

# CHAPITRE 4

## Gestion contractuelle du ministère des Transports

Suivi détaillé d'un audit particulier

## EN BREF

La gestion contractuelle du ministère des Transports du Québec (MTQ) a fait l'objet d'un audit particulier à la suite d'une demande du Conseil du trésor en 2016. Lorsque le Vérificateur général a déposé ses deux rapports d'audit, en mars et en juin 2017, le MTQ avait un important plan d'action à mettre en œuvre pour répondre aux recommandations formulées dans ces rapports et ainsi corriger les lacunes qui y étaient soulevées.

Depuis ce temps, le ministère a posé plusieurs gestes concrets pour améliorer sa gestion contractuelle. Il a bonifié son mode de gouvernance en cette matière en centralisant son expertise en gestion contractuelle au sein d'une même équipe et en enrichissant ses outils de prise de décision, notamment son information de gestion relative à chacune de ses directions générales territoriales. Toutefois, le MTQ peine à embaucher le nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics prévus dans son plan de renforcement de l'expertise. De plus, la justesse de ses estimations des coûts des travaux demeure à bonifier afin qu'il soit en mesure de mieux apprécier les prix soumis par les firmes.

# CONSTATS

---

1

Le ministère des Transports a bonifié son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.

2

Le ministère des Transports peine à atteindre les objectifs de son plan de renforcement de l'expertise, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics.

3

Le ministère des Transports n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux ; un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes.

# ÉQUIPE

**Serge Giguère**  
Sous-vérificateur général

**Lucie Roy**  
Directrice d'audit

**Mathieu Bédard**  
**Emmanuel Caron**  
**Félix Lacouline**

## SIGLES

ETC      Équivalent temps complet

MTQ      Ministère des Transports du Québec

# TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| Mise en contexte .....   | 7  |
| Le ministère des Transports a bonifié son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.....   | 12 |
| Le ministère des Transports peine à atteindre les objectifs de son plan de renforcement de l'expertise, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics.....        | 16 |
| Le ministère des Transports n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux ; un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes. .... | 19 |
| Commentaires de l'entité auditée.....  | 24 |
| Information détaillée .....  | 29 |



## MISE EN CONTEXTE

- 1 Le 24 mai 2016, le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'effectuer un audit particulier sur la conformité du processus de gestion contractuelle du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, devenu le ministère des Transports (MTQ) en octobre 2018.
- 2 Cet audit a été réalisé en deux parties, chacune ayant un objectif précis. Les résultats ont été publiés dans deux rapports distincts :
  - la partie 1, publiée en mars 2017, portait sur les mécanismes mis en place pour permettre une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère ;
  - la partie 2, publiée en juin 2017, consistait à évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion.
- 3 Nos travaux d'audit ont donné lieu à 16 recommandations, soit neuf recommandations pour la partie 1 et sept pour la partie 2.
- 4 Par suite de notre audit, la Commission de l'administration publique a entendu le MTQ sur sa gestion contractuelle le 15 mai 2018. À l'issue de cette audition, la Commission a adressé trois recommandations au ministère, lesquelles ont été publiées dans le 38<sup>e</sup> rapport de la Commission sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en juin 2018. Une autre provient du 36<sup>e</sup> rapport de la Commission, publié en juin 2017. Ces quatre recommandations font l'objet d'un suivi dans le présent rapport.
- 5 Avant la réalisation de l'audit particulier, le Vérificateur général avait déjà fait des travaux d'audit au MTQ. Il a notamment publié un rapport sur le réseau routier, plus précisément sur l'inspection et la planification de l'entretien des structures, à l'automne 2015. Deux des dix recommandations formulées dans ce rapport (recommandations 8 et 10) étaient en lien avec les sujets abordés dans les deux rapports de l'audit particulier, et ont été incluses dans les travaux de suivi du présent rapport.

## Nouveau mandat de l'Autorité des marchés publics

- 6 Le 1<sup>er</sup> décembre 2017, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*. Cette loi donnait à l'Autorité des marchés publics le mandat de surveiller l'ensemble des contrats des organismes publics, notamment d'examiner la conformité des processus d'adjudication et d'attribution de ces contrats.

7 En vertu de cette loi, le 13 novembre 2019, le gouvernement demandait à l'Autorité des marchés publics d'examiner la gestion contractuelle du MTQ. Se déroulant sur une période d'au plus trois ans, cet examen porte sur l'ensemble du processus, dont les estimations, les appels d'offres et l'exécution des contrats, y compris les thèmes examinés par le Vérificateur général dans l'audit particulier. Soulignons que nous avons tenu compte de ce mandat et ajusté la portée de nos travaux de suivi en conséquence. Ainsi, nous n'avons pas fait le suivi de la septième recommandation formulée dans le deuxième rapport de l'audit particulier, qui concernait la publication en temps opportun de l'information dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement. En effet, le mandat de l'Autorité précise qu'elle s'intéressera à la qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle.

8 Nous avons aussi l'intention de modifier notre stratégie d'intervention au cours des prochaines années concernant le suivi de l'application de nos recommandations liées à la gestion contractuelle du ministère des Transports. En effet, le nouveau mandat de l'Autorité des marchés publics couvrant les thèmes abordés par plusieurs de ces recommandations, l'Autorité pourra en faire un suivi approprié à même ses propres travaux d'examen. Nous aurons des échanges à ce sujet sur les principaux enjeux liés à l'appréciation de l'application de nos recommandations.

9 Les conditions et modalités de l'examen réalisé par l'Autorité des marchés publics sont présentées dans la section Information détaillée.

## Quels sont l'objectif du suivi et la portée des travaux ?

10 Le présent suivi détaillé vise à évaluer dans quelle mesure le MTQ a mis en application 21 des recommandations qui lui ont été adressées par le Vérificateur général ou la Commission de l'administration publique, en lien avec sa gestion contractuelle. Nous voulions nous assurer que le MTQ pose les gestes nécessaires pour que les lacunes relevées lors de l'audit particulier soient corrigées dans un délai raisonnable.

11 Nos travaux ont porté principalement sur la période du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 décembre 2019. Nous avons vérifié 88 contrats représentant une valeur totale de 169 millions de dollars, lors de visites dans trois directions générales territoriales du MTQ (tableau 1). Il s'agit des directions générales de la Capitale-Nationale, de la région métropolitaine de Montréal et de la Mauricie-Centre-du-Québec. Ces contrats ont été octroyés entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 30 septembre 2019, à l'exception de quatre contrats antérieurs qui nous ont permis de vérifier des avenants consentis durant cette période.

**TABLEAU 1** Contrats examinés aux fins du présent suivi

| Type de contrat         | Nombre    | Valeur initiale (M\$) |
|-------------------------|-----------|-----------------------|
| Construction            | 46        | 137,0                 |
| Services professionnels | 31        | 26,4                  |
| Services techniques     | 11        | 5,6                   |
| <b>Total</b>            | <b>88</b> | <b>169,0</b>          |



12 L'objectif du suivi et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Information détaillée, de même que les résultats du présent suivi pour chacune des 21 recommandations considérées.

## La gestion contractuelle au MTQ en bref

13 La mission du MTQ consiste à 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.

14 Afin d'accomplir sa mission, le MTQ réalise des projets de construction et d'amélioration du réseau routier et procède à son entretien. L'attribution de contrats pour divers travaux (ex. : inspection, traçage des lignes, déneigement) fait partie de ses outils essentiels, tant pour construire des routes et des ponts que pour les entretenir. Le processus de gestion contractuelle du MTQ concerne toutes les directions du ministère, que ce soit les directions centrales ou les directions générales territoriales. 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 du gouvernement.

15 Parmi les ministères et les organismes publics, le MTQ est le plus important donneur d'ouvrage. En 2019-2020, il a attribué 2 926 contrats de 25 000 dollars et plus, qui ont totalisé près de 2,4 milliards de dollars ; 68 % de la valeur de ces contrats est liée à des travaux de construction et 17 %, à des services professionnels (tableaux 2 et 3).

**TABLEAU 2** Modes de sollicitation des contrats de 25 000 dollars et plus

|   | 2017-2018        |                 |            | 2018-2019        |                 |            | 2019-2020 <sup>1</sup> |                 |            |
|---|------------------|-----------------|------------|------------------|-----------------|------------|------------------------|-----------------|------------|
|   | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale |            | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale |            | N <sup>bre</sup>       | Valeur initiale |            |
|   |                  | M\$             | %          |                  | M\$             | %          |                        | M\$             | %          |
| Appel d'offres public                   | 1 626            | 1 150,2         | 85,0       | 1 973            | 1 801,3         | 90,0       | 2 277                  | 2 211,7         | 93,3       |
| Appel d'offres régionalisé <sup>2</sup> | 501              | 44,2            | 3,3        | 398              | 26,4            | 1,3        | 13                     | 2,1             | 0,1        |
| Appel d'offres sur invitation           | 201              | 11,7            | 0,9        | 243              | 14,6            | 0,7        | 267                    | 16,1            | 0,7        |
| Gré à gré                               | 375              | 146,2           | 10,8       | 374              | 160,1           | 8,0        | 369                    | 139,8           | 5,9        |
| <b>Total</b>                            | <b>2 703</b>     | <b>1 352,3</b>  | <b>100</b> | <b>2 988</b>     | <b>2 002,4</b>  | <b>100</b> | <b>2 926</b>           | <b>2 369,7</b>  | <b>100</b> |

1. Les données de l'exercice 2019-2020 ont été extraites du système ministériel de suivi des informations contractuelles (système SIC) le 24 mars 2020.
2. Un appel d'offres régionalisé s'adresse uniquement aux fournisseurs ayant un établissement dans la région mentionnée dans l'avis d'appel d'offres. À partir de 2016, les accords intergouvernementaux ont été ajustés afin d'inclure les services professionnels d'ingénierie, venant ainsi rendre impossible l'utilisation d'appels d'offres régionalisés pour ces services.

**TABLEAU 3** Catégories de contrats de 25 000 dollars et plus

|                                      | 2017-2018        |                 |            | 2018-2019        |                 |            | 2019-2020 <sup>1</sup> |                 |            |
|--------------------------------------|------------------|-----------------|------------|------------------|-----------------|------------|------------------------|-----------------|------------|
|                                      | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale |            | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale |            | N <sup>bre</sup>       | Valeur initiale |            |
|                                      |                  | M\$             | %          |                  | M\$             | %          |                        | M\$             | %          |
| Construction <sup>2</sup>            | 722              | 832,6           | 61,6       | 805              | 1 353,8         | 67,6       | 751                    | 1 614,2         | 68,1       |
| Services professionnels <sup>3</sup> | 1 040            | 222,4           | 16,4       | 1 181            | 320,7           | 16,0       | 1 229                  | 391,2           | 16,5       |
| Services techniques <sup>4</sup>     | 695              | 176,7           | 13,1       | 700              | 194,9           | 9,7        | 611                    | 258,6           | 10,9       |
| Approvisionnement <sup>5</sup>       | 246              | 120,6           | 8,9        | 302              | 133,0           | 6,7        | 335                    | 105,8           | 4,5        |
| <b>Total</b>                         | <b>2 703</b>     | <b>1 352,3</b>  | <b>100</b> | <b>2 988</b>     | <b>2 002,4</b>  | <b>100</b> | <b>2 926</b>           | <b>2 369,8</b>  | <b>100</b> |

1. Les données de l'exercice 2019-2020 ont été extraites du système ministériel de suivi des informations contractuelles (système SIC) le 24 mars 2020.
2. 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.
3. Les services professionnels ont trait notamment à l'ingénierie, à l'arpentage et aux technologies de l'information.
4. Les services techniques concernent, entre autres, le déneigement et le déglacage des routes, la location de machinerie lourde avec opérateur et l'entretien ménager.
5. L'approvisionnement comprend essentiellement des biens en lien avec la mission du MTQ 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 déglacage, des systèmes d'éclairage, de l'équipement de signalisation et des glissières de sécurité.

16 La majorité des contrats octroyés par le ministère est liée aux besoins exprimés par les directions générales territoriales. En 2018-2019, c'était le cas pour 91 % des 2 988 contrats de 25 000 dollars et plus, ce qui représentait 89 % de la valeur totale des contrats octroyés. Des étapes importantes relatives à la gestion contractuelle sont donc décentralisées.

## Encadrement

17 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.

18 Les contrats du MTQ 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 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.

19 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.

## Le ministère des Transports a bonifié son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.

### Qu'avons-nous constaté ?

20 En réponse aux constats et aux recommandations que nous avons formulés à la suite de la première partie de l'audit particulier, en 2017, le MTQ a apporté des changements significatifs à son mode de gouvernance en matière de gestion contractuelle.

21 D'abord, les rôles et les responsabilités des intervenants en gestion contractuelle sont mieux définis. Par contre, la compréhension des responsabilités des différents intervenants demeure variable, même si le ministère a investi des efforts pour communiquer les changements à ses employés.

22 Ensuite, le ministère a revu son mécanisme de fonctionnement au sein de la haute direction et a amélioré ses outils de gestion de façon à centraliser les discussions et à favoriser une meilleure prise de décision. Tous les membres de la haute direction sont maintenant plus en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle.

23 Enfin, des ajustements ont été apportés à la fonction d'audit interne. Le comité d'audit interne du ministère se réunit plus fréquemment et il évalue la performance de la direction des enquêtes et de l'audit interne. Celle-ci a établi une planification plus structurée de ses missions d'audit. Toutefois, les enjeux liés au recrutement des ressources humaines ont eu pour conséquence de retarder certains travaux.

