risque.**
  - 2 Recenser les mécanismes à mettre en place pour assurer la disponibilité et l'utilisation des données provenant des différents environnements informationnels et pour générer une information de gestion adéquate et pertinente.**
  - 3 Prévoir les besoins d'information pour répondre adéquatement et facilement aux exigences réglementaires relatives aux autorisations, à la reddition de comptes au Secrétariat du Conseil du trésor et à la publication dans le système électronique d'appel d'offres.**
  - 4 Prévoir les contrôles pertinents et suffisants pour favoriser la qualité des données dans les systèmes opérationnels.**
-

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Mise en contexte</b>                                    | <b>6</b>  |
| <b>2 Résultats de l'analyse</b>                              | <b>11</b> |
| 2.1 Portrait sommaire de la situation                        | 11        |
| Mécanismes de contrôle interne                               |           |
| Contrats de gré à gré  |           |
| 2.2 Observations du Vérificateur général                     | 19        |
| Information de gestion                                       |           |
| Éléments à risque dans le processus de gestion contractuelle |           |
| Recours aux règles d'exception                               |           |
| 2.3 Conclusion   | 27        |
| Commentaires de l'entité                                     | 29        |
| Sigles   | 31        |

## Équipe

Jean-Pierre Fiset  
Vérificateur général adjoint

France Bêty  
Directrice d'audit

Jean-François Bélanger  
Jean-Louis Mbadinga

# 1 Mise en contexte

1 La *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* est entrée en vigueur en 2015. Cette loi a modifié l'organisation du réseau de la santé et des services sociaux, notamment par la création de centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et de centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS). Il existe 34 établissements de santé et de services sociaux, qui sont d'importants donneurs d'ouvrage, dont 22 issus de la fusion des établissements.

2 La réorganisation du réseau a entraîné d'importants changements sur le plan de la gestion des systèmes d'information utilisés. À cet égard, le ministère de la Santé et des Services sociaux a privilégié une solution provinciale unique. En ce moment, le choix de la solution n'est pas encore arrêté, mais, d'ici à ce qu'il le soit, le ministère a autorisé les établissements à procéder à l'intégration de leurs systèmes d'information, à certaines conditions.

3 La fusion de plusieurs établissements comporte de nombreux défis et contribue à augmenter les risques en matière de gestion contractuelle. Sur ce plan, le dirigeant d'un établissement est responsable de la conformité au cadre réglementaire. Il est soutenu par le responsable de l'application des règles contractuelles, qui doit s'assurer que les risques associés au processus de gestion contractuelle sont cernés et que les contrôles nécessaires sont mis en place. Pour remplir ses responsabilités, le dirigeant a besoin d'une information de gestion pertinente et de qualité.

4 Depuis la fusion des établissements, de l'information nous a été transmise, selon laquelle il pourrait y avoir des problèmes en matière de gestion contractuelle. Sachant que le ministère de la Santé et des Services sociaux travaille sur le choix d'une solution provinciale unique, nous avons jugé pertinent d'examiner la question plus à fond auprès du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal et de communiquer le résultat de notre analyse aux établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'au ministère.

## Cadre de gestion

5 Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008, le processus d'attribution des contrats dans le secteur public est régi par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Cette loi vise à promouvoir notamment la transparence dans les processus contractuels ainsi que la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. Pour l'application de cette loi, les établissements de santé et de services sociaux sont considérés comme des organismes publics.

6 Le gouvernement a également adopté des règlements sur les contrats, qui précisent entre autres les modes de sollicitation et les règles d'attribution des contrats, les autorisations requises et les modalités de publication des renseignements. Enfin, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) publie des politiques, des directives et des guides qui encadrent les organismes dans la gestion contractuelle et la reddition de comptes à effectuer.

## Mode de sollicitation

7 Sauf exception, un organisme public doit procéder par appel d'offres public pour tout contrat d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction dont le montant total approximatif est égal ou supérieur au seuil déterminé par le cadre législatif. Dans le réseau de la santé et des services sociaux, le seuil d'appel d'offres public est établi à un montant initial égal ou supérieur à 100 000 dollars. En dessous de ce seuil, les contrats peuvent être conclus de gré à gré. Toutefois, afin d'assurer la saine gestion de tels contrats, il est nécessaire qu'un organisme public évalue la possibilité de procéder par appel d'offres public ou sur invitation, et il doit favoriser la rotation des fournisseurs.

8 La loi prévoit les situations dans lesquelles un contrat, dont le montant est égal ou supérieur au seuil d'appel d'offres public, peut être conclu de gré à gré :

- situation d'urgence ;
- possibilité d'un seul contractant en vertu d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif ;
- appel d'offres ne servant pas l'intérêt public ;
- question de nature confidentielle ou protégée ;
- tout autre cas déterminé par règlement (ex. : contrat lié à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement).

9 Dans la deuxième<sup>1</sup>, la troisième et la quatrième situation, l'autorisation préalable du dirigeant de l'organisme est nécessaire, et celui-ci doit en faire rapport au SCT annuellement.

## Reddition de comptes

10 Afin de définir le cadre général quant aux exigences de reddition de comptes des organismes, le SCT a publié la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics*.

1. L'exigence d'une autorisation pour la deuxième situation s'applique depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

11 Selon cette directive, les organismes doivent faire rapport au SCT lorsqu'une autorisation du dirigeant a été accordée pour la conclusion de gré à gré d'un contrat pour lequel l'appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public et pour la conclusion de contrats de nature confidentielle ou protégée, et ce, dans les 30 jours suivant la date de l'autorisation. Il est à noter que, à la suite de la modification de la *Loi sur les contrats des organismes publics* en décembre 2017, la directive n'a pas été mise à jour pour inclure explicitement l'obligation de faire rapport au SCT des contrats de 100 000 dollars et plus octroyés de gré à gré, lorsqu'un seul contractant est possible en vertu d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif.

12 Les organismes doivent transmettre annuellement une déclaration de leur dirigeant attestant notamment la fiabilité des données et des contrôles à l'égard :

- de l'ensemble des situations pour lesquelles son autorisation était requise ;
- des données publiées dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO).

13 Sauf pour les contrats de nature confidentielle ou protégée, les organismes doivent publier tous les renseignements relatifs aux contrats de 25 000 dollars et plus dans le SEAO. Dans le cas d'un contrat conclu de gré à gré dont le montant est égal ou supérieur au seuil d'appel d'offres public, l'organisme doit indiquer la disposition de la loi qui justifie le fait de ne pas avoir procédé par appel d'offres public.

## Contrats octroyés

14 Selon les données publiées dans le SEAO, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a accordé, du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, 558 contrats de 25 000 dollars et plus. Le tableau 1 présente le nombre et la valeur de ces contrats selon leur nature et le tableau 2, selon le mode de sollicitation.

**Tableau 1 Nature des contrats de 25 000 dollars et plus<sup>1</sup>**

|                         | 2016-2017        |              | 2017-2018        |             | Total            |              |
|-------------------------|------------------|--------------|------------------|-------------|------------------|--------------|
|                         | N <sup>bre</sup> | M\$          | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup> | M\$          |
| Services                | 145              | 117,9        | 150              | 27,0        | 295              | 144,9        |
| Approvisionnement       | 100              | 23,4         | 91               | 10,1        | 191              | 33,5         |
| Travaux de construction | 41               | 15,3         | 31               | 9,7         | 72               | 25,0         |
| <b>Total</b>            | <b>286</b>       | <b>156,6</b> | <b>272</b>       | <b>46,8</b> | <b>558</b>       | <b>203,4</b> |

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).



**Tableau 2 Mode de sollicitation des contrats de 25 000 dollars et plus<sup>1</sup>**

|                               | 2016-2017        |              | 2017-2018        |             | Total            |              |
|-------------------------------|------------------|--------------|------------------|-------------|------------------|--------------|
|                               | N <sup>bre</sup> | M\$          | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup> | M\$          |
| Appel d'offres public         | 59               | 136,6        | 40               | 26,8        | 99               | 163,4        |
| Gré à gré                     | 216              | 19,4         | 230              | 19,9        | 446              | 39,3         |
| Appel d'offres sur invitation | 11               | 0,6          | 2                | 0,1         | 13               | 0,7          |
| <b>Total</b>                  | <b>286</b>       | <b>156,6</b> | <b>272</b>       | <b>46,8</b> | <b>558</b>       | <b>203,4</b> |

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

## Rôles et responsabilités

15 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal doit respecter le cadre normatif gouvernemental en vigueur en matière de gestion contractuelle. Il peut adopter des règles internes complémentaires, mais qui ne sont pas contradictoires à celles de ce cadre.

16 En vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et des règlements qui en découlent, les dirigeants d'organismes publics se voient confier des responsabilités qui témoignent de leur imputabilité en matière de gestion contractuelle. Dans un CIUSSS, c'est le président-directeur général qui exerce les fonctions que la loi confère au dirigeant de l'organisme public.

17 Le dirigeant est responsable de la conformité au cadre réglementaire de l'ensemble des contrats attribués par son établissement, des autorisations requises selon la réglementation ainsi que de la reddition de comptes au SCT en matière de gestion contractuelle. De plus, il est responsable de la publication des renseignements relatifs aux contrats dans le SEAO. Il doit aussi désigner un responsable de l'application des règles contractuelles. Cette responsabilité doit être donnée à un dirigeant d'un niveau d'autorité suffisamment élevé.

18 Le responsable de l'application des règles contractuelles doit notamment conseiller le dirigeant de l'organisme public et formuler à son intention des recommandations ou des avis sur l'application de ces règles.

## Portée des travaux

19 Le présent rapport vise à évaluer la disponibilité des données relatives à la gestion contractuelle et l'utilisation qui en est faite. Ces données proviennent de différents environnements informationnels et sont essentielles pour produire en temps opportun une information de gestion adéquate et utile aux dirigeants de l'établissement aux fins du contrôle de la gestion contractuelle.

20 Pour ce faire, nous avons effectué des travaux auprès du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Ceux-ci portent sur les contrats octroyés de gré à gré par cet établissement du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018. Ils excluent les contrats attribués par appel d'offres public ou sur invitation ainsi que les approvisionnements faits selon des ententes d'achats regroupés.

21 Plus précisément, notre analyse a pour objectif d'apprécier si le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal est en mesure de bien déterminer les risques financiers et de conformité associés à la gestion des contrats conclus de gré à gré et s'il applique les contrôles nécessaires pour atténuer ces risques.

22 Nous avons donc examiné les systèmes opérationnels liés à la gestion contractuelle, ainsi que la documentation justifiant le recours à des règles d'exception à l'égard des contrats conclus de gré à gré comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public. Nous avons aussi analysé la reddition de comptes exigée par la réglementation, y compris la publication dans le SEAO.

## 2 Résultats de l'analyse

23 Nous avons dressé un portrait de la situation des contrats octroyés de gré à gré par le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018.

24 Nos observations reposent principalement sur l'analyse des données du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal extraites de différentes sources. De plus, nous avons effectué quelques tests à l'aide d'un **échantillonnage par choix raisonné** pour valider l'existence de lacunes à l'égard de diverses exigences du cadre normatif en gestion contractuelle.

25 Même si notre analyse porte sur un CIUSSS en particulier, nous croyons que les observations qui en découlent peuvent être utiles à tous les établissements de santé et de services sociaux. En effet, ces derniers se trouvent sensiblement dans le même contexte, et ils font face aux mêmes défis et à des risques équivalents.

Un échantillonnage par choix raisonné repose sur un choix non probabiliste d'échantillons.

### 2.1 Portrait sommaire de la situation

26 Le cadre législatif portant sur la gestion contractuelle est en application depuis plusieurs années. Il existe d'ailleurs de nombreux écrits sur le sujet, tels que des guides et des outils pour aider à l'application et à l'interprétation de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Durant ces années, divers travaux portant sur la conformité à la réglementation ont été réalisés dans différentes entités. Dans ce contexte, on pourrait s'attendre à ce que la gestion contractuelle soit rendue à maturité et à ce que son application comporte moins de risques. Nos observations des dernières années nous ont démontré que ce n'était pas le cas.

27 Dans le réseau de la santé et des services sociaux, la fusion des établissements au 1<sup>er</sup> avril 2015 a soulevé de nombreux **défis** sur le plan de la gestion contractuelle, ce qui a contribué à accroître les risques en la matière. Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal est issu de la fusion des cinq établissements publics suivants :

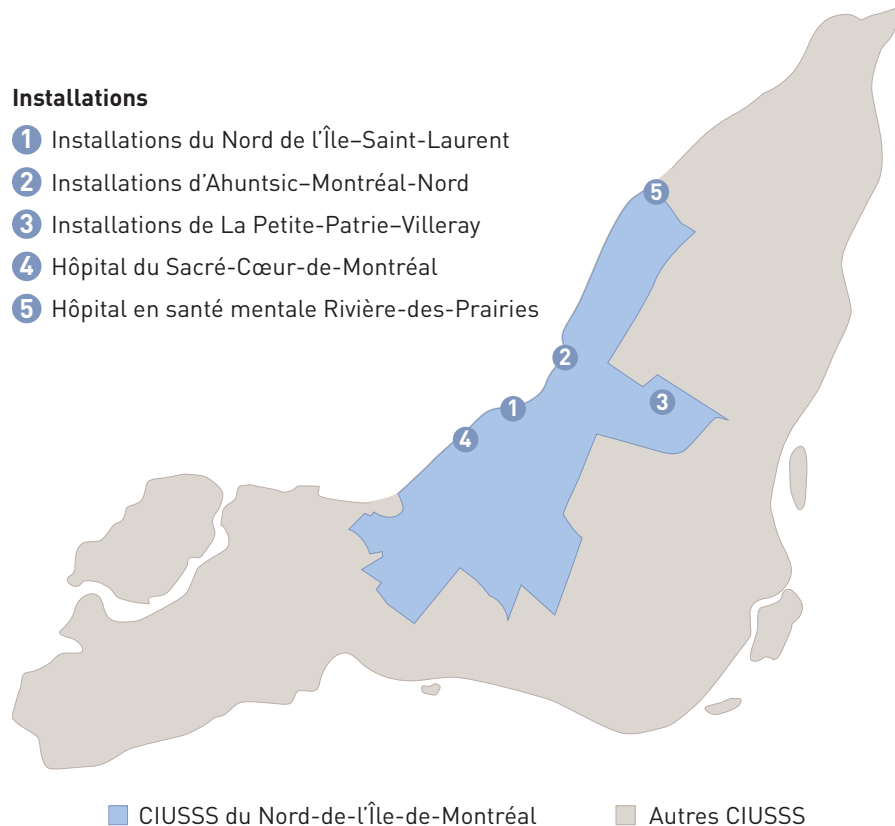
- le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent ;
- le CSSS d'Achats et Montréal-Nord ;
- le CSSS du Cœur-de-l'Île ;
- l'Hôpital Rivière-des-Prairies ;
- l'Hôpital du Sacré-Cœur de Montréal.