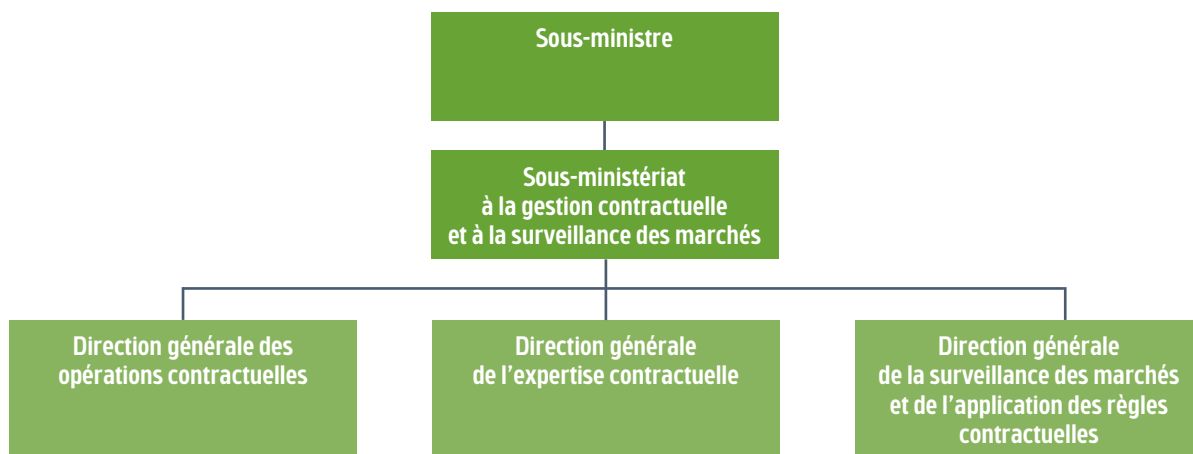
## Ce qui appuie notre constat

### Rôles et responsabilités mieux définis

24 Le MTQ a apporté des changements importants à sa structure organisationnelle. Ainsi, une réorganisation administrative a mené à la création du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés. L'organigramme de ce nouveau sous-ministériat est présenté ci-après (figure 1). En créant ce sous-ministériat, le ministère a centralisé son expertise en gestion contractuelle au sein de trois directions générales :

- la Direction générale des opérations contractuelles constitue le service de première ligne pour les unités administratives territoriales : depuis septembre 2017, cette direction a intégré les employés intervenant en gestion contractuelle qui relevaient auparavant des directions générales territoriales ;
- la Direction générale de l'expertise contractuelle offre un service de deuxième ligne aux équipes des opérations contractuelles : cette direction est également responsable de la gestion des appels d'offres publics et du système d'évaluation du rendement des fournisseurs ;
- la Direction générale de la surveillance des marchés et de l'application des règles contractuelles se positionne en troisième ligne : cette direction veille notamment à l'application uniforme des règles contractuelles, à l'amélioration du processus de gestion contractuelle, à la formation du personnel et à l'analyse des marchés.

**FIGURE 1** Organigramme



25 Le MTQ a également précisé les responsabilités des autres unités administratives qui doivent intervenir dans le processus de gestion contractuelle. À cette fin, il a décrit de manière détaillée les processus relatifs aux appels d'offres publics et aux appels d'offres sur invitation pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels. Les niveaux d'autorisation requis en gestion contractuelle ont aussi été revus, puis résumés sous la forme d'un tableau pour faciliter la compréhension du personnel concerné.

26 Différents moyens ont été privilégiés par le MTQ pour informer son personnel sur les rôles et les responsabilités des différents intervenants, par exemple la présentation de l'offre de services du nouveau sous-ministériat, la diffusion de communiqués internes, la publication des bulletins de la responsable de l'application des règles contractuelles et un programme de formation pour ses employés intervenant en gestion contractuelle.

27 En août 2019, le MTQ a évalué le niveau de compréhension des rôles et responsabilités auprès de ses employés intervenant en gestion contractuelle (employés du nouveau sous-ministériat et ingénieurs). Les résultats ont révélé que les répondants avaient une compréhension variable des rôles et responsabilités. Cela milite pour la poursuite des efforts de sensibilisation et d'information du ministère auprès de l'ensemble de son personnel.

28 Par ailleurs, la haute direction a déployé des efforts pour communiquer plus régulièrement avec le personnel afin de susciter son adhésion. Soulignons, entre autres, que le sous-ministre et certains de ses adjoints ont effectué une tournée des directions générales territoriales. La haute direction a aussi mis en place un comité consultatif qui a pour mandat d'améliorer le canal de communication entre les directions générales territoriales et les directions centrales.

29 Un sondage réalisé par une firme, en 2019, affiche des résultats satisfaisants quant à l'adhésion des employés à la mission, aux orientations et aux priorités du ministère, ainsi qu'aux objectifs de leur unité administrative respective. Par contre, des problèmes touchant la circulation de l'information au sein du ministère et la transparence dont font preuve les autorités dans leurs communications avec le personnel demeurent présents pour plus de la moitié des répondants.

## Outils de prise de décision améliorés

30 Les membres de la haute direction sont mieux outillés pour assumer leurs rôles et leurs responsabilités à l'égard de la gestion contractuelle. Parmi les actions menées, le comité de gestion a d'abord été formellement identifié comme le principal porteur de la vision du ministère en gestion contractuelle.

---

### Comité de gestion

Il s'agit d'un comité composé principalement du sous-ministre et des sous-ministres adjoints.

31 Le ministère s'est aussi doté d'une politique de gestion intégrée des risques en février 2019, ce qui permet de développer chez ses employés une compréhension commune des risques et des enjeux auxquels le ministère est confronté, notamment en matière de gestion contractuelle.

32 De même, le sous-ministre tient un comité de gestion spécial sur la gestion contractuelle tous les trimestres. Ces réunions permettent à la haute direction de traiter des enjeux liés à la gestion contractuelle, de prendre des décisions et de suivre les plans d'action mis en œuvre en cette matière.

33 Des améliorations sont aussi notables en ce qui concerne l'information de gestion produite par direction générale territoriale en matière de gestion contractuelle. Cette information porte notamment sur le mode de sollicitation, le délai de signature, le nombre moyen de soumissionnaires et l'importance des avenants.

34 De plus, le MTQ suit depuis mars 2018 des indicateurs en matière de concurrence présentés par domaine d'activité et par territoire. Il s'intéresse notamment à des indicateurs de prix afin de déterminer si les montants des contrats accordés dans un domaine donné ont subi une hausse importante. Grâce à cette information, il est en mesure d'avoir une meilleure connaissance de certains marchés et d'ajuster ses stratégies d'octroi de contrats dans les directions générales territoriales où des efforts particuliers doivent être déployés. Comme cette nouvelle façon de faire est relativement récente, le ministère doit poursuivre ses efforts pour améliorer sa connaissance des marchés dans lesquels il œuvre.

35 Par ailleurs, le ministère a adopté en février 2017 une politique d'audit interne ainsi que la charte de son comité d'audit. Ces documents précisent les rôles et responsabilités liés à ces deux fonctions de surveillance clés. La charte précise également les modalités de fonctionnement du comité d'audit, notamment qu'il doit se réunir au moins quatre fois par année. Pour chacune des années financières 2017-2018 et 2018-2019, le comité a tenu sept rencontres, alors qu'en 2019-2020, il s'est réuni à quatre reprises.

36 Le comité d'audit interne a également adopté des indicateurs de performance pour s'assurer que la direction des enquêtes et de l'audit interne respecte les normes reconnues applicables à cette dernière. Les résultats de ces indicateurs ont été présentés au comité d'audit en juin 2018 et en mai 2019.

37 Toutefois, au cours des années 2017-2018 et 2018-2019, la direction des enquêtes et de l'audit interne a été confrontée à divers enjeux, notamment à une difficulté d'attraction de ressources humaines, ce qui a eu pour effet de nuire à la réalisation des missions d'audit planifiées. De plus, ses travaux menant à la certification de la fonction d'audit interne selon les normes internationales accusent du retard.

38 Enfin, au fil du temps, le MTQ a fait l'objet de plusieurs rapports et recommandations en lien avec sa gestion contractuelle de la part de différents organismes de contrôle. Le ministère s'est doté de nouveaux outils de gestion lui permettant de faire le suivi de l'ensemble de ces recommandations.

## CONSTAT 2

Le ministère des Transports peine à atteindre les objectifs de son plan de renforcement de l'expertise, tout particulièrement pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics.

### Qu'avons-nous constaté ?

39 Plus de sept ans après le déploiement de son plan de renforcement de l'expertise, le MTQ n'a pas atteint la cible qu'il s'était fixée, soit l'embauche de 970 équivalents temps complet (ETC). Au 31 mars 2019, 131 de ces postes étaient toujours vacants, soit 14% des postes. Si on considère seulement l'effectif d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics, celui-ci a augmenté de 653, ce qui est grandement inférieur aux 878 ETC déterminés pour ces postes en 2011, soit un écart de 26 %.

40 Par ailleurs, de 2017 à 2019, le nombre de ressources dans les directions générales territoriales a peu augmenté comparativement aux besoins exprimés en 2016.

41 Il faut cependant noter que le ministère a revu son programme de formation en gestion contractuelle pour assurer une meilleure connaissance des ingénieurs et des techniciens des travaux publics en cette matière.

### Ce qui appuie notre constat

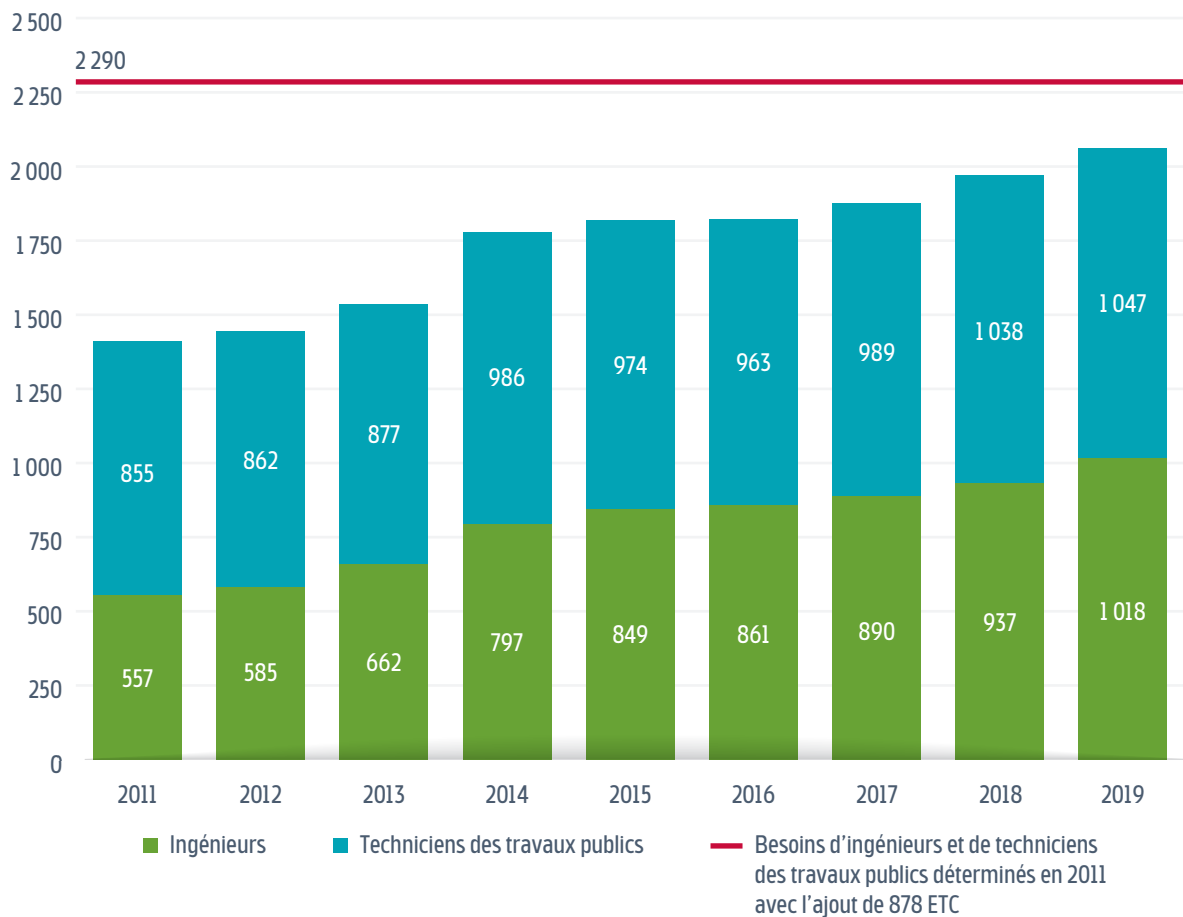
#### Postes encore à pourvoir

42 Dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le ministère indique qu'il a pourvu 949 des 970 postes prévus dans son plan de renforcement de l'expertise. Toutefois, ce résultat inclut 110 postes devenus vacants entre-temps en raison de départs et qui l'étaient encore au 31 mars 2019, dont 83 postes d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics. Il manquait donc en réalité 131 ETC au 31 mars 2019 pour atteindre l'objectif de 970 ETC autorisés par le Conseil du trésor en 2011.



43 Parmi les 970 postes additionnels prévus dans le plan de renforcement de l'expertise en 2011, le ministère avait prévu 878 postes pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics. Cela permettait d'atteindre un total de 2 290 employés pour ces deux catégories d'emploi. Notre analyse révèle que l'accroissement réel de ces ressources était seulement de 653 au 31 mars 2019. La figure 2 montre l'évolution de l'effectif d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics de 2011 à 2019.