Les principaux défis posés par la fusion des établissements de santé et de services sociaux sont, par exemple :

- la taille du nouvel établissement ;
- le grand territoire à couvrir ;
- le nombre élevé d'installations ;
- les nombreux systèmes de gestion ;
- le volume élevé des transactions (achats, contrats, etc.).

28 Le territoire du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal s'étend sur 88 km<sup>2</sup> et se situe dans la partie nord de l'île de Montréal (figure 1). Au moment de nos travaux, l'établissement employait plus de 12 000 personnes et comprenait 37 installations, dont 5 hôpitaux, 6 centres locaux de services communautaires (CLSC), 12 centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), 8 cliniques spécialisées, 3 centres ambulatoires et 3 bureaux administratifs.

**Figure 1** Territoire du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal



Source : CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.

29 Avant la fusion, chaque établissement utilisait ses propres outils de gestion des ressources matérielles et financières. Chacun avait ses procédures et ses façons de faire.

30 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a fusionné les systèmes de gestion des ressources matérielles et financières des anciens établissements un an après leur fusion, soit en mars 2016. En fait, les bases de données de quatre des anciens établissements ont été intégrées dans la base de données existante du cinquième établissement afin de former un nouvel environnement de gestion des ressources matérielles et financières.

31 Ce nouvel environnement, combiné aux nombreuses personnes concernées par la gestion contractuelle et installations réparties sur le territoire, a engendré des risques importants de manque d'uniformité dans la gestion contractuelle. Dans ce contexte, une information de gestion de qualité s'avère d'autant plus nécessaire pour déceler et contrôler les risques liés au processus de gestion contractuelle.

## Mécanismes de contrôle interne

32 Pour veiller au respect de l'application des règles contractuelles prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics*, les règlements, les politiques et les directives, le responsable de l'application des règles contractuelles doit notamment s'assurer que sont mis en place :

- des mécanismes de validation des demandes d'autorisation adressées au dirigeant de l'organisme ;
- des contrôles afin que l'information relative à la reddition de comptes qui doit être transmise au SCT soit fiable, conforme aux exigences et transmise dans les délais prescrits ;
- des contrôles afin que la publication des renseignements relatifs aux contrats dans le SEAO soit effectuée conformément aux exigences du cadre normatif.

33 Depuis la fusion, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a mené des travaux en lien avec la gestion contractuelle. Par exemple, il a élaboré une politique d'approvisionnement en biens, en services et en travaux de construction, qui a été adoptée par le conseil d'administration en janvier 2016. Il a aussi adopté, en juin 2018, des lignes de conduite internes pour la gestion contractuelle.

34 En 2017, la direction de la logistique et de l'approvisionnement a élaboré un plan d'audit interne pour les contrats et les commandes de 25 000 dollars et plus afin de mesurer le respect des règles de gestion contractuelle en lien avec la publication dans le SEAO, la reddition de comptes au SCT et l'amélioration des processus en place. Les résultats relatifs à ce plan aident le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal à mesurer sa performance concernant les délais de publication dans le SEAO et les délais de transmission au SCT des formulaires de reddition de comptes.

35 Une fois par année, la direction de la logistique et de l'approvisionnement effectue une reddition de comptes auprès du comité de vérification du conseil d'administration sur tout contrat de services comportant une dépense de 25 000 dollars et plus, en vertu de l'article 18 de 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*. Elle fait de même pour tout contrat de 100 000 dollars et plus, en vertu de l'article 65.6 du *Règlement sur la régie interne du conseil d'administration* de l'établissement.

36 Enfin, à la suite d'un rapport de l'Unité permanente anticorruption, qui recommandait au gouvernement de décréter l'obligation pour les ministères et organismes de se doter d'un plan de gestion des risques de collusion et de corruption, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a entrepris des travaux afin de mettre en place, en août 2019, une politique interne de gestion des risques.

## Contrats de gré à gré

37 Notre première observation a été de constater la grande quantité de contrats attribués de gré à gré. Ainsi, du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, 80 % des contrats ont été conclus de gré à gré (446 sur 558), ce qui représente 19 % de la valeur totale des contrats (39,3 sur 203,4 millions de dollars). Nous avons voulu examiner cette situation de plus près pour en déterminer les causes (tableau 3).

**Tableau 3 Contrats de gré à gré<sup>1</sup>**

|   | 2016-2017        |             | 2017-2018        |             | Total            |             |
|---|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
|   | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup> | M\$         |
| En dessous du seuil d'appel d'offres public (< 100 000 dollars) | 172              | 8,6         | 177              | 8,7         | 349              | 17,3        |
| Au-dessus du seuil d'appel d'offres public (≥ 100 000 dollars)  | 44               | 10,8        | 53               | 11,2        | 97               | 22,0        |
| <b>Total</b>  | <b>216</b>       | <b>19,4</b> | <b>230</b>       | <b>19,9</b> | <b>446</b>       | <b>39,3</b> |

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

### Examen des contrats conclus de gré à gré dont la valeur est en dessous du seuil d'appel d'offres public

38 Dans le réseau de la santé et des services sociaux, la réglementation autorise les établissements à octroyer, sans justification particulière, des contrats de gré à gré si leur valeur est de moins de 100 000 dollars. Selon les données provenant du SEAO, du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a accordé 349 contrats de ce type, pour une valeur totale de 17,3 millions de dollars. Le tableau 4 présente les catégories de ces contrats.

**Tableau 4 Catégories des contrats de gré à gré de moins de 100 000 dollars<sup>1</sup>**

|  | 2016-2017        |            | 2017-2018        |            | Total            |             |
|--|------------------|------------|------------------|------------|------------------|-------------|
|  | N <sup>bre</sup> | M\$        | N <sup>bre</sup> | M\$        | N <sup>bre</sup> | M\$         |
| Traitement de l'information et services de télécommunications connexes                   | 44               | 2,2        | 44               | 2,3        | 88               | 4,5         |
| Fournitures, équipements médicaux et produits pharmaceutiques                            | 36               | 1,8        | 44               | 2,0        | 80               | 3,8         |
| Entretien, réparation, modification, réfection et installation de biens et d'équipements | 26               | 1,3        | 15               | 0,6        | 41               | 1,9         |
| Services d'architecture et d'ingénierie  | 9                | 0,5        | 18               | 0,9        | 27               | 1,4         |
| Bâtiments  | 13               | 0,6        | 15               | 0,7        | 28               | 1,3         |
| Services de soutien professionnel et administratif et services de soutien à la gestion   | 10               | 0,6        | 11               | 0,7        | 21               | 1,3         |
| Services de santé et services sociaux  | 8                | 0,4        | 8                | 0,4        | 16               | 0,8         |
| Matériel et logiciel informatique  | 6                | 0,2        | 5                | 0,3        | 11               | 0,5         |
| Autres   | 20               | 1,0        | 17               | 0,8        | 37               | 1,8         |
| <b>Total</b>   | <b>172</b>       | <b>8,6</b> | <b>177</b>       | <b>8,7</b> | <b>349</b>       | <b>17,3</b> |

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

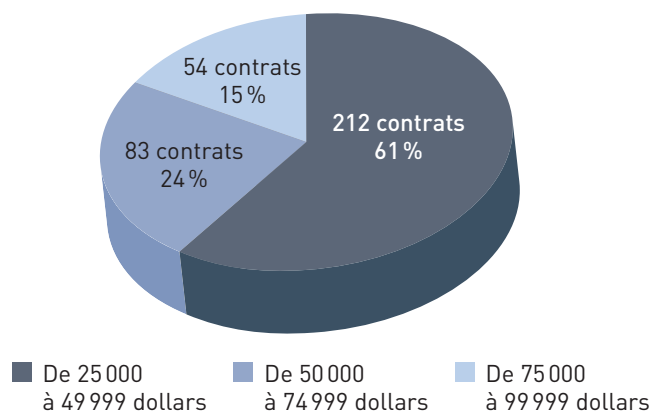
39 Du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, la valeur des contrats des quatre premières catégories présentées dans le tableau 4 représentait 67 % de la valeur totale des contrats de moins de 100 000 dollars octroyés de gré à gré. Compte tenu de l'importance du nombre et de la valeur de ces contrats, nous avons questionné le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal sur les raisons pouvant justifier le mode de sollicitation de gré à gré pour ces catégories. Selon l'information obtenue de cet établissement, voici ce qui en est :

- Pour les dépenses liées au traitement de l'information et aux services de télécommunications connexes, le nombre élevé de contrats conclus de gré à gré (88) s'expliquerait par le moratoire que le ministère de la Santé et des Services sociaux impose aux établissements du réseau depuis 2015. Ce moratoire suspend toute démarche visant l'acquisition, le développement ou l'évolution d'un système informatique. Après la fusion, soit en 2016, le ministère a autorisé les établissements à procéder à l'intégration de leurs systèmes d'information auprès d'un fournisseur déjà retenu dans les anciens établissements, en attente du déploiement d'une solution provinciale unique.

- Pour ce qui est des contrats conclus de gré à gré en lien avec les fournitures, les équipements médicaux et les produits pharmaceutiques, leur nombre élevé (80) s'expliquerait surtout par l'absence d'ententes d'achats regroupés pour certaines fournitures et certains équipements médicaux ou encore par des ententes d'achats regroupés qui ne portent pas sur l'ensemble des besoins (produits orphelins). C'est le cas notamment des « sutures » pour lesquelles les ententes d'achats regroupés n'incluent pas certains produits spécialisés, qui sont alors acquis de gré à gré.
- Quant à la valeur importante des contrats liés à l'entretien, à la réparation, à la modification, à la réfection et à l'installation de biens et d'équipements, elle s'expliquerait par le fait que le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal se considère comme lié aux fournisseurs desquels il a acquis ses équipements. Ainsi, il octroie le plus souvent les contrats d'entretien de gré à gré au fournisseur de l'équipement concerné.
- Enfin, en ce qui concerne les fournisseurs de services d'architecture et d'ingénierie, leurs tarifs sont réglementés. Pour ce type de services, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal procède d'abord par appel d'offres public pour qualifier les fournisseurs sur la base de la qualité. Seuls les fournisseurs retenus obtiennent ensuite des contrats de gré à gré.

40 Les explications obtenues peuvent justifier l'attribution de plusieurs des contrats de gré à gré, mais d'autres situations nécessiteraient des analyses plus approfondies de la part du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Comme le montre la figure 2, 15 % de ces contrats ont une valeur variant de 75 000 à 99 999 dollars. La possibilité de procéder par appel d'offres public, par appel d'offres sur invitation ou par achats regroupés devrait être envisagée pour certaines acquisitions représentant un grand volume d'achats. Cela est d'autant plus important lorsque l'on constate que des contrats initialement évalués à moins de 100 000 dollars se chiffrent finalement au-dessus de ce seuil. Cette situation sera illustrée dans la section suivante.

**Figure 2 Répartition des contrats de gré à gré de moins de 100 000 dollars selon leur valeur<sup>1</sup> de 2016-2017 à 2017-2018**



1. La valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).



## Examen des contrats conclus de gré à gré dont la valeur est au-dessus du seuil d'appel d'offres public

41 Du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, les contrats de gré à gré dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public se sont chiffrés à 22 millions de dollars, soit 56 % de la valeur totale des contrats de gré à gré conclus durant cette période. Le tableau 5 présente les principales catégories de biens et de services associées à ces contrats.

**Tableau 5 Catégories des contrats de gré à gré de 100 000 dollars et plus<sup>1</sup>**

|  | 2016-2017        |             | 2017-2018        |             | Total            |             |
|--|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
|  | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup> | M\$         |
| Fournitures, équipements médicaux et produits pharmaceutiques                            | 16               | 5,2         | 13               | 2,9         | 29               | 8,1         |
| Traitement de l'information et services de télécommunications connexes                   | 11               | 1,8         | 11               | 1,9         | 22               | 3,7         |
| Entretien, réparation, modification, réfection et installation de biens et d'équipements | 6                | 1,6         | 6                | 1,7         | 12               | 3,3         |
| Services de santé et services sociaux  | 1                | 0,1         | 8                | 1,6         | 9                | 1,7         |
| Services de transport, de voyage et de déménagement                                      | 2                | 0,8         | 2                | 0,4         | 4                | 1,2         |
| Instruments scientifiques  | -                | -           | 3                | 0,7         | 3                | 0,7         |
| Services d'architecture et d'ingénierie  | 2                | 0,4         | 2                | 0,2         | 4                | 0,6         |
| Services pédagogiques et formation   | -                | -           | 1                | 0,4         | 1                | 0,4         |
| Communication, détection et fibres optiques  | -                | -           | 1                | 0,4         | 1                | 0,4         |
| Matériel et logiciel informatique  | 2                | 0,4         | -                | -           | 2                | 0,4         |
| Autres   | 4                | 0,5         | 6                | 1,0         | 10               | 1,5         |
| <b>Total</b>   | <b>44</b>        | <b>10,8</b> | <b>53</b>        | <b>11,2</b> | <b>97</b>        | <b>22,0</b> |

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

42 Un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré en vertu d'exceptions prévues dans la loi. Le tableau 6 présente la répartition des contrats en question selon ces exceptions.