**FIGURE 2** Évolution du nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics à l'emploi du ministère des Transports



44 Ainsi, au 31 mars 2019, soit après sept ans d'application du plan de renforcement, il manquait toujours 225 ingénieurs et techniciens des travaux publics pour combler les besoins exprimés en 2011 par le ministère. Dans les faits, les ressources des autres catégories d'emploi de professionnels et de personnel de soutien et technique ont augmenté plus que prévu.

45 Par ailleurs, en novembre 2019, le ministère s'est vu autoriser 151 ETC supplémentaires jusqu'au 31 mars 2023. Près de la moitié de ces postes sont destinés à des ingénieurs (47) et à des techniciens des travaux publics (25). Ces embauches visent notamment à renforcer les capacités organisationnelles en gestion de projets routiers majeurs, ce qui implique la création de bureaux de projets et la contribution des directions générales territoriales. Ces postes s'ajoutent à ceux qui étaient toujours à pourvoir dans ces catégories d'emploi au 31 mars 2019. Compte tenu de l'historique des dernières années concernant le départ de ressources d'expérience en cours de carrière, du nombre important de départs à la retraite à venir et de la pénurie de main-d'œuvre actuelle, le défi d'embaucher toutes ces ressources demeure de taille.

## Peu de changement dans les directions générales territoriales

46 En 2016-2017, les besoins des directions générales territoriales pour atteindre les cibles en inspection, en préparation des projets et en surveillance des chantiers étaient évalués à 255 ETC jusqu'au 31 mars 2019. Toutefois, les ressources ont augmenté de seulement 80 ETC dans ces directions (incluant les directions des grands projets routiers) pendant cette période, soit une augmentation de 5,6 %. La majorité des contrats étant liée à des besoins exprimés par ces directions, il est primordial que ces dernières disposent d'un nombre suffisant de ressources afin d'encadrer adéquatement les contrats, de la planification à la réalisation des travaux.

## Formation du personnel

47 Pour renforcer son expertise, le MTQ mise sur la formation de ses employés. Il a mis en place un nouveau programme de formation, sous la forme d'un webinaire, qui s'adresse à ses employés intervenant en gestion contractuelle. Une partie de ce programme est obligatoire pour les ingénieurs et les techniciens des travaux publics. Soulignons que des modules de formation ont trait aux contrats en situation d'urgence et aux modifications aux contrats (avenants). Le ministère fait un suivi régulier de la participation du personnel à ce programme, notamment par direction générale territoriale. Les employés se disent satisfaits de ces formations dans les évaluations qu'ils ont remplies.

# CONSTAT 3

Le ministère des Transports n'est pas parvenu à améliorer suffisamment la justesse de ses estimations des coûts des travaux ; un outil essentiel pour apprécier les prix soumis par les firmes.

## Qu'avons-nous constaté ?

48 Malgré les ajustements apportés par le MTQ pour améliorer la justesse de ses estimations, le nombre de contrats pour lesquels le coût estimé a été surévalué ou sous-évalué de 10 % ou plus demeure important. Cela concerne 44 % des contrats de construction, de services professionnels et de services techniques de 25 000 dollars et plus octroyés en 2018-2019 et en 2019-2020, soit 2 325 contrats.

49 Le manque de rigueur persiste dans les estimations réalisées par le personnel du ministère. Nous avons relevé des manquements à l'égard de l'estimation des coûts pour la majorité des contrats vérifiés. De plus, lorsque le ministère confie la préparation des estimations à des firmes, il n'encadre pas suffisamment leurs travaux. Ainsi, pour la majorité des contrats vérifiés, la documentation au dossier ne permet pas de conclure que le ministère a révisé de façon rigoureuse les coûts estimés par les firmes.

50 Par ailleurs, le MTQ confie encore à des firmes une part importante des travaux de conception des plans et devis, de surveillance des chantiers et de contrôle de la qualité des matériaux. En effet, la valeur de ces contrats est passée de 129,4 millions de dollars en 2017-2018 à 270,2 millions de dollars en 2019-2020. Mentionnons que le rapport annuel de gestion 2018-2019 du ministère ne présente pas un portrait complet de la situation à l'égard de la proportion des travaux qu'il confie à des firmes.

## Ce qui appuie notre constat

51 Une estimation rigoureuse des coûts des travaux est une étape importante pour s'assurer que les prix soumis par les firmes sont justes et raisonnables, et que les dépassements de coûts sont minimisés. Elle joue un rôle important dans l'efficacité et l'efficience du processus en diminuant la nécessité de s'en remettre à d'autres contrôles internes tels que des analyses d'écart ou des contre-expertises.

## Des écarts toujours importants entre les estimations et la valeur des contrats

52 Selon notre analyse, le coût estimé de 44 % des 5 277 contrats de construction, de services professionnels et de services techniques de 25 000 dollars et plus octroyés en 2018-2019 et en 2019-2020 a été surévalué ou sous-évalués de 10 % ou plus. Comme l'illustre le tableau 4, un grand nombre des écarts entre les coûts estimés et la valeur des contrats étaient de 20 % ou plus.

**TABLEAU 4** Valeur des écarts entre l'estimation des coûts et la valeur des contrats octroyés du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 24 mars 2020<sup>1</sup>

|  | Nombre de contrats | Estimation des coûts | Valeur des écarts de 10 à 20 % | Valeur des écarts de 20 % ou plus | Valeur totale des écarts |           |
|--|--------------------|----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------|
|  |                    | M\$                  | M\$                            | M\$                               | M\$                      | %         |
| <b>Surévaluation de l'estimation de 10 % ou plus</b>   |                    |                      |                                |                                   |                          |           |
| Construction   | 338                | 492,4                | 51,6                           | 38,5                              | 90,1                     | 18        |
| Services professionnels                                | 422                | 89,6                 | 7,4                            | 14,4                              | 21,8                     | 24        |
| Services techniques                                    | 305                | 130,6                | 4,4                            | 29,7                              | 34,0                     | 26        |
| <b>Total</b>   | <b>1 065</b>       | <b>712,6</b>         | <b>63,4</b>                    | <b>82,6</b>                       | <b>145,9</b>             | <b>20</b> |
| <b>Sous-évaluation de l'estimation de 10 % ou plus</b> |                    |                      |                                |                                   |                          |           |
| Construction   | 381                | 700,1                | 60,8                           | 91,9                              | 152,7                    | 22        |
| Services professionnels                                | 595                | 221,5                | 16,6                           | 55,5                              | 72,2                     | 33        |
| Services techniques                                    | 284                | 111,7                | 9,5                            | 17,0                              | 26,5                     | 24        |
| <b>Total</b>   | <b>1 260</b>       | <b>1 033,3</b>       | <b>86,9</b>                    | <b>164,4</b>                      | <b>251,4</b>             | <b>24</b> |

1. Il s'agit des contrats de 25 000 dollars et plus terminés ou en cours en date du 24 mars 2020, qui ont été signés pendant les exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020. Les contrats avec option de renouvellement sont inclus. Les contrats d'approvisionnement ne sont pas inclus.

Source : MTQ.

53 Lorsque les prix soumis dépassent l'estimation du ministère de 10 % ou plus, ce dernier doit effectuer une analyse de l'écart. Ce contrôle est une bonne pratique permettant au MTQ de justifier sa décision d'octroyer le contrat ou de lancer un nouvel appel d'offres public.

54 Le MTQ constate une importante hausse du nombre de ces analyses. La proportion des dossiers analysés est passée de 36 % en 2016-2017 à 48 % en 2018-2019, soit de 287 dossiers sur 804 à 408 dossiers sur 855. Le MTQ a réalisé une contre-expertise pour un échantillon d'estimations des coûts qui a révélé que, pour un nombre important des dossiers, l'analyse d'écart aurait pu être évitée si l'estimation avait été réalisée adéquatement. Soulignons que, dans environ le tiers des cas, les écarts observés s'expliquent surtout par les conditions du marché. Cependant, pour près des deux tiers des dossiers, les écarts étaient attribuables principalement au manque de rigueur des estimations, par exemple à l'utilisation de coûts moyens historiques inappropriés ou à une sous-évaluation de la complexité d'un projet.

55 Ces données démontrent que le ministère a toujours d'importants efforts à faire pour effectuer une estimation juste des coûts des contrats.

56 L'exercice d'estimation est une étape importante, mais qui n'est pas nécessairement simple pour le ministère. La vigueur du marché et la pénurie de main-d'œuvre créent des variations dans les coûts qui ne sont pas toujours faciles à prévoir. Toutefois, la correction de certaines lacunes que nous avons observées dans les façons de faire du ministère aiderait à améliorer la situation.

57 Pour les contrats de services professionnels, nous avons constaté des manquements à l'égard de l'estimation des coûts et du montant des contrats pour 10 des 15 contrats analysés. Par exemple, pour cinq contrats, des activités essentielles n'avaient pas été prises en compte dans les estimations produites par le ministère. Ainsi, pour un de ces contrats, une activité de nettoyage des conduits avait été omise, alors qu'elle représentait 27 % du coût du contrat de 515 000 dollars. De plus, pour un contrat, la complexité des activités a été grandement sous-estimée, si bien que le prix de la proposition retenue était de 80 % plus élevé que l'estimation de 156 000 dollars.

58 Pour la majorité des 15 contrats de construction analysés, nous avons constaté un manque de justification et d'explication dans l'élaboration des estimations. Par exemple, il n'était pas possible de comprendre comment le MTQ avait déterminé le prix des éléments figurant dans une estimation. Il devient difficile dans de telles situations de comprendre quelles sont les hypothèses pour lesquelles le ministère s'est trompé de manière significative, et ainsi de pouvoir apprendre de ces expériences.

59 Le MTQ continue de bonifier ses façons de faire afin d'améliorer la justesse de ses estimations. Par exemple, il a développé des outils dans son système informatisé de suivi des contrats qui aident les chargés de projet dans l'élaboration des estimations. De plus, au cours de 2019-2020, une nouvelle équipe de quatre experts certifiés en estimation a commencé à offrir du soutien pour la production des estimations des coûts des projets routiers aux unités administratives qui en ont fait la demande. Les effets de ces actions pourront davantage être appréciés dans le futur.

## Hausse de la valeur des travaux confiés à des firmes

60 Le tableau 5 présente le nombre et la valeur initiale des contrats de services professionnels octroyés à des firmes pour la conception des plans et devis, la surveillance des chantiers et le contrôle de la qualité des matériaux de 2017-2018 à 2019-2020. Ces données montrent que le ministère confie toujours un nombre important de ces travaux à des firmes ; la valeur de ceux-ci a plus que doublé en 2019-2020 comparativement à 2017-2018.

**TABLEAU 5** Contrats de services professionnels de 25 000 dollars et plus octroyés de 2017-2018 à 2019-2020<sup>1</sup>

|                                      | 2017-2018        |                       | 2018-2019        |                       | 2019-2020        |                       | Total            |                       |
|--------------------------------------|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|
|                                      | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale (M\$) | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale (M\$) | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale (M\$) | N <sup>bre</sup> | Valeur initiale (M\$) |
| Conception des plans et devis        | 246              | 57,8                  | 263              | 49,5                  | 295              | 117,0                 | 804              | 224,3                 |
| Surveillance des chantiers           | 304              | 54,8                  | 284              | 99,8                  | 342              | 109,2                 | 930              | 263,8                 |
| Contrôle de la qualité des matériaux | 238              | 16,8                  | 338              | 43,2                  | 339              | 44,0                  | 915              | 104,0                 |
| Autres <sup>2</sup>                  | 242              | 72,3                  | 280              | 105,8                 | 238              | 85,7                  | 760              | 263,7                 |
| <b>Total</b>                         | <b>1 030</b>     | <b>201,7</b>          | <b>1 165</b>     | <b>298,3</b>          | <b>1 214</b>     | <b>355,9</b>          | <b>3 409</b>     | <b>855,8</b>          |

1. Il s'agit des contrats de services professionnels de 25 000 dollars et plus terminés ou en cours en date du 24 mars 2020, qui ont été signés lors des exercices financiers 2017-2018 à 2019-2020. Les contrats relatifs aux technologies de l'information ne sont pas inclus.

2. Les autres services professionnels ont trait notamment à l'arpentage, à l'inspection des structures et aux honoraires pour la réalisation d'études telles que des études de fondations ou des études environnementales.

Source : MTQ.

61 Dans son rapport annuel de gestion, le ministère évalue la part des travaux qui sont réalisés à l'interne. La contrepartie représente donc les travaux qui sont confiés à des firmes. Ainsi, selon le rapport annuel de gestion 2018-2019, la proportion des travaux que le ministère a confiés à des firmes pour la conception des plans et devis aurait baissé comparativement à 2016-2017, alors que cette proportion aurait légèrement augmenté pour la surveillance des chantiers pendant la même période. Toutefois, le ministère exclut certains grands projets de ses résultats. Par exemple, les travaux associés au projet de l'échangeur Turcot ne sont pas inclus, tout comme les projets de plus de 100 millions de dollars. En conséquence, le ministère ne présente pas un portrait complet et exact de la situation. Si, notamment, il avait considéré le projet de l'échangeur Turcot dans les données dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le pourcentage des travaux qu'il a confiés à des firmes pour la surveillance des chantiers serait passé de 64 % à 72 %. Étant donné l'importance de ces grands projets et le fait qu'ils risquent d'aller en augmentant au cours des prochaines années, l'information à leur sujet devrait être présentée distinctement dans le rapport annuel de gestion du MTQ afin de fournir un juste portrait des travaux que le ministère confie à des firmes.

## Encadrement des travaux confiés à des firmes à parfaire

62 Nous avons analysé 15 contrats de construction dont l'estimation des coûts avait été produite par une firme. Il en est ressorti que l'encadrement exercé par le MTQ est demeuré insuffisant pour 13 de ces contrats. Dans la majorité des cas, nous n'avons pas été en mesure de retracer de documents démontrant que le MTQ a révisé de façon rigoureuse les prix estimés par les firmes. Pour 12 de ces contrats, la valeur des contrats octroyés était plus élevée en moyenne de 48 % de l'estimation des coûts produite par les firmes. Dans un des cas, cette proportion atteignait 210 % (tableau 6). Même en excluant ce cas, la moyenne des écarts demeure importante, soit de 33 %. Comme mentionné précédemment, une partie des écarts peut s'expliquer par les conditions du marché. Malgré ce fait, les résultats observés témoignent de l'importance pour le ministère d'exercer un encadrement adéquat des travaux qu'il confie à des firmes.

**TABLEAU 6** Écarts entre l'estimation des coûts et la valeur initiale des contrats de construction vérifiés

| Estimation des coûts | Valeur initiale du contrat | Écart   |      |
|----------------------|----------------------------|---------|------|
| k\$                  | k\$                        | k\$     | %    |
| 96,9                 | 300,0                      | 203,1   | 210  |
| 148,7                | 228,7                      | 80,0    | 54   |
| 330,5                | 452,1                      | 121,6   | 37   |
| 1 006,2              | 1 277,5                    | 271,3   | 27   |
| 1 038,3              | 1 413,9                    | 375,6   | 36   |
| 1 055,7              | 1 252,1                    | 196,3   | 19   |
| 3 366,5              | 4 822,0                    | 1 455,5 | 43   |
| 3 409,6              | 4 981,3                    | 1 571,7 | 46   |
| 3 502,7              | 3 982,4                    | 479,7   | 14   |
| 3 731,0              | 4 770,0                    | 1 039,1 | 28   |
| 4 435,6              | 5 998,3                    | 1 562,7 | 35   |
| 4 503,1              | 5 662,3                    | 1 159,2 | 26   |
| 493,2                | 392,8                      | (100,4) | (20) |

Moyenne de l'écart  
**48 %**

# COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Certains de ses commentaires ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de ces commentaires.

## Commentaires du ministère des Transports

« Le plan d'action bonifié transmis à la Commission de l'administration publique le 8 mai 2018 établissait les assises de la transformation du ministère des Transports (Ministère) relativement aux processus en matière de gestion contractuelle. Le Ministère est le plus grand donneur d'ouvrage du gouvernement avec plus de 3 000 contrats par année d'une valeur de plus de 2 milliards de dollars. Sa gestion contractuelle est complexe de par la décentralisation des activités à travers la province et également par l'expertise requise en matière d'ingénierie et de gestion contractuelle. En conséquence, cette démarche de transformation doit se réaliser par étapes et se veut structurante afin d'entraîner un changement de culture majeur vers une perspective de gestion de la performance et d'amélioration continue des pratiques. Les premières étapes furent fondamentales afin de bâtir des fondations solides pour des changements durables.

« La première étape s'est attardée au renforcement de la gouvernance par, entre autres, la mise en place d'un comité d'audit selon les meilleures pratiques, le suivi trimestriel de la gestion contractuelle au comité de gestion, la création d'un comité stratégique consultatif, la mise en place d'une culture de gestion des risques pour favoriser l'efficacité et l'efficace ainsi que le développement d'une culture de gestion de la performance par le déploiement d'indicateurs stratégiques de gestion permettant de mesurer les résultats, de favoriser l'imputabilité des gestionnaires et de soutenir la priorisation des actions en fonction des risques.

« La seconde étape fut l'optimisation de la structure organisationnelle par la création du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés et par l'intégration, sous ce sous-ministériat, des intervenants en gestion contractuelle en région pour favoriser l'harmonisation des pratiques, l'optimisation des processus, la simplification et la cohérence des communications.

« L'amélioration des mécanismes de communication fut également une étape importante par une consultation accrue des régions, un canal d'information bonifié et un programme de formation optimisé et mieux adapté au besoin.

« Le Vérificateur général du Québec (VGQ) a d'ailleurs reconnu les progrès réalisés par le Ministère au regard notamment de la clarification des rôles et responsabilités, du mode d'intervention de la haute direction, de la mise en place d'une méthode de gestion des risques, de la prise de décision en fonction de l'efficacité et l'efficace du processus en gestion contractuelle, du rôle du comité d'audit, des analyses pour connaître les marchés, des améliorations apportées au programme de formation et finalement du développement d'information de gestion par territoire.

« La dernière étape est l'optimisation des opérations en mode continu conformément aux principes de gestion par résultats et de gestion des risques en réalisant une évaluation complète de la performance, la définition des priorités, la fixation des cibles d'amélioration globale pour le Ministère et par direction générale territoriale, et l'approbation des mesures permettant l'atteinte des objectifs fixés.



« À cet égard, il est important de mentionner que le VGQ n'a pas pu reconnaître tous les progrès depuis la fin de ses travaux, alors que le Ministère débutait la mise en place des actions et a poursuivi ses efforts depuis de manière soutenue et continuera de le faire en continu. En conséquence, plusieurs mesures concrètes ont déjà été apportées au processus et les résultats démontrent des améliorations considérables au niveau de la correction des lacunes, dont voici quelques exemples :

- En 2019, le Ministère atteignait une étape cruciale avec l'atteinte de 90 % de la cible d'expertise en ingénierie, et ce, malgré la pénurie de main-d'œuvre dans ce secteur d'activité. Depuis 2017, le nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics ainsi que leur niveau d'expérience s'est accru. Finalement, une optimisation des fonctions des ingénieurs a été réalisée vers des fonctions stratégiques.
- Pour assurer une gestion optimisée du processus de gestion des avenants améliorant ainsi la rigueur en matière de contrôle des coûts, le Ministère a mis en place plusieurs améliorations. Au 31 décembre 2019, on observe une amélioration de 70 % du taux d'avenants dont l'autorisation a été obtenue avant la réalisation des travaux, portant ainsi le taux de conformité à 86 % alors qu'il était de 16 % en 2017.
- Relativement à la gestion des contrats en situation d'urgence, les mécanismes optimisés ont permis une réduction de 60 % des délais de signature, permettant ainsi le paiement plus rapide des fournisseurs.

« Les nuances suivantes doivent être apportées quant au processus d'estimation et d'encadrement des firmes qui réalisent des estimations pour le Ministère.

« Le Ministère a également instauré un processus décisionnel robuste, documenté et bien encadré afin de s'assurer que les projets sont bien préparés et que les fonds publics sont adéquatement utilisés. L'ensemble des projets du Ministère est soumis à un processus d'approbation tenant compte des risques, et ce, aux différentes étapes de préparation du projet, avant le lancement de l'appel d'offres lorsque les travaux sont réalisés par des entrepreneurs privés. De plus, à la suite de la réception des soumissions et avant l'octroi d'un contrat dont l'écart entre la soumission et l'estimation du Ministère est supérieur aux seuils fixés, une analyse est effectuée par une équipe spécialisée en estimation et indépendante de la direction responsable du projet. Cette équipe valide les estimations initiales et analyse également l'ensemble des variables affectant le processus décisionnel en matière d'octroi de contrat. Ces variables sont notamment l'effet du marché, l'impact sur la sécurité si la décision engendre l'annulation ou le report des travaux, l'impact sur les coûts du projet lors d'un report des travaux, la capacité du Ministère de reprendre les travaux à l'interne à coût moindre ou encore la possibilité d'annuler l'appel d'offres afin de réviser le projet ou les exigences contractuelles pour en réduire les coûts. La décision d'octroi ou non du contrat est prise par les autorités en considérant l'ensemble de ces variables et non seulement l'estimation. Les contrats dont les estimations sont réalisées par des firmes externes sont également soumis à ces mêmes processus décisionnels et de préparation, démontrant ainsi un encadrement adéquat.

« Il est reconnu dans la documentation spécialisée en estimation que les écarts importants entre l'estimation préalable à l'appel d'offres et les soumissions des entrepreneurs existent et que cette comparaison ne présente pas la meilleure base d'évaluation de la précision des estimations. En effet, le juste prix des ouvrages n'est pas toujours associé au plus bas prix soumis, notamment en raison des décisions stratégiques et commerciales résultant de l'état du marché.

« Le fait que 44 % du volume de contrats présente un écart de plus de 10 % entre la soumission et l'estimé du Ministère s'explique notamment par la surchauffe et la concentration des marchés ainsi que la pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de la construction, et non seulement par la performance du Ministère en estimation. L'effet à la hausse du marché dans le domaine de la construction se fait sentir davantage au niveau du gouvernement depuis quelques années et des travaux sont en cours au niveau gouvernemental.

« Les éléments suivants démontrent une gestion rigoureuse des coûts, bien que ces indicateurs ne soient pas les seuls à être considérés :

- L'ensemble des contrats sont soumis à un processus d'approbation formel en tenant compte du risque avant le lancement de l'appel d'offres et à la suite de la réception des soumissions avant l'octroi du contrat.
- Pour la période du 1er avril 2018 au 24 mars 2020, le Ministère a octroyé plus de 6 milliards de dollars de contrats, la sous-évaluation des estimations présentant un écart de plus de 10 % représente en valeur seulement 3,8 % de la valeur des contrats (251 millions) alors que la surévaluation, 2,2 % (146 millions). La décision d'octroyer ces contrats a été prise par les autorités en considérant l'ensemble des variables affectant le processus décisionnel.
- Globalement, pour l'ensemble des contrats octroyés par le Ministère, le ratio total des estimations sur le total des contrats octroyés est de 98,28 %.

« Toutefois, le Ministère est conscient que des gains d'efficience peuvent être engendrés par une précision accrue des estimations initiales évitant ainsi la nécessité d'utiliser les contrôles compensatoires mis en place, soit, entre autres, le processus d'analyse des écarts. Plusieurs outils ont été développés récemment et les bénéfices se font et se feront sentir au cours des prochaines années.

« Concernant l'estimation des contrats en situation d'urgence, il est important de mentionner que ces contrats sont des mesures d'exception prévues dans la loi lorsque la sécurité des biens et des personnes est mise en danger. Le Ministère doit alors agir rapidement et les projets en question ne peuvent faire l'objet du processus standard de préparation de projet. Dans la plupart des cas, le Ministère n'a que quelques heures pour réagir afin de planifier les travaux, décrire le mandat, effectuer les estimations pour obtenir les approbations requises, trouver un entrepreneur disponible et organiser la réalisation des travaux. En conséquence, les exigences en matière de précision des estimations doivent prendre en compte le contexte exceptionnel lié à l'urgence des interventions et le temps alloué. De plus, en appui, la littérature spécialisée mentionne qu'avec le niveau de préparation d'un projet en situation d'urgence, un degré de précision réaliste peut varier entre -50 % et +200 % et, dans les faits, le Ministère est bien à l'intérieur de ces balises.

« Comme le souligne le VGQ dans son rapport, le Ministère ne partage pas son opinion concernant le traitement des variations de quantité et des dépenses supplémentaires puisque les processus du Ministère sont en cohérence avec l'article 17 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et que la structure d'approbation actuelle est soutenue par une analyse de risque assurant ainsi un niveau approprié d'approbation. »

« Finalement comme l'indique le VGQ dans son rapport, le Ministère a réalisé des progrès importants au cours des dernières années. De plus, ces progrès se sont poursuivis après la fin de ses travaux. Le Ministère entend continuer à améliorer ses pratiques, notamment afin d'augmenter le niveau de précision dans les estimations initiales. »

## Réaction aux commentaires du ministère des Transports

Il n'est pas dans notre intention de commenter chacun des commentaires du MTQ. Par contre nous considérons important de préciser que les indicateurs qu'il présente dans ses commentaires ne donnent pas un juste portrait de la situation. Par exemple, le ratio de 98,28 % démontre seulement que les estimations sous-évaluées compensent celles qui sont surévaluées. Par ailleurs, les pourcentages globaux de sous-évaluation (3,8 %) ou de surévaluation (2,2 %) ne servent qu'à diluer le problème soulevé ; les montants correspondant à ces pourcentages, qui représentent respectivement 251 et 146 millions de dollars, demeurent importants.



# INFORMATION DÉTAILLÉE

Objectif du suivi et portée des travaux

Résultats détaillés du suivi

Recommandations du Vérificateur général

Recommandations de la Commission  
de l'administration publique

Sommaire des résultats du suivi

Nouveau mandat de l'Autorité des marchés publics



# OBJECTIF DU SUIVI ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectif du suivi

Le présent rapport fait partie du tome de juin 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2019-2020*.

Il s'agit d'un suivi dont l'objectif est d'évaluer l'application des recommandations adressées au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (devenu le ministère des Transports) lors de l'audit particulier confié au Vérificateur général par le Conseil du trésor. Deux autres recommandations tirées du rapport *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures*, publié par le Vérificateur général à l'automne 2015, font également l'objet de nos travaux parce qu'elles étaient en lien avec les sujets abordés dans les deux rapports de l'audit particulier. Nous avons aussi apprécié le niveau d'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique en juin 2017 et en juin 2018.

Les critères d'analyse utilisés sont les suivants :

- **Recommandation appliquée :** Les correctifs apportés s'appliquent à tous les aspects de la recommandation et à tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
- **Recommandation non appliquée :** Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou sur un nombre restreint de secteurs de l'organisation, ou encore il y a des correctifs qui ne sont pas prévus. En fait, certaines lacunes ont été corrigées et d'autres demeurent.
- **Progrès satisfaisants :** L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable ou bien des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir les résultats attendus.
- **Progrès insatisfaisants :** L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. Toutefois, il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.