**Tableau 6 Répartition des contrats de gré à gré de 100 000 dollars et plus selon les exceptions de 2016-2017 à 2017-2018<sup>1</sup>**

| Exception  | Services         |             | Approvisionnement |            | Travaux de construction |            | Total            |             |
|--|------------------|-------------|-------------------|------------|-------------------------|------------|------------------|-------------|
|  | N <sup>bre</sup> | M\$         | N <sup>bre</sup>  | M\$        | N <sup>bre</sup>        | M\$        | N <sup>bre</sup> | M\$         |
| Appel d'offres public ne servant pas l'intérêt public – LCOP, art. 13 (4 <sup>o</sup> )                          | 37               | 8,0         | 29                | 8,2        | –                       | –          | 66               | 16,2        |
| Un seul contractant possible – LCOP, art. 13 (2 <sup>o</sup> )   | 10               | 2,5         | 1                 | 0,3        | –                       | –          | 11               | 2,8         |
| Situation d'urgence – LCOP, art. 13 (1 <sup>o</sup> )  | 1                | 0,1         | 3                 | 0,8        | 1                       | 0,1        | 5                | 1,0         |
| Contrat lié à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement – RCCAOP, art. 28 | –                | –           | 3                 | 0,4        | –                       | –          | 3                | 0,4         |
| Sans exception   | 10               | 1,4         | 1                 | 0,1        | 1                       | 0,1        | 12               | 1,6         |
| <b>Total</b>   | <b>58</b>        | <b>12,0</b> | <b>37</b>         | <b>9,8</b> | <b>2</b>                | <b>0,2</b> | <b>97</b>        | <b>22,0</b> |

1. Les montants indiqués représentent la valeur totale des contrats (valeur initiale et dépenses supplémentaires) pour toute leur durée, laquelle peut être de plus d'un an. C'est cette même valeur qui a été utilisée pour déterminer si un contrat était en dessous ou au-dessus du seuil d'appel d'offres public.

Source : SEAO (données recueillies le 10 février 2019).

LCOP *Loi sur les contrats des organismes publics*

RCCAOP *Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics*

43 Outre les exceptions présentées dans le tableau 6, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal a conclu un contrat de gré à gré d'une valeur de plus de 200 000 dollars qui n'a pas été publié dans le SEAO, car il s'agissait, selon l'établissement, d'une question de nature confidentielle ou protégée.

44 La classification « sans exception » concerne les contrats dont la valeur initiale était inférieure au seuil d'appel d'offres public, mais auxquels sont associées des dépenses supplémentaires qui ont fait passer la valeur du contrat au-dessus de ce seuil. Le recours aux exceptions prévues dans les paragraphes 1 à 4 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* pour autoriser l'octroi de ces contrats de gré à gré n'était pas requis, car leur valeur initiale était inférieure à 100 000 dollars.

## 2.2 Observations du Vérificateur général

45 Nos observations sont présentées sous trois volets. D'abord, nous présentons les principales sources de données dont dispose le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal pour produire l'information de gestion nécessaire. Ensuite, nous présentons certains éléments à risque que nous avons recensés à l'égard du processus de gestion contractuelle. Enfin, nous abordons le recours aux règles d'exception pour l'attribution de contrats de gré à gré d'une valeur de 100 000 dollars et plus.

### Information de gestion

46 Disposer d'une information de gestion fiable, pertinente et accessible en temps opportun est indispensable pour qu'un organisme puisse analyser son processus de gestion contractuelle, détecter et contrôler les risques, et prendre les décisions de gestion appropriées en temps opportun.

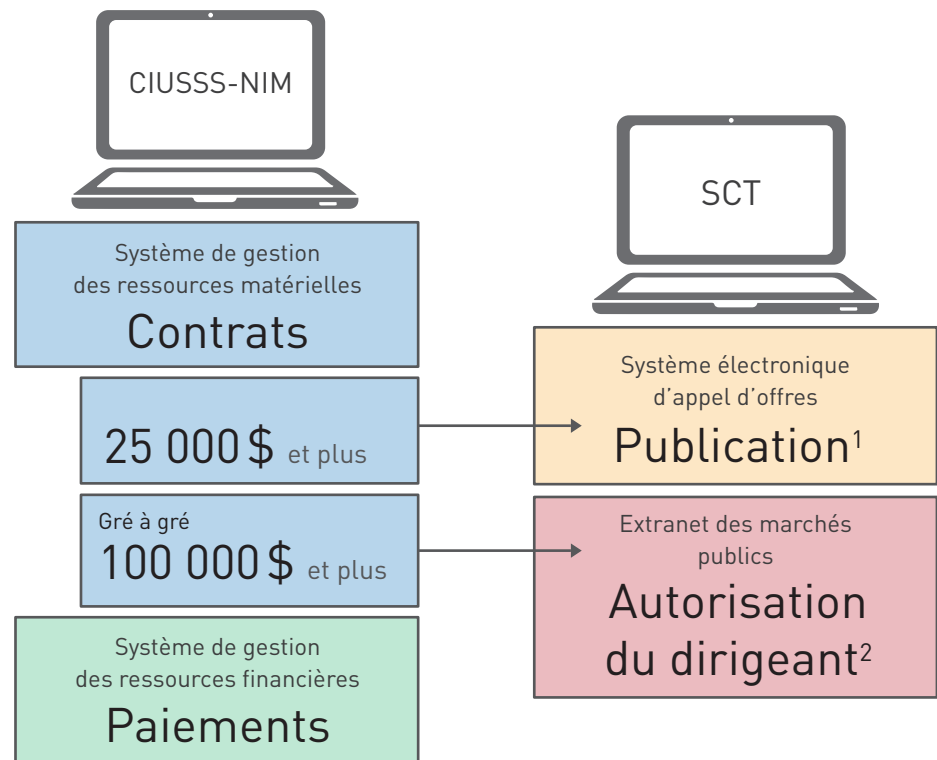
47 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal dispose de plusieurs sources de données pour gérer les contrats. Les données proviennent notamment des systèmes suivants :

- le système de gestion des ressources matérielles ;
- le système de gestion des ressources financières ;
- le SEAO ;
- l'extranet des marchés publics.

48 Le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal ne dispose pas d'une information de qualité qui lui permettrait de gérer efficacement son processus de gestion contractuelle et de détecter en temps opportun des situations à risque associées à l'octroi de contrats de gré à gré. L'information est parfois difficile à recueillir dans l'environnement informationnel actuel et elle n'est pas toujours fiable, exacte, ni cohérente d'un système à l'autre.

49 Dans le cadre de nos travaux, nous avons comparé les données contenues dans les différents systèmes afin de valider l'intégralité, l'exactitude et la cohérence de l'information. La figure 3 présente la relation entre les données de ces systèmes, que nous avons tenté de concilier afin d'en valider la qualité.