## Portée des travaux

Le présent suivi a été achevé le 20 mai 2020.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du ministère des Transports. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de ses différents systèmes d'information.

Nous avons également vérifié un total de 88 contrats octroyés lors de visites de trois directions générales territoriales, soit celles de la Capitale-Nationale, de la région métropolitaine de Montréal et de la Mauricie-Centre-du-Québec. Ces contrats ont été octroyés du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 30 septembre 2019, à l'exception de quatre contrats antérieurs qui nous ont permis de vérifier des avenants consentis durant cette période. Étant donné que nous avons effectué un échantillonnage des contrats par choix raisonné, les résultats de notre suivi ne peuvent pas être extrapolés.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2019 à mars 2020. Ils portent sur une période de 21 mois, soit celle du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 décembre 2019. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.



# RÉSULTATS DÉTAILLÉS DU SUIVI

## Recommandations du Vérificateur général (1.1 à 3.10)

Les suivis présentés dans les pages suivantes concernent les recommandations qui ont été publiées en mars et en juin 2017 dans les deux rapports de l'audit particulier demandé par le Conseil du trésor, ainsi que les recommandations publiées dans le rapport *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures* à l'automne 2015.

La partie 1 de l'audit particulier portait sur les mécanismes mis en place pour permettre une bonne gouvernance des activités liées au processus de gestion contractuelle du ministère. Les recommandations que nous avons suivies portent sur les sujets suivants : rôles et responsabilités, expertise dans des domaines clés, gestion des risques, portée des contrôles, information de gestion, cohérence des actions, haute direction, comité d'audit et audit interne.

La partie 2 de l'audit particulier avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le ministère gère son processus de gestion contractuelle conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion. Les recommandations suivies portent sur les sujets suivants : estimation des coûts, encadrement des travaux confiés à des firmes, dépassement de coûts, programmes de contrats à exécution sur demande, situations d'urgence et réception d'une seule offre conforme.

Les objectifs de l'audit sur l'inspection et la planification de l'entretien des structures étaient de nous assurer que le ministère avait mis en œuvre un système d'inspection efficace et efficient pour évaluer l'état des structures du réseau routier et planifiait de façon efficiente et avec un souci d'économie les différents travaux sur ces structures. Les deux recommandations suivies portent sur l'estimation des coûts de l'inspection des structures et le renforcement de l'expertise du ministère en ce domaine.

## Recommandations de la Commission de l'administration publique (4.1 à 5.1)

Le 15 mai 2018, la Commission de l'administration publique convoquait le ministère à une audition portant principalement sur les rapports des parties 1 et 2 de l'audit particulier déposés par le Vérificateur général à l'Assemblée nationale en mars et en juin 2017. Nous présentons ci-après le suivi des trois recommandations de la Commission à la suite de cette audition.

De plus, nous présentons le suivi d'une recommandation portant sur le plan de transformation organisationnelle du ministère. Cette recommandation a été formulée par la Commission à la suite d'une audition du sous-ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports tenue le 22 février 2017.

# Recommandations du Vérificateur général

## Rôles et responsabilités

**1.1** Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |                       |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

La structure de fonctionnement du ministère n'était pas optimale. À ce titre, certaines responsabilités n'étaient pas comprises ni pleinement assumées, ce qui avait un impact sur l'imputabilité en la matière.

Le MTQ est une organisation de grande envergure qui est fortement décentralisée et dont la majorité des contrats est liée aux besoins qui sont exprimés par les directions territoriales. Le nombre d'acteurs engagés dans le processus de gestion contractuelle est important et ceux-ci sont répartis dans toute l'organisation.

En raison de la complexité de sa structure de fonctionnement, le MTQ 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.

### Ce qui appuie notre appréciation

Le MTQ a apporté des changements importants à sa structure de fonctionnement. Ainsi, le Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés a été créé pour centraliser l'expertise en matière de gestion contractuelle.

De plus, les rôles et les responsabilités des intervenants ont été clairement définis et établis. À cette fin, les processus relatifs aux appels d'offres publics pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels, y compris les appels d'offres sur invitation, ont été cartographiés. Plus précisément, les tâches et les opérations ont été représentées graphiquement selon leur séquence, et les délais nécessaires à leur réalisation ont été précisés. De plus, les niveaux d'autorisation requis en gestion contractuelle ont été revus, puis résumés dans un tableau avant d'être communiqués au personnel.

Différents moyens ont été privilégiés par le MTQ pour informer son personnel de l'évolution des rôles et des responsabilités des différents intervenants en gestion contractuelle. Par exemple, le sous-ministériat a présenté son offre de service aux autres sous-ministériats, de même qu'aux directions générales territoriales. Des communiqués internes ont été transmis aux employés pour les informer des changements apportés à la structure organisationnelle. De plus, depuis avril 2018, le MTQ diffuse périodiquement les bulletins de la responsable de l'application des règles contractuelles pour informer le personnel des changements en gestion contractuelle. Par exemple, la première édition du bulletin annonçait les principales modifications à la procédure pour l'attribution d'un contrat conclu en situation d'urgence. Le MTQ utilise aussi ces bulletins pour effectuer des rappels sur les responsabilités non maîtrisées ou mal interprétées. De plus, le ministère mise sur les formations dispensées aux intervenants en gestion contractuelle pour faire connaître les modifications.

Le MTQ a également effectué un sondage interne auprès des employés intervenant en gestion contractuelle, qui lui a permis de constater que les répondants avaient encore une compréhension variable des rôles et responsabilités. Par exemple, à la question « Qui est responsable de la publication des appels d'offres et de l'analyse des soumissions ? », seulement 38 % des répondants ont obtenu la bonne réponse, qui était la Direction générale de l'expertise contractuelle. Le MTQ a présenté les résultats de ce sondage et a effectué un retour sur les questions moins bien comprises dans un bulletin daté du 24 septembre 2019, soit rapidement après la réalisation du sondage, le 8 août 2019.

#### **Élément limitant l'application de la recommandation**

- La compréhension des employés à l'égard des responsabilités est variable ; c'est pourquoi les efforts de communication du ministère devront être maintenus.

## Expertise dans des domaines clés

**1.2** 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.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

L'expertise dans certains domaines était insuffisante pour assurer l'efficacité et l'efficacé du processus de gestion contractuelle du MTQ. Le ministère avait 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 ETC au 31 mars 2017. De ce nombre, 878 devaient principalement permettre au ministère de se réapproprié l'expertise des ingénieurs et des techniciens des travaux publics.

Au 31 décembre 2016, le nombre réel d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics travaillant pour le ministère avait augmenté de 543 ETC depuis octobre 2011. Le ministère devait embaucher 281 ETC additionnels de 2016-2017 à 2018-2019 afin de renforcer son expertise à l'égard, plus particulièrement, de l'inspection des structures ainsi que de la préparation des projets et de la surveillance des chantiers. Le défi paraissait d'autant plus grand que le ministère devait également tenir compte, dans son objectif d'embauche, du départ potentiel de certains membres de son personnel, de même que du temps nécessaire pour former les nouveaux employés.

En somme, malgré le déploiement de son plan de renforcement, le MTQ demeurait dans une situation de vulnérabilité.

### Ce qui appuie notre appréciation

#### Postes encore à pourvoir

Sept années après le déploiement de son plan de renforcement, le ministère n'est pas parvenu à pourvoir une partie importante des postes visant à lui permettre de se réapproprié son expertise. En fait, le nombre de nouvelles personnes en place est seulement de 839, ce qui représente 86 % des 970 ETC autorisés par le Secrétariat du Conseil du trésor en octobre 2011.

Selon le rapport annuel de gestion 2018-2019 du MTQ, le ministère a affecté 949 ressources au renforcement de l'expertise. Ce nombre inclut, entre autres, 430 ingénieurs et 306 techniciens des travaux publics. Cependant, ce résultat ne prend pas en considération que 110 de ces postes sont devenus vacants en raison des départs, et que ces postes n'ont pas été pourvus par de nouvelles embauches au 31 mars 2019. Soulignons que 75 % de ces 110 postes vacants sont des postes d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics. Le portrait de l'accroissement des ressources à l'emploi du ministère au 31 mars 2019 est présenté dans le tableau 7.

**TABLEAU 7** Accroissement des ressources affectées au renforcement de l'expertise au 31 mars 2019

|                                   | Rapport annuel de gestion | Réel       | Écart        |
|-----------------------------------|---------------------------|------------|--------------|
| Personnel d'encadrement           | 12                        | 12         | -            |
| Ingénieurs                        | 430                       | 377        | (53)         |
| Professionnels                    | 147                       | 127        | (20)         |
| Techniciens des travaux publics   | 306                       | 276        | (30)         |
| Personnel de soutien et technique | 54                        | 47         | (7)          |
| <b>Total</b>                      | <b>949</b>                | <b>839</b> | <b>(110)</b> |

Source : MTQ.

Rappelons que 878 ETC sur les 970 autorisés par le Conseil du trésor en 2011 devaient être des ingénieurs et des techniciens des travaux publics. Dans les faits, au 31 mars 2019, le ministère avait pourvu 653 de ces 878 postes. Il comptait donc 225 ingénieurs et techniciens des travaux publics de moins que prévu.

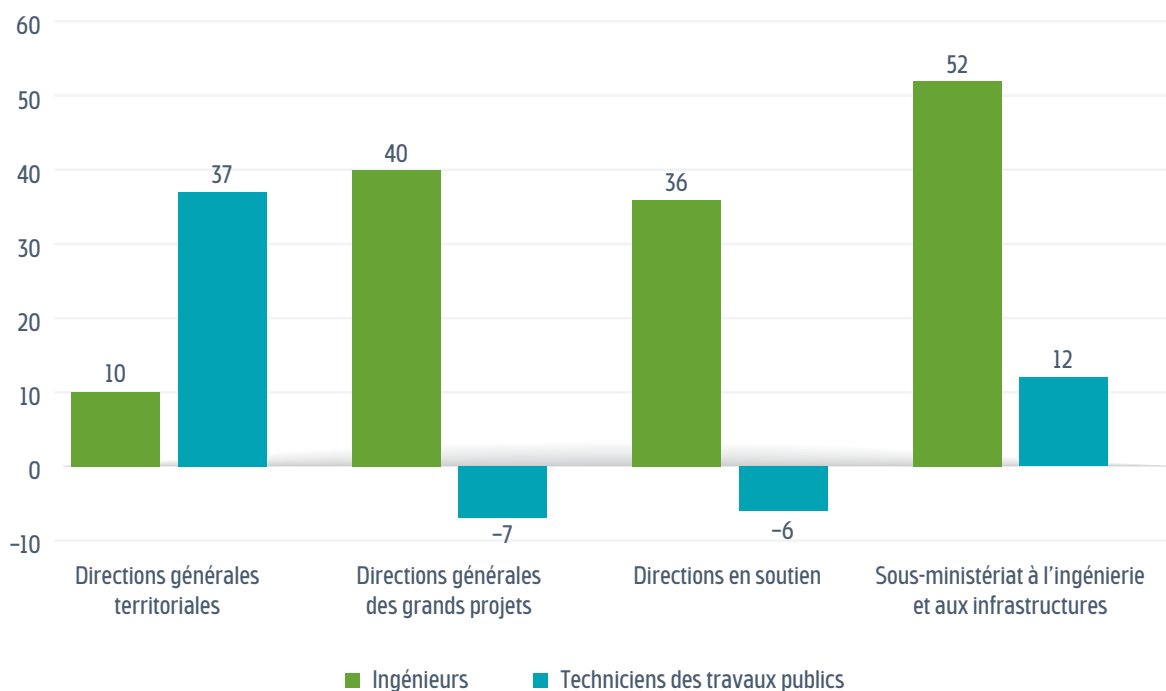
Pourvoir ces postes représente donc un grand défi pour le ministère, sans compter que le Conseil du trésor lui a autorisé 151 ETC supplémentaires jusqu'au 31 mars 2023, dont près de la moitié sont des postes d'ingénieurs (47) et de techniciens des travaux publics (25).

### Peu de changement dans les directions générales territoriales

De 2017 à 2019, le nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics travaillant dans les directions générales territoriales s'est accru de 80, soit une augmentation de 5,6 %. Un peu plus de 40 % de cette hausse est attribuable à la création des nouvelles directions responsables des grands projets routiers. Les besoins identifiés de 2016 à 2019 pour l'atteinte des cibles en inspection, en préparation des projets et en surveillance des chantiers dans les directions générales territoriales étaient évalués à 255 ETC, ce qui est nettement supérieur à la hausse observée.

En fait, l'augmentation du nombre d'ingénieurs s'est majoritairement concrétisée dans des directions qui sont rattachées à des directions centrales et qui sont en soutien aux travaux routiers ainsi que dans le Sous-ministériat à l'ingénierie et aux infrastructures (figure 3). Même si cette répartition a permis de combler un certain retard dans des activités devant être réalisées par ses ressources internes et que les équipes de soutien à la gestion sont nécessaires pour appuyer les ingénieurs dans leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle, le MTQ devra poursuivre ses efforts pour renforcer son expertise dans les directions générales territoriales. Une part importante des contrats étant liée aux besoins qui sont exprimés par les directions générales territoriales, il est primordial que ces dernières disposent de ressources en nombre suffisant afin d'encadrer adéquatement les contrats, de la planification jusqu'à la réalisation des travaux.

**FIGURE 3** Fluctuation du nombre d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics par unité administrative entre 2017 et 2019



Source : MTQ.

### Formation du personnel améliorée

Pour renforcer son expertise, le MTQ mise aussi sur la formation de ses employés. Il a mis en place un programme de formation sous la forme d'un webinaire pour les employés concernés par la gestion contractuelle.

Le nombre de modules de cours à suivre varie selon le profil de l'employé. Ainsi, les employés de profil certifié, soit les employés du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés, doivent suivre les 12 modules et réussir les examens pour obtenir leur attestation. Les ingénieurs et les techniciens des travaux publics sont tenus de suivre neuf de ces modules et ils n'ont pas à se soumettre aux examens. Enfin, quatre modules sont obligatoires pour les gestionnaires. Soulignons qu'au moment de la réalisation de l'audit particulier, en 2017, les ingénieurs n'étaient pas obligés de suivre la formation en gestion contractuelle.

Le MTQ fait un suivi de la participation des employés au moyen d'un bilan déposé trimestriellement au comité de gestion. Il peut ainsi évaluer s'il est en voie d'atteindre la cible prévue pour chacun des profils d'employés. Selon le MTQ, au 8 novembre 2019, 84 % des employés du profil certifié avaient suivi tous les modules, soit plus que la cible de 80 %. Les cibles étaient aussi en voie d'être atteintes pour le profil gestionnaires et le profil ingénieurs et techniciens des travaux publics.

Le bilan présente aussi les taux par direction générale territoriale et par module de formation. Le ministère est ainsi en mesure d'entreprendre des actions correctrices au besoin. Par exemple, pour son bilan déposé en juin 2019, il a choisi de prioriser le module « Contrat en situation d'urgence », afin de corriger des lacunes observées en assurance qualité dans ce domaine.

Le tableau 8 expose la proportion des employés visés ayant suivi cette formation en fonction des cibles au 31 mars 2020.

**TABLEAU 8** Pourcentage du personnel ayant suivi la formation en gestion contractuelle depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019

|  | Au 8 novembre 2019 | Cible au 31 mars 2020 |
|--|--------------------|-----------------------|
| Profil certifié                                      | 84                 | 80                    |
| Profil gestionnaires                                 | 79                 | 80                    |
| Profil ingénieurs et techniciens des travaux publics | 65                 | 70                    |

#### Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation

- Un nombre important de postes vacants sont toujours à pourvoir, notamment des postes d'ingénieurs et de techniciens des travaux publics.
- Des progrès restent à réaliser pour renforcer l'expertise du ministère dans les directions générales territoriales.

## Gestion des risques

### 1.3 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.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |                       |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

Le MTQ ne disposait pas d'une démarche de gestion des risques structurée pour orienter ses actions en matière de gestion contractuelle. 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.

Il était nécessaire que le ministère voie à concevoir ses politiques, ses procédures et ses activités quotidiennes en fonction des risques pour l'organisation. Cela visait à mieux déterminer les contrôles nécessaires et à ne pas alourdir indûment ses processus. Une méthode structurée permet de prendre des décisions sur une appréciation objective des risques réels et d'évaluer l'impact des contrôles sur l'efficacité des processus. L'objectif ultime est de favoriser l'efficacité des contrôles à l'égard de ces risques et d'éliminer les contrôles inutiles.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Le MTQ s'est doté d'une politique de gestion intégrée des risques en février 2019. L'approche adoptée se veut décentralisée et elle vise à rendre imputables les gestionnaires qui sont confrontés aux risques. Par exemple, il est prévu que les gestionnaires gèrent les risques associés à leurs activités et à leurs mandats, dont la mise en œuvre des mesures de traitement ou de contrôle de ces risques, en tenant compte des seuils de tolérance aux risques de l'organisation. Le ministère a également mis en place un comité multidisciplinaire en gestion intégrée des risques afin d'assurer une meilleure prise en compte des risques dans ses différents champs d'activité et domaines d'expertise.

Le MTQ a aussi élaboré une stratégie de formation pour renforcer les connaissances et les compétences des gestionnaires en matière de gestion des risques et uniformiser les façons de faire. Cette stratégie prévoit que des formations seront offertes de novembre 2019 à mars 2021. Durant l'année 2019-2020, le ministère a offert 11 formations, principalement à ses gestionnaires. Une deuxième phase est prévue en 2020-2021. Le ministère a également développé une fiche pour l'évaluation des risques.



La gestion des risques n'est toutefois pas encore intégrée dans tous les secteurs d'importance du ministère. Seuls les travaux liés à la gestion contractuelle ont été entièrement réalisés, en raison de l'obligation réglementaire liée à la corruption et à la collusion. Le ministère a planifié des travaux pour l'année 2020-2021 afin de terminer l'élaboration du profil ministériel des risques majeurs.

En ce qui concerne la gestion contractuelle, le MTQ a adopté une politique de gestion des risques de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle en juin 2017. Par la suite, il a mis en place un plan de gestion des risques en matière de corruption et de collusion. Ce plan lui a permis d'identifier 47 risques en gestion contractuelle, de considérer les contrôles en place, de classer les risques par niveau d'importance et de mettre en place des mesures d'atténuation, le cas échéant. En juillet 2019, le ministère a fait un bilan de ce plan, lequel couvre la période du 31 août 2017 au 31 mars 2019. L'inventaire des risques a été refait à la suite de cet exercice. Ceux-ci ont aussi été regroupés sous de nouveaux libellés en concordance avec les risques identifiés par l'Unité permanente anticorruption.

Les risques de nature opérationnelle ne concernant pas la collusion et la corruption ont aussi été considérés, et ce, dans le but de couvrir tous les risques en lien avec la gestion contractuelle. Ainsi, le ministère a élaboré un second plan de traitement des 17 risques identifiés pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 31 mars 2020. La majorité de ces risques ont été évalués comme étant modérés ou faibles, et seulement deux risques ont été considérés comme élevés. Aucun risque n'a été évalué comme étant très élevé.

Dans un objectif de gestion des risques liés à la gestion contractuelle, le MTQ a aussi évalué la pertinence des contrôles et des différentes tâches réalisés pendant le processus d'octroi de contrats de construction et de contrats de services professionnels. Selon le ministère, cette opération a permis d'optimiser les processus et de réduire le nombre de tâches dans chacun des processus (voir la recommandation 1.4 pour plus de détails).

### **Élément limitant l'application de la recommandation**

- La gestion des risques n'est pas complètement intégrée dans tous les secteurs d'importance du ministère.

## Portée des contrôles

### 1.4 Considérer, lors de la prise de décision, l'impact des ajustements proposés et des contrôles additionnels envisagés sur l'efficacité et l'efficacités du processus de gestion contractuelle.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants   | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |  |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

Le MTQ avait apporté de nombreux ajustements à son processus de gestion contractuelle et ajouté de nombreux contrôles afin de renforcer la conformité de celui-ci à la réglementation.

Cependant, il n'avait pas suffisamment évalué l'impact de ces changements sur les délais d'attribution, la gestion des contrats et l'alourdissement des tâches des intervenants concernés.

En outre, les ajustements apportés aux directives et aux procédures ministérielles étaient fréquents et applicables immédiatement, ce qui complexifiait la tâche des intervenants travaillant dans les territoires et leur compréhension des nombreuses règles en matière de gestion contractuelle. Qui plus est, ces intervenants n'étaient pas suffisamment consultés afin que l'impact des ajustements sur les opérations soit évalué avant leur application.

#### Ce qui appuie notre appréciation

##### Processus qui demeure lourd et complexe malgré plusieurs actions

Le MTQ a entrepris une démarche visant à optimiser ses opérations en continu. Pour ce faire, il a cartographié les processus relatifs aux appels d'offres publics pour les contrats de construction et pour ceux de services professionnels. Les cartographies ont permis de représenter toutes les tâches incluses dans les processus, d'harmoniser les pratiques entre les directions générales territoriales et d'identifier des tâches à faible valeur ajoutée. Ainsi, selon le MTQ, 63 tâches ont été éliminées du processus pour les contrats de construction, et 50 tâches l'ont été pour les contrats de services professionnels.

Certaines améliorations ont été apportées dans le but d'alléger le processus de gestion contractuelle tout en respectant les obligations réglementaires. Par exemple, les niveaux d'autorisation pour les avenants ont été revus afin de permettre aux chargés de projet d'autoriser les modifications de moins de 10 000 dollars aux contrats de construction lorsque le cumul des avenants ainsi autorisés est inférieur à 5 % du montant initial du contrat. Selon des intervenants que nous avons rencontrés dans les directions générales territoriales, ce changement s'est traduit par des gains en efficacité.

La cartographie des processus et la mise en place d'allègements ont permis au ministère d'entamer sa démarche d'optimisation en continu. Cela dit, le processus de gestion contractuelle du MTQ demeure lourd et complexe. Ainsi, le processus relatif aux appels d'offres publics pour les contrats de construction compte 280 étapes, alors que celui pour les contrats de services professionnels en compte 317. D'ailleurs, nous avons relevé la présence de différents outils de vulgarisation du processus de gestion contractuelle créés par le personnel des directions générales territoriales à l'intention de leurs employés. Le ministère entend mettre en place d'autres allègements pour améliorer l'efficacité et l'efficacite de ses opérations.

### Consultation des ressources des directions générales territoriales à parfaire

Pour participer à l'allègement et à l'optimisation des pratiques en gestion contractuelle, le MTQ a mis en place un comité consultatif en décembre 2017. Sous la responsabilité du Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés, ce comité se veut le canal de communication privilégié entre les directions générales centrales et territoriales. Les projets de modifications aux directives et aux processus sont présentés aux membres pour obtenir leurs commentaires. Les directions générales territoriales comptent pour 40 % des membres permanents dans ce comité.

En complément, le ministère a mené une consultation auprès d'employés concernés par la gestion contractuelle lors de la révision du cadre normatif en gestion contractuelle. Près de la moitié (47,9 %) des 675 employés ayant répondu à son questionnaire provenaient du Sous-ministériat aux territoires.

De plus, dans un souci de bien les informer, les représentants des directions générales territoriales ont été rencontrés, notamment pour une présentation de la cartographie uniformisée de différents processus optimisés, et ce, avant l'application des modifications.

Finalement, le ministère a recueilli de l'information de gestion par direction régionale territoriale en matière de gestion contractuelle (voir la recommandation 1.5 pour plus de détails).

### **Élément limitant l'application de la recommandation**

- L'optimisation des processus est en continu. Il importe de suivre les changements qui ont été apportés et ceux à venir afin d'en évaluer les effets.

## Information de gestion

### 1.5 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'efficacité du processus et s'assurer du respect des règles établies.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

Lors de notre audit, nous avons constaté que le ministère portait 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. De plus, l'information en matière de gestion contractuelle à la disposition des gestionnaires travaillant dans les directions territoriales ne permettait pas de faire ressortir les problèmes selon les régions, de mesurer l'efficacité et l'efficacité du processus et de contribuer à prendre les décisions visant à assurer la bonne utilisation des fonds publics. Nous avons mentionné que l'information disponible se concentrait plutôt sur les résultats des travaux à l'égard de la conformité du processus avant l'attribution des contrats. En somme, les façons de faire du ministère ne contribuaient pas à favoriser l'imputabilité des gestionnaires qui travaillaient dans les directions territoriales.

#### Ce qui appuie notre appréciation

L'information de gestion en matière de gestion contractuelle permet au ministère de faire ressortir les problèmes selon les régions tout en mesurant l'efficacité et l'efficacité de son processus ainsi que sa conformité aux règles.

Le ministère a produit de l'information de gestion en matière de gestion contractuelle, qu'il présente dans différents bilans des activités contractuelles. Cette information renferme entre autres :

- des renseignements généraux sur les contrats (catégorie, mode de sollicitation, etc.);
- le délai de signature selon le type de contrat;
- l'évolution du nombre moyen de soumissionnaires par secteur d'activité;
- le nombre de non-conformités relevées;
- des renseignements sur les avenants (nombre, valeur, etc.);
- la proportion des employés intervenant en gestion contractuelle ayant complété leur programme de formation (gestionnaires, ingénieurs, techniciens des travaux publics).

L'information de gestion produite permet de valider autant la conformité du processus que son efficacité et son efficacité. Cette information de gestion comporte toutefois un risque d'erreur important, car elle nécessite plusieurs ajustements manuels et elle ne peut être extraite directement des systèmes dans un seul rapport. Elle a été soumise au comité de gestion en moyenne 80 jours suivant la fin des trimestres avant d'être ensuite transmise aux directions générales territoriales. Ces délais nous paraissent élevés. Des travaux sont en cours au ministère pour développer une façon de produire plus rapidement les rapports nécessaires à l'obtention d'information, tout en minimisant le risque d'erreur.

L'information est acheminée périodiquement aux gestionnaires travaillant dans les directions générales territoriales. Le Sous-ministériat aux territoires signifie des attentes à ces gestionnaires sur la base de cette information. Ces attentes peuvent être de différentes natures, par exemple l'atteinte d'un taux de conformité plus élevé, l'accroissement de l'expertise dans leur région ou la proportion des employés ayant suivi les formations. Les bilans des activités contractuelles contribuent ainsi à l'amélioration des indicateurs et favorisent l'imputabilité des gestionnaires travaillant dans les directions générales territoriales.

#### **Éléments limitant l'application de la recommandation**

- L'information de gestion n'est pas produite dans un délai raisonnable.
- L'information de gestion nécessite plusieurs ajustements manuels, ce qui accroît le risque d'erreur.