Figure 3 Source des données liées à la gestion contractuelle



1. Aucune publication n'est requise pour les contrats portant sur une question de nature confidentielle ou protégée, en vertu du paragraphe 3 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.
2. Il s'agit de l'autorisation requise pour l'attribution de contrats de gré à gré de 100 000 dollars et plus, en vertu des paragraphes 2 à 4 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

CIUSSS-NIM CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal  
SCT Secrétariat du Conseil du trésor

50 Les exercices de conciliation nous ont permis de cerner différents enjeux d'intégralité et d'exactitude de l'information qui rendent difficile la production d'une information de gestion utile en temps opportun. Voici des exemples.

| Principaux enjeux   | Exemples  |
|---|---|
| Lacunes de publication de l'information dans le SEAO                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les contrats ne sont pas toujours publiés dans le SEAO.</li> <li>▪ Les données publiées dans le SEAO sont parfois inexactes.</li> <li>▪ L'information relative à un même contrat peut être publiée en double dans le SEAO.</li> <li>▪ La description finale des contrats n'est pas systématiquement publiée dans le SEAO.</li> </ul>   |
| Lacunes de reddition de comptes dans l'extranet des marchés publics                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La reddition de comptes relative aux autorisations n'est pas toujours effectuée.</li> <li>▪ Certaines données figurant dans les fiches d'autorisation sont incomplètes ou inexactes.</li> <li>▪ Plus d'une fiche d'autorisation peut être transmise via l'extranet des marchés publics pour un même contrat.</li> </ul>  |
| Inexactitude de l'information extraite du système de gestion des ressources matérielles | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les valeurs financières extraites du système de gestion des ressources matérielles relativement à certains bons de commande ne correspondent pas aux valeurs financières réelles de ces mêmes bons de commande.</li> <li>▪ L'information extraite du système contient certains doublons, ce qui fausse le nombre total de contrats inscrits dans la base de données ainsi que leur valeur.</li> </ul>  |
| Information de gestion complexe à utiliser  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Il n'y a pas d'identifiant unique pour les fournisseurs.</li> <li>▪ Le mode de sollicitation n'est pas précisé dans certaines données extraites.</li> <li>▪ Il y a des erreurs de saisie dans les noms ou les adresses des fournisseurs inscrits dans le système de gestion des ressources financières.</li> <li>▪ Il y a des incohérences dans l'information saisie entre les différents systèmes, comme les numéros de contrat, le mode de sollicitation ou le nom du fournisseur.</li> <li>▪ Certains contrats ne sont pas inscrits dans le système de gestion des ressources matérielles, ce qui complique leur suivi par l'équipe d'approvisionnement.</li> </ul> |

51 De plus, nos travaux ont permis de déceler des lacunes dans la procédure d'extraction des données utilisée pour l'audit interne, aux fins de la reddition de comptes présentée au comité de vérification du conseil d'administration. En effet, aucune procédure d'extraction détaillée n'existe pour assurer l'exactitude et l'intégralité des données contractuelles utilisées. Ainsi, les données de gestion issues des systèmes peuvent différer en fonction de la personne qui effectue l'extraction.

52 Ces lacunes décelées dans l'information de gestion ont une incidence directe sur la capacité du responsable de l'application des règles contractuelles de bien jouer son rôle-conseil auprès du dirigeant de l'organisme et de formuler à son intention des recommandations ou des avis sur l'application de ces règles. La prochaine section vient appuyer certaines de nos observations sur la qualité des données dont dispose actuellement le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal pour produire de l'information de gestion utile et détecter des risques potentiels associés aux contrats de gré à gré.

## Éléments à risque dans le processus de gestion contractuelle

53 Le responsable de l'application des règles contractuelles doit s'assurer que les processus mis en place pour veiller au respect des règles contractuelles sont conformes et suffisants. Une direction responsable des achats joue également un rôle majeur dans le fonctionnement de ces processus. Au CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, c'est la direction de la logistique et de l'approvisionnement qui, en tant que spécialiste des achats, est chargée du bon fonctionnement du processus d'acquisition. Voici quelques-unes des responsabilités de cette direction :

- s'assurer que les sollicitations faites par le service des achats et le service de la gestion contractuelle respectent la réglementation ;
- recommander le mode de sollicitation ;
- s'assurer que les autorisations requises sont obtenues ;
- valider les renseignements et les motifs justifiant le recours aux règles d'exception.

54 Pour s'assurer que les acquisitions sont effectuées conformément à la loi, il faut donc que la direction de la logistique et de l'approvisionnement soit impliquée dans le processus à chaque étape clé, et ce, pour l'ensemble des activités d'acquisition.

55 Des acquisitions peuvent être effectuées en marge du processus de gestion contractuelle habituel, sans que la direction de la logistique et de l'approvisionnement puisse jouer adéquatement son rôle. L'information de gestion disponible et les contrôles en place ne permettent pas de détecter ces situations à risque.

56 Nous avons analysé les données extraites de deux des principaux systèmes sur lesquels le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal peut s'appuyer pour contrôler le processus de gestion contractuelle, soit le système de gestion des ressources matérielles et le système de gestion des ressources financières. Pour les deux systèmes, nous avons décelé des situations à risque sur lesquelles il serait important que la direction responsable des achats et le responsable de l'application des règles contractuelles se penchent pour mieux les contrôler.

## Système de gestion des ressources matérielles

57 Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, les données extraites du système de gestion des ressources matérielles indiquent environ 16 000 transactions qui sont liées à un contrat. Or, si l'on tient compte de toutes les transactions pour cette même période, la base de données issue du système d'information donne quelque 62 000 transactions, soit un écart de 46 000 transactions non liées à un contrat en bonne et due forme.

58 Ce nombre important de transactions non liées à un contrat représente une source de risques notable, concernant l'intégrité du processus de gestion contractuelle. Une analyse détaillée et rigoureuse de la part des responsables du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal s'avère nécessaire pour s'assurer que ces situations sont justifiées.

59 Nous avons réalisé un examen sommaire des données pour tenter d'expliquer les raisons des nombreuses transactions non liées à un contrat. Voici quelques-unes des explications obtenues :

- utilisation, avec ou sans bon de commande, d'ententes d'achats regroupés ;
- achats sans contrat, mais avec un bon de commande ;
- achats sans contrat ni bon de commande.

60 La politique interne d'approvisionnement prévoit que, pour être payées, toutes les factures doivent être associées à un bon de commande ou à un contrat en bonne et due forme produit par le service des achats ou le service de la gestion contractuelle.

61 Bien entendu, pour certains achats, il peut être justifié de n'avoir aucun contrat ni bon de commande. Cependant, il s'avère important que ces situations fassent l'objet d'une attention particulière.

62 À titre d'illustration, la directive interne sur la gestion contractuelle précise la nature des acquisitions non soumises à la production préalable d'un bon de commande ou d'un contrat. Selon cette directive, 32 types d'acquisitions ne sont pas soumis aux exigences de la politique et n'ont donc pas à être traités par la direction de la logistique et de l'approvisionnement.

63 À notre avis, les exceptions prévues dans cette directive sont nombreuses et mériteraient d'être réévaluées pour en confirmer la pertinence. Si l'absence de bons de commande nous semble justifiée dans le cas de services pour lesquels les tarifs en cause sont réglementés ou dans le cas de paiements de cotisations professionnelles, cette absence nous semble moins justifiée pour d'autres types d'acquisitions, par exemple pour l'acquisition de services de téléphonie, de mazout ou de buanderie. En fait, plus les exceptions sont nombreuses, plus il peut s'avérer difficile pour la direction de la logistique et de l'approvisionnement de bien jouer son rôle et de s'assurer du respect de la réglementation.

## Système de gestion des ressources financières

64 Nous avons aussi analysé les données du système de gestion des ressources financières afin de déceler des situations à risque, par exemple les paiements de sommes importantes à des fournisseurs pour lesquels la direction de la logistique et de l'approvisionnement n'a pas été impliquée dans le processus d'acquisition.

65 Le système de gestion des ressources financières contient l'essentiel de l'information sur les fournisseurs du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. Bien qu'un lien existe entre le système de gestion des ressources financières et le système de gestion des ressources matérielles, l'ajout ou la suppression, l'activation ou la désactivation et la modification d'un fournisseur dans l'environnement informationnel du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal sont des opérations gérées dans le système de gestion des ressources financières par les services financiers de l'établissement, et non dans le système de gestion des ressources matérielles par la direction de la logistique et de l'approvisionnement.

66 Dans le système de gestion des ressources financières, le numéro du fournisseur est le principal identifiant des fournisseurs. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, on trouve 10 267 numéros de fournisseurs distincts pour lesquels un paiement a été effectué. Or, nous avons observé qu'un même fournisseur (ayant le même nom et la même adresse) peut avoir plus d'un numéro. Au total, nous avons pu trouver près de 200 fournisseurs dans cette situation.

67 L'absence d'un identifiant unique pour chaque fournisseur entraîne des risques additionnels concernant le paiement des fournisseurs. Par exemple, nous avons recensé le cas d'un fournisseur ayant 65 numéros différents, pour lesquels le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal avait fait au moins un paiement de 2016-2017 à 2017-2018. La compilation des paiements versés pour l'ensemble des numéros actifs par fournisseur devient donc un exercice obligatoire pour évaluer le volume d'achats annuels. Nos analyses ont permis de détecter des situations dans lesquelles la somme des paiements pour plusieurs numéros associés au même fournisseur était égale ou supérieure à 100 000 dollars.

68 Par ailleurs, les analyses effectuées dans le système de gestion des ressources financières ont permis de déceler des transactions importantes qui n'ont pas été traitées par le processus de gestion contractuelle habituel, et ce, sans justification.



69 Par exemple, nous avons découvert deux transactions importantes pour lesquelles le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal n'a pas fait intervenir le service de la gestion contractuelle. Selon l'établissement, cela s'explique par le fait qu'il s'agit d'acquisitions financées et autorisées par le ministère. Du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, ces deux transactions ont totalisé chacune plus de 6 millions de dollars. Ces transactions n'ont pas été évaluées préalablement par la direction de la logistique et de l'approvisionnement pour qu'elle s'assure du respect du cadre réglementaire. Quel aurait dû être le mode de sollicitation? Des autorisations étaient-elles requises et, si oui, pour quel motif? Ces acquisitions auraient-elles dû être publiées dans le SEA0? Quelle reddition de comptes a été effectuée? C'est à la suite de nos travaux d'analyse que ces transactions ont été repérées et communiquées au service de la gestion contractuelle.

70 Enfin, dans son système de gestion des ressources financières, le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal identifie les fournisseurs sans bon de commande, autres que les employés, les médecins ou les résidents. Du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2018, il a versé à cette catégorie de fournisseurs un total de 186,1 millions de dollars. Plus de 100 fournisseurs appartenant à cette catégorie ont reçu au moins un paiement de 100 000 dollars ou plus, dont 68% n'ont pas été trouvés dans les données du système de gestion des ressources matérielles. Bien que certains cas puissent être justifiés, par exemple par l'utilisation d'ententes d'achats regroupés, il n'en demeure pas moins qu'une analyse plus approfondie est requise, étant donné l'importance des sommes en cause.

71 Les paragraphes précédents font état de possibles risques que des acquisitions importantes n'aient pas été traitées par le processus de gestion contractuelle habituel, dans lequel la direction de la logistique et de l'approvisionnement se doit d'intervenir à titre de spécialiste.

72 Quant aux transactions traitées par la direction de la logistique et de l'approvisionnement, il existe aussi un risque de non-respect de la réglementation. La prochaine section traite de cet aspect.

## Recours aux règles d'exception

73 Le cadre normatif prévoit les autorisations requises ainsi que la reddition de comptes à faire au SCT relativement au recours à des règles d'exception pour octroyer un contrat de gré à gré de 100 000 dollars et plus. Le dirigeant de l'organisme doit s'assurer que ces règles d'exception sont correctement interprétées et invoquées au sein de son organisme. Voici un sommaire des exigences relatives à chaque exception.

| Article               | Description de l'exception  | Autorisation du dirigeant | Reddition de comptes au SCT | Publication dans le SEAO |
|-----------------------|---|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| LCOP,<br>art. 13 (1°) | Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré en raison d'une situation d'urgence dans laquelle la sécurité des personnes ou des biens est en cause   | Non                       | Non                         | Oui                      |
| LCOP,<br>art. 13 (2°) | Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré, car un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, comme un droit d'auteur ou un droit fondé sur une licence exclusive ou un brevet, ou de la valeur artistique, patrimoniale ou muséologique du bien ou du service requis | Oui <sup>1</sup>          | Oui <sup>1</sup>            | Oui                      |
| LCOP,<br>art. 13 (3°) | Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré en raison d'une question de nature confidentielle ou protégée   | Oui                       | Oui                         | Non                      |
| LCOP,<br>art. 13 (4°) | Contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public conclu de gré à gré, car l'organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public   | Oui                       | Oui                         | Oui                      |

1. Il s'agit d'une exigence en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

LCOP *Loi sur les contrats des organismes publics*

74 La fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme doit démontrer le bien-fondé de la décision prise, présenter les circonstances particulières entourant la décision ainsi que les différentes options évaluées au préalable, le cas échéant. Cette fiche doit être transmise électroniquement au SCT, au moyen du formulaire disponible dans l'extranet des marchés publics.

75 Une analyse préliminaire du recours aux règles d'exception prévues dans la réglementation a fait ressortir des cas de mauvaise interprétation de ces règles.

76 Nous avons sélectionné un échantillon de contrats pour analyser certaines fiches d'autorisation du dirigeant de l'organisme envoyées au SCT. Ainsi, au terme des travaux portant sur ces fiches, nous avons trouvé des lacunes concernant l'interprétation des règles d'exception et le moment de la demande d'autorisation (ex. : date de début des travaux inscrite sur la demande d'autorisation antérieure à la date d'autorisation du président-directeur général).