## Cohérence des actions

### 1.6 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.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants   | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |  |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

La gestion contractuelle du ministère avait fait l'objet de nombreux rapports au fil du temps. Il avait déterminé plusieurs actions pour répondre aux recommandations qui lui avaient été adressées dans ces rapports. Toutefois, il n'avait pas agi de façon intégrée afin d'assurer la coordination et la cohérence de ses actions. De plus, son suivi de la correction des lacunes relevées était parfois inadéquat.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a élaboré des tableaux de suivi des différents rapports et des recommandations qui lui étaient adressées dans ces rapports. Ces tableaux sont mis à jour trimestriellement et comportent aussi le nombre d'actions visant l'application des recommandations, y compris un état d'avancement de l'application de ces actions. Nous avons été en mesure d'obtenir un plan d'action pour corroborer tous les rapports figurant dans ces tableaux de suivi.

Par contre, nous avons relevé que certains rapports ne figuraient pas dans les tableaux. Ainsi, les recommandations formulées par la Commission de l'administration publique en juin 2018 n'ont pas été incluses dans les suivis trimestriels subséquents remis au comité de gestion ou au comité d'audit interne. Le ministère allègue que les trois recommandations figuraient dans des documents de travail internes et que leur application était jugée terminée.

Nous avons relevé qu'un autre rapport ne figurait pas dans les tableaux de suivi, mais qu'il faisait l'objet d'un suivi distinct. Toutefois, ce rapport a été ajouté aux tableaux de suivi au 31 décembre 2019 à la suite de nos travaux.

Il est important que le ministère s'assure d'inclure l'ensemble des rapports qui lui sont remis dans ses tableaux de suivi, afin que la haute direction et le comité d'audit interne aient un portrait complet de la situation.

De plus, pour que la haute direction puisse jouer son rôle adéquatement, elle doit recevoir l'information en temps opportun. La haute direction a pris connaissance de l'information de 78 à 86 jours suivant la fin des trimestres en 2018-2019 et de 16 à 49 jours suivant la fin des trimestres en 2019-2020. Les délais se sont améliorés de façon importante, et le MTQ devrait poursuivre dans cette voie.

### **Élément limitant l'application de la recommandation**

- Les tableaux de suivi du ministère n'incluaient pas tous les rapports contenant des recommandations qui lui ont été remis, notamment ceux de la Commission de l'administration publique.

## Haute direction

### 1.7 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.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

La haute direction du MTQ n'avait pas orienté les efforts de l'organisation vers une gestion contractuelle optimale. Elle abordait les enjeux liés à la gestion contractuelle surtout dans deux comités, soit le comité de gestion et le comité directeur en matière de protection de l'intégrité des contrats publics. Même si ces deux comités étaient décisionnels, aucun n'était véritablement porteur d'une vision d'ensemble de la gestion contractuelle. Par ailleurs, bien que la responsable de l'observation des règles contractuelles devait rendre compte de son travail à la haute direction auprès du comité de gestion, nous avons trouvé peu de discussions à ce sujet dans les comptes rendus de ce comité.

De plus, nous avons constaté que des ajustements étaient nécessaires, notamment à l'égard de la communication, afin d'améliorer le climat organisationnel et d'obtenir l'adhésion du personnel. Nous avons conclu que la haute direction devait tenir davantage 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.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Le MTQ a revu son mécanisme de fonctionnement de façon à centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction. Il a clairement identifié le comité de gestion comme le seul porteur de la vision du ministère en gestion contractuelle. De plus, tous les trimestres, la haute direction tient un comité de gestion spécial sur la gestion contractuelle. Les membres de la haute direction assument donc davantage leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle.



Lors de ces rencontres, la haute direction reçoit des informations sur différents indicateurs en gestion contractuelle (voir la recommandation 1.5 pour plus de détails). Depuis juin 2019, elle effectue le suivi des actions découlant des différents bilans produits par le Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés. Des enjeux demeurent cependant quant à la qualité des actions découlant de ces bilans et à l'évaluation de leurs retombées.

La haute direction a également pris différents moyens pour communiquer plus régulièrement avec le personnel. Soulignons, entre autres, la tournée des directions générales territoriales du sous-ministre et le bulletin de la responsable de l'application des règles contractuelles. La haute direction a également mis en place un comité consultatif. Ce comité a pour objectif d'améliorer le canal de communication entre les directions générales territoriales et les directions générales centrales, ainsi que la compréhension des orientations et des décisions de la haute direction, tout en veillant à ce qu'elles tiennent compte de la réalité des directions générales territoriales. L'une des réalisations de ce comité est la cartographie des processus relatifs aux contrats de construction et aux contrats de services professionnels.

La haute direction se préoccupe de l'adhésion du personnel à la mission du ministère, ainsi qu'à ses orientations et à ses priorités. Un sondage effectué par une firme en 2019 auprès de l'ensemble des employés affiche des résultats satisfaisants à ce sujet. Néanmoins, il est nécessaire que le ministère poursuive ses efforts dans ce sens. Selon le sondage, près d'une personne sur deux demeure insatisfaite de l'accessibilité de l'information à l'intérieur du ministère, de la nature et du degré de transparence de celle-ci.

#### **Élément limitant l'application de la recommandation**

- Le sondage réalisé en 2019 révèle que la circulation de l'information demeure un enjeu au ministère.

## Comité d'audit interne

**1.8** 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.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée   |
|--------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Ministère des Transports |               |                            |                          |  |

### Ce que nous avons constaté initialement

Le comité d'audit interne ne jouait pas pleinement son rôle. D'une part, la fréquence de ses rencontres était de beaucoup inférieure aux six rencontres par année qui étaient demandées. D'autre part, le comité ne s'était pas assuré du respect de certaines normes applicables à l'audit interne. En janvier 2017, un nouveau comité d'audit interne avait été formé, et sa présidence avait été confiée à l'un de ses membres externes pour assurer davantage d'indépendance au comité.

### Ce qui appuie notre appréciation

Depuis la formation du nouveau comité d'audit interne, la fréquence attendue des rencontres du comité a été respectée. Sa charte précise que le comité doit se réunir au moins quatre fois par année. Pour chacune des années financières 2017-2018 et 2018-2019, il y a eu sept rencontres, alors qu'en 2019-2020, le comité s'est réuni à quatre reprises. La présidence du comité est toujours assumée par un membre externe.

Par ailleurs, le comité d'audit interne montre une préoccupation pour le respect des normes applicables aux activités d'audit interne. Par exemple, lors de l'une de ses rencontres, il s'est dit satisfait de la planification triennale des mandats de l'audit interne. Il a également mentionné qu'il était important que les auditeurs internes reçoivent une formation suffisante leur permettant d'appliquer les normes d'audit. De plus, le comité évalue annuellement si la direction des enquêtes et de l'audit interne respecte ces normes. Les résultats de cette évaluation figurent dans le rapport de performance de la direction.

Le comité demande également aux responsables d'une unité administrative qui a fait l'objet d'un audit de produire un plan d'action pour corriger les lacunes soulevées. Soulignons que le comité s'est intéressé au plan d'action sur la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle. Enfin, le comité rencontre régulièrement les auditeurs internes et le Vérificateur général dans le cadre de travaux d'audit.

## Audit interne

**1.9** 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.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants  | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée |
|--------------------------|---------------|---|--------------------------|-----------|
| Ministère des Transports |               |  |                          |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

Lors de l'audit particulier, nous avons relevé des lacunes quant au respect de plusieurs exigences relatives aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, en ce qui a trait à la planification, à la communication des résultats et à l'évaluation de la performance.

### Ce qui appuie notre appréciation

La direction des enquêtes et de l'audit interne du ministère a établi une planification de ses travaux d'audit pour 2018 à 2021, en considérant les risques inhérents aux mandats projetés. Cette planification a été adoptée par le comité d'audit interne. Elle est révisée annuellement.

La planification des travaux d'audit interne doit prendre en compte la capacité de l'équipe en place. À cet égard, la direction des enquêtes et de l'audit interne a été confrontée à certains enjeux, notamment en matière d'attraction de ressources humaines, ce qui a eu pour effet de nuire à la réalisation des travaux planifiés.

De plus, la direction des enquêtes et de l'audit interne a mis en place différents indicateurs afin d'évaluer sa performance. Elle a présenté les résultats de ces indicateurs au comité d'audit interne en juin 2018 et en mai 2019. Ces indicateurs comprennent :

- le respect de la planification initiale ;
- l'implantation des recommandations par les unités administratives auditées ;
- le respect des budgets de temps et des échéances prévues pour les mandats d'audit ;
- le délai de production du rapport d'audit final ;
- le niveau de satisfaction des unités administratives auditées.

Par contre, la direction des enquêtes et de l'audit interne a pris du retard dans la réalisation de travaux en lien avec le respect des normes applicables à l'audit interne. Ainsi :

- elle n'a pas atteint son objectif de réaliser plus de 80 % des mandats prévus dans sa planification ; en fait, seulement 60 % des mandats prévus ont été réalisés ;
- elle prévoyait utiliser un mécanisme de suivi des recommandations de ses rapports à partir de mai 2019 ; un rapport de suivi des recommandations a été présenté au comité d'audit interne en septembre 2019, et ce dernier a demandé certains ajustements. Au moment de nos travaux, le mécanisme à mettre en place n'était toujours pas approuvé par le comité d'audit interne ;
- ses travaux menant à la certification de la fonction d'audit interne du ministère selon les normes internationales accusent du retard ; en effet, au moment de nos travaux, le ministère n'avait toujours pas complété l'auto-évaluation qu'il s'était engagé à réaliser pour novembre 2018, laquelle était préalable à l'évaluation externe menant à la certification de la fonction d'audit interne en 2020.

#### **Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation**

- Bien que le MTQ ait réussi à recruter quatre nouveaux auditeurs en 2019, la fonction de l'audit interne demeure dans une situation de grande vulnérabilité.
- Le mécanisme de suivi des recommandations et les travaux menant à la certification de la fonction d'audit interne du ministère accusent du retard.

## Estimation des coûts

**2.1** Produire une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat afin de s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que, ultimement, les fonds publics sont utilisés adéquatement.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

Une estimation rigoureuse des coûts est importante pour que le ministère puisse s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que les dépassements de coûts sont minimisés.

Pour les contrats de construction et les contrats de services professionnels vérifiés, les estimations des coûts n'étaient pas établies avec toute la rigueur nécessaire. Les écarts entre les sommes déboursées et les estimations de coûts étaient importants. D'ailleurs, un grand nombre de ces écarts étaient de 20 % et plus. Par conséquent, il était essentiel que le ministère renforce la justesse de ses estimations pour améliorer sa gestion contractuelle.

Pour les contrats de construction dont l'estimation des coûts avait été réalisée à l'interne, les quantités et les prix estimés n'étaient pas appuyés par une documentation suffisante. Nous avons aussi noté des manquements dans l'estimation des coûts pour les contrats de services professionnels, comme la non-production de l'estimation en temps opportun, la révision de l'estimation à la suite de la réception d'une première proposition d'honoraires d'une firme ou des erreurs de majoration de certains taux horaires.

Par ailleurs, aucune analyse des écarts entre les estimations de coûts et les prix soumis n'avait été effectuée pour les contrats de services professionnels que nous avons vérifiés, alors que le MTQ était en mesure de faire de telles analyses. Cela démontrait que le ministère n'était pas au fait des problématiques que nous avons relevées à l'égard des estimations.

### Ce qui appuie notre appréciation

La précision de l'estimation demeure un enjeu majeur

Nous avons dressé le portrait des contrats dont la valeur a été surévaluée ou sous-évaluée de 10 % ou plus par rapport à l'estimation des coûts. La situation ne s'est pas véritablement améliorée, et le nombre de contrats dont la valeur a été surévaluée ou sous-évaluée lors de l'estimation demeure important. Selon notre analyse, cela vise 2 325 contrats, soit 44 % des contrats de construction, de services professionnels et de services techniques de 25 000 dollars et plus accordés en 2018-2019 et en 2019-2020. Comme l'illustre le tableau 9, un grand nombre des écarts sont de 20 % ou plus.

**TABLEAU 9** Valeur des écarts entre l'estimation des coûts et la valeur des contrats octroyés du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 24 mars 2020<sup>1</sup>

| Type de contrat  | Nombre de contrats | Estimation des coûts | Valeur des écarts de 10 à 20 % | Valeur des écarts de 20 % ou plus | Valeur totale des écarts |           |
|--|--------------------|----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------|
|  |                    | M\$                  | M\$                            | M\$                               | M\$                      | %         |
| <b>Surévaluation de l'estimation de 10 % ou plus</b>   |                    |                      |                                |                                   |                          |           |
| Construction   | 338                | 492,4                | 51,6                           | 38,5                              | 90,1                     | 18        |
| Services professionnels                                | 422                | 89,6                 | 7,4                            | 14,4                              | 21,8                     | 24        |
| Services techniques                                    | 305                | 130,6                | 4,4                            | 29,7                              | 34,0                     | 26        |
| <b>Total</b>   | <b>1 065</b>       | <b>712,6</b>         | <b>63,4</b>                    | <b>82,6</b>                       | <b>145,9</b>             | <b>20</b> |
| <b>Sous-évaluation de l'estimation de 10 % ou plus</b> |                    |                      |                                |                                   |                          |           |
| Construction   | 381                | 700,1                | 60,8                           | 91,9                              | 152,7                    | 22        |
| Services professionnels                                | 595                | 221,5                | 16,6                           | 55,5                              | 72,2                     | 33        |
| Services techniques                                    | 284                | 111,7                | 9,5                            | 17,0                              | 26,5                     | 24        |
| <b>Total</b>   | <b>1 260</b>       | <b>1 033,3</b>       | <b>86,9</b>                    | <b>164,4</b>                      | <b>251,4</b>             | <b>24</b> |

1. Il s'agit des contrats de 25 000 dollars et plus terminés ou en cours en date du 24 mars 2020, qui ont été signés lors des exercices financiers 2018-2019 et 2019-2020. Les contrats ayant des options de renouvellement sont inclus. Les contrats d'approvisionnement ne sont pas inclus.