77 Les motifs invoqués pour justifier l'autorisation ne sont pas toujours pertinents ni toujours suffisants. Voici des exemples :

- Selon les données publiées dans le SEAO et la justification inscrite sur la fiche d'autorisation du dirigeant, un contrat a été signé en vertu du paragraphe 1 de l'article 13 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (situation d'urgence), alors qu'il s'agissait du remplacement d'un logiciel obsolète.
- Un contrat a été signé conformément au paragraphe 4 de l'article 13 de la loi (appel d'offres ne servant pas l'intérêt public), au motif que le temps requis pour gérer un appel d'offres était trop long. Le manque de temps n'est pas un critère acceptable pour justifier l'utilisation d'une disposition particulière.
- Un contrat a été signé en vertu du paragraphe 3 de l'article 13 de la loi. Ce paragraphe est applicable lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation, dans le cadre d'un appel d'offres public, pourrait compromettre la nature ou nuire de quelque autre façon à l'intérêt public. Dans cette situation spécifique, le recours à ce paragraphe avait plutôt pour objectif de ne pas divulguer les termes du contrat, pour ne pas nuire aux négociations simultanées du fournisseur avec d'autres organismes publics. Cette justification ne respecte pas l'esprit du paragraphe 3 ni le principe de transparence évoqué par la loi.

## 2.3 Conclusion

78 La récente réorganisation vécue dans le réseau de la santé et des services sociaux, qui a mené à la fusion de plusieurs établissements, a accru les défis auxquels ils font face en matière de gestion contractuelle. Il n'en demeure pas moins que les établissements du réseau sont des donneurs d'ouvrage importants et qu'ils ont une influence notable sur le fonctionnement des marchés publics. Par conséquent, leur processus de gestion contractuelle doit être géré avec toute la rigueur nécessaire et dans le respect de la réglementation en vigueur.

79 Quatre ans après la réorganisation du réseau, nous nous serions attendus à ce que les établissements aient mis en place tous les contrôles nécessaires en matière de gestion contractuelle et à ce qu'ils se basent sur une information fiable et pertinente.

80 Notre analyse préliminaire de la gestion des contrats de gré à gré au CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal nous a permis de relever des lacunes dans l'information de gestion dont disposent les responsables, de même que dans les contrôles mis en place afin de détecter les situations à risque en matière de gestion contractuelle. Par conséquent, l'établissement n'est pas toujours en mesure de bien gérer les situations à risque dans le but de s'assurer du respect de la réglementation et de favoriser un fonctionnement efficace des marchés publics.

81 Jusqu'à la mise en place de la solution provinciale unique prévue par le ministère de la Santé et des Services sociaux, une réflexion approfondie est requise de la part du ministère et des établissements de santé et de services sociaux. Il est nécessaire d'évaluer les besoins d'information et d'utilisation des systèmes informationnels pour prévoir l'accès à des données de qualité et la production d'une information de gestion pertinente. Cette information de gestion est requise pour déceler et contrôler les risques liés à la gestion contractuelle.

82 Ainsi, à la suite de nos observations, nous proposons les pistes d'amélioration suivantes, qui s'adressent à l'ensemble des établissements de santé et de services sociaux.

- 1 Déterminer la nature de l'information de gestion requise pour contrôler efficacement la gestion contractuelle et pour détecter en temps opportun les situations à risque.**
- 2 Recenser les mécanismes à mettre en place pour assurer la disponibilité et l'utilisation des données provenant des différents environnements informationnels et pour générer une information de gestion adéquate et pertinente.**
- 3 Prévoir les besoins d'information pour répondre adéquatement et facilement aux exigences réglementaires relatives aux autorisations, à la reddition de comptes au Secrétariat du Conseil du trésor et à la publication dans le système électronique d'appel d'offres.**
- 4 Prévoir les contrôles pertinents et suffisants pour favoriser la qualité des données dans les systèmes opérationnels.**

83 Nos prochains travaux relatifs à la gestion contractuelle des établissements de santé et de services sociaux pourraient porter sur des situations jugées à risque, telles que celles présentées dans le présent rapport. Ils seraient réalisés après une certaine période pour laisser le temps aux établissements de considérer les pistes d'amélioration proposées. Les travaux pourraient viser plusieurs établissements du réseau, ce qui permettrait d'évaluer l'ampleur de la problématique et, le cas échéant, de dégager des constats et de formuler les recommandations qui s'imposeront dans les circonstances.

## Commentaires de l'entité

L'entité a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

### Commentaires du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal

« Nous prenons note des observations et des pistes d'amélioration contenues à votre rapport de mai 2019.

« Depuis la création du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal en avril 2015, de nombreux travaux furent réalisés par la direction des ressources financières afin d'assurer des pratiques de gestion contractuelle à la fois performantes, sécuritaires et respectueuses des obligations légales et réglementaires en vigueur.

« L'un des défis auquel est confronté le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal est d'assurer la mise en place de pratiques contractuelles pertinentes dans un contexte où les lois et règlements qui régissent ces pratiques sont en constante évolution, et ce, dans le but d'assurer la meilleure utilisation des deniers publics. Cette évolution se caractérise notamment par le rôle et les attentes d'acteurs d'organismes régulateurs externes, tels le vérificateur externe du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Commissaire au lobbyisme du Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor, l'Unité permanente anticorruption et, sous peu, l'Autorité des marchés publics. Tous ces organismes assurent une vigie distincte sur les activités contractuelles ayant cours dans le CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal. À travers l'ensemble des mailles tissées par ces règles et obligations, la chaîne d'approvisionnement doit assurer de façon performante et efficace l'approvisionnement des biens et des services pour les usagers du CIUSSS du Nord-de-l'Île-de-Montréal.

« Plusieurs éléments contenus à votre rapport seront intégrés à un plan d'action dans le but d'adresser les aspects perfectibles de notre chaîne d'approvisionnement en biens et en services ainsi qu'en aval de ceux-ci, les aspects de reddition de comptes. Ce plan d'action mettra à contribution les intervenants impliqués dans l'ensemble des processus et activités de la chaîne d'approvisionnement afin d'identifier les mesures correctrices possibles et requises, et ce, sans nuire à la performance et à l'efficacité de ces activités.

« Nous partageons votre constat quant à l'importance du futur progiciel financier dont seront dotés d'ici quelques mois les établissements de santé. Plus spécifiquement, des capacités de ce système intégré de gestion financière et administrative (SIGFA) à supporter les établissements dans les pratiques contractuelles requises, et particulièrement en lien avec la reddition de comptes.

« Une fois que votre rapport aura été déposé à l'Assemblée nationale et par la suite rendu public, nous nous proposons de partager avec l'équipe du ministère de la Santé et des Services sociaux ce constat portant sur la capacité du futur SIGFA à supporter adéquatement les établissements de santé dans leurs activités de reddition de comptes. »

# Sigles



## Sigles

|               |   |             |                                       |
|---------------|---|-------------|---------------------------------------|
| <b>CIUSSS</b> | Centre intégré universitaire de santé<br>et de services sociaux | <b>SCT</b>  | Secrétariat du Conseil du trésor      |
| <b>CSSS</b>   | Centre de santé et de services sociaux                          | <b>SEAO</b> | Système électronique d'appel d'offres |