Lorsque le prix soumis dépasse l'estimation de 10 % ou plus, le ministère doit analyser l'écart. Cette analyse est un des contrôles lui permettant de justifier sa décision d'octroyer le contrat ou de faire un nouvel appel d'offres public.

Le MTQ constate une importante hausse du nombre de ces analyses. La proportion est passée de 36 % en 2016-2017 à 48 % en 2018-2019, soit de 287 dossiers sur 804 à 408 dossiers sur 855. Bien qu'une partie des écarts entre l'estimation des coûts et le prix soumis peut s'expliquer par les conditions du marché, la situation observée démontre que le ministère a toujours d'importants efforts à faire pour effectuer une estimation juste des coûts.

L'analyse des écarts engendre des délais supplémentaires, en plus de nécessiter une approbation de plus haut niveau avant l'octroi du contrat. Cela peut parfois avoir des répercussions importantes sur l'échéancier d'un projet. Néanmoins, un tel exercice est une bonne pratique puisqu'il permet au ministère de se questionner au sujet des éléments ayant causé l'écart, notamment sur l'exhaustivité et l'exactitude des informations qui soutiennent l'estimation.

Soulignons que le ministère haussera à 15 % l'écart nécessitant une analyse. Cette décision peut se justifier sur la base d'une gestion de risques. Toutefois, cela ne doit pas suppléer à l'importance d'accroître la rigueur dans l'élaboration des estimations.

Le 25 juin 2019, le comité de gestion a par ailleurs adopté une mesure voulant qu'une analyse d'écart soit désormais exigée pour les contrats de services professionnels. Toutefois, cette mesure n'était pas encore appliquée au moment de la réalisation de nos travaux, de sorte que nous n'avons pas pu constater ses effets dans les directions générales territoriales.

## Le manque de rigueur persiste

Le manque de rigueur dans l'élaboration des estimations contribue à accroître le nombre de dossiers présentant un écart important entre l'estimation des coûts et la valeur initiale du contrat. Nos travaux de vérification sur l'élaboration des estimations indiquent que des lacunes persistent, autant pour les contrats de services professionnels que pour les contrats de construction.

En ce qui concerne les contrats de services professionnels, nous avons constaté des manquements à l'égard de l'estimation des coûts pour 10 des 15 contrats que nous avons vérifiés, dont les suivants :

- pour cinq contrats, des activités essentielles n'avaient pas été incluses dans les estimations du ministère, mais elles figuraient dans les propositions d'honoraires des firmes retenues ; par exemple, une activité de nettoyage au coût de 139 163 dollars n'avait pas été prévue dans une estimation, alors qu'elle représentait 27 % du coût total d'un contrat de 515 000 dollars ;
- pour quatre contrats, l'estimation du ministère n'était pas suffisamment précise : dans deux cas, des coûts n'étaient pas détaillés adéquatement ; pour un troisième contrat, d'une valeur de 156 000 dollars, la complexité des activités avait été grandement sous-estimée, si bien que la valeur de la soumission retenue était de 80 % plus élevée que l'estimation ; en ce qui a trait au quatrième cas, seulement les coûts par ressource figuraient dans l'estimation ;
- d'autres lacunes ont été relevées, notamment des erreurs de taux horaires, une majoration inadéquate d'un taux horaire, ainsi qu'une erreur significative concernant les hypothèses prises en compte dans l'estimation du ministère.

Nous avons aussi analysé les estimations de coûts de 15 contrats de construction. Pour chacun d'eux, nous avons retracé une estimation. Toutefois, pour 13 d'entre eux, nous avons constaté un manque de rigueur dans l'élaboration des estimations en raison des problèmes suivants :

- la documentation à l'appui des estimations était absente ou insuffisante pour 11 des contrats ; par exemple, il n'était pas possible de comprendre comment le MTQ avait déterminé le prix des éléments figurant dans l'estimation ;
- l'élaboration de l'estimation ne respectait pas certaines directives du ministère pour un contrat (utilisation d'un facteur de modulation différent) ;
- dans un autre cas, une partie de l'écart avait été relevée lors d'une étape de contrôle avant le lancement de l'appel d'offres, mais le ministère n'a pas considéré cette information.

Qui plus est, une contre-expertise réalisée par le ministère pour un échantillon d'estimations de coûts élaborées en 2018-2019 démontre que, pour un nombre important de dossiers, une analyse d'écart aurait pu être évitée si l'estimation avait été réalisée adéquatement avant l'appel d'offres. L'analyse de ces écarts révèle une problématique d'estimation rattachée au marché dans seulement le tiers des cas. Les autres sources d'écarts s'expliquent entre autres par des éléments mal considérés lors de l'élaboration de l'estimation, comme la localisation des travaux, les caractéristiques du projet, le calendrier de l'appel d'offres et des travaux, la méthode de réalisation des travaux et les valeurs historiques utilisées.

Le MTQ a apporté récemment des ajustements visant à améliorer la justesse de ses estimations. Par exemple, il a développé des outils à même son système informatique Bordereaux et demandes de paiement pour aider les chargés de projet dans l'élaboration des estimations, notamment en leur permettant de faire de meilleures recherches de prix de référence dans ce système.

De plus, le ministère a mis en place une équipe de quatre experts certifiés en estimation au printemps 2018. L'un des rôles de cette équipe consiste à offrir un soutien fonctionnel aux unités administratives qui en font la demande, par exemple pour la production des estimations de coûts de projets routiers. Ce service a été implanté de façon progressive durant l'exercice 2018-2019. Ainsi, cinq directions générales y ont eu recours, dont deux directions générales territoriales. Le MTQ prévoit diffuser officiellement l'offre de ce service en mars 2020.

Enfin, en octobre 2019, le ministère s'est doté d'un cadre de gouvernance des projets routiers dont la valeur estimée se situe entre 4 et 100 millions de dollars. Un comité de décision des projets, composé de sous-ministres adjoints et de directeurs généraux du ministère, a notamment pour responsabilité d'évaluer si les estimations sont réalisées de façon rigoureuse avant le lancement de l'appel d'offres.

Certaines de ces mesures étant récentes, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer les effets.

### **Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation**

- Une proportion importante des contrats octroyés lors des exercices 2018-2019 et 2019-2020 présentaient un écart de 20 % ou plus avec les estimations des coûts réalisées par le ministère.
- Plusieurs lacunes ont été relevées concernant l'estimation des coûts des contrats de construction et de services professionnels dans les trois directions générales territoriales visitées.
- Le court délai écoulé depuis la mise en place d'un service de soutien en estimation des coûts n'a pas encore permis d'apporter des changements significatifs en ce qui concerne la justesse des estimations.



## Encadrement des travaux confiés à des firmes

**2.2** Encadrer adéquatement les travaux confiés à des firmes externes, notamment à l'égard de la conception des plans et devis (estimation des coûts des contrats) et de la surveillance des chantiers (gestion des dépenses supplémentaires), afin d'assurer l'intégrité du processus de gestion contractuelle.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

Nous avons exprimé des préoccupations quant à la capacité du ministère à encadrer adéquatement les firmes lorsqu'il leur confie des responsabilités importantes, notamment l'élaboration des estimations de coûts des contrats. La documentation au dossier en lien avec ces estimations était soit insuffisante, soit absente.

De plus, le ministère n'accordait pas toute l'importance nécessaire aux engagements de confidentialité pour les contrats de services professionnels en génie. Il demandait aux firmes de consigner dans un registre l'engagement de confidentialité signé par chaque ressource qui réalisait des travaux. Ce registre devait être disponible pour consultation, au besoin, par le ministère. Toutefois, aucune stratégie ne permettait au ministère de s'assurer que les firmes s'acquittaient adéquatement de cette responsabilité.

### Ce qui appuie notre appréciation

#### Valeur des travaux confiés aux firmes encore importante

Selon son rapport annuel de gestion 2018-2019, le MTQ aurait confié un peu moins de travaux que les années précédentes à des firmes pour la préparation des projets. En effet, la proportion de ces travaux est passée de 42 % en 2016-2017 à 36 % en 2018-2019. Toutefois, la valeur des travaux confiés demeure importante; elle s'est élevée à près de 444 millions de dollars pour 2018-2019. D'ailleurs, la valeur de ces travaux est à la hausse comparativement à 2016-2017. Pour ce qui est de la surveillance des chantiers, la proportion des travaux confiés à des firmes serait passée de 62 % en 2016-2017 à 64 % en 2018-2019.

Il est important de noter que nous avons constaté une lacune dans la façon dont le ministère présente la part des travaux accordés aux firmes en comparaison des travaux réalisés à l'interne dans son rapport annuel de gestion. Le ministère exclut de ses calculs un certain nombre de grands projets. Entre autres, les travaux associés au projet de l'échangeur Turcot ne sont pas inclus, tout comme les projets de plus de 100 millions de dollars qui sont sous la responsabilité du Sous-ministériat aux grands projets routiers depuis l'exercice 2018-2019. De plus, aucune mention ne vient expliquer cette exclusion dans le rapport annuel de gestion. En conséquence, le ministère ne présente pas un portrait exact de la situation. Qui plus est, cette particularité de sa méthode de mesure a un impact important sur l'état de ses résultats. Par exemple, si le ministère avait considéré le projet de l'échangeur Turcot dans les données qu'il présente dans son rapport annuel de gestion 2018-2019, le pourcentage des travaux confiés à l'externe pour la conception des plans et devis aurait augmenté de 36 % à 52 % alors que celui des travaux de surveillance des chantiers aurait été de 72 % plutôt que de 64 %.

Étant donné le coût de ces travaux et le fait qu'ils risquent d'augmenter au cours des prochaines années, cette information devrait être présentée distinctement dans le rapport annuel de gestion du MTQ afin de dresser un juste portrait des travaux confiés à l'externe par le ministère.

### Encadrement insuffisant de l'estimation des coûts des contrats

Nous avons analysé 15 contrats de construction dont l'estimation des coûts avait été produite par une firme. L'encadrement du MTQ concernant l'élaboration de ces estimations demeure insuffisant. Ainsi, pour la majorité des dossiers, nous n'avons pas été en mesure de retracer de documents démontrant que le MTQ révise les prix estimés par les firmes. D'ailleurs, la valeur initiale des contrats octroyés était supérieure à l'estimation des coûts produite par la firme d'en moyenne 48 %. Dans l'un des cas, cette proportion atteignait 210 %. Même en excluant ce cas, la moyenne des écarts demeure importante, soit de 33 %.

Afin de suivre les travaux confiés à des firmes, notamment la conception de plans et devis ainsi que la surveillance de chantiers, le MTQ a produit des listes de vérification. Elles sont disponibles depuis 2013 et servent à vérifier la conformité des livrables des firmes de génie. Pour améliorer son encadrement, le MTQ prévoyait mettre l'accent sur l'utilisation de ces listes. Une précision à ce sujet figure dans l'édition 2019 de son *Guide de supervision de l'exécution des mandats d'ingénierie*. Toutefois, selon une étude menée par le ministère, l'utilisation de ces listes montre une décroissance de 2014-2015 à 2017-2018. De plus, il y a une incompréhension des chargés de projet en ce qui a trait à l'utilité et à l'utilisation de ces listes.

### Engagements de confidentialité non conformes

Concernant la gestion des engagements de confidentialité, le MTQ a procédé par échantillonnage pour effectuer des vérifications auprès des firmes.

Afin de s'assurer qu'elles remplissaient bien leurs obligations en matière d'engagement de confidentialité, il a procédé à une première vérification en 2018. Il a demandé à 45 firmes différentes les engagements de confidentialité pour 66 contrats octroyés en 2017 qui ont été sélectionnés de façon aléatoire. Plus de la moitié des firmes, soit 23 sur 45, n'étaient pas conformes, pour un total de 37 contrats. Dix firmes n'ont pas répondu à la demande du ministère. Devant ces résultats, le ministère a fait un rappel auprès des firmes non conformes, ce qui a permis d'améliorer le taux de conformité. Toutefois, il n'a pas pris de mesures à l'égard des firmes non conformes.

Soulignons que nous avons relevé des erreurs dans les résultats du ministère. Deux des cinq firmes jugées conformes et pour lesquelles nous avons contre-vérifié les travaux du ministère étaient en réalité non conformes, puisque le personnel de ces firmes n'avait pas dûment signé l'engagement de confidentialité exigé par le ministère.

Le MTQ a procédé à une nouvelle vérification des engagements de confidentialité en 2019 auprès de 15 firmes, incluant 12 qui n'étaient pas conformes l'année précédente. Les résultats ont démontré un taux de conformité de 55 % pour les 33 contrats octroyés en 2018 concernés. Devant ces résultats, le ministère a fait un rappel auprès des firmes non conformes, ce qui a permis d'améliorer le taux de conformité.

En septembre 2019, le MTQ a instauré une nouvelle mesure auprès des firmes non conformes ou n'ayant pas répondu à sa demande d'information. Il entend demander que les firmes lui transmettent, avant la signature de tout contrat, les engagements de confidentialité signés. Soulignons qu'en mars 2020, le MTQ n'avait pas encore mis en œuvre cette mesure.

### **Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation**

- La documentation à l'appui du prix figurant dans les estimations des coûts des travaux de construction produites par des firmes est insuffisante.
- Des écarts importants ont été relevés entre les estimations de coûts et les montants des contrats malgré l'encadrement du ministère.
- La vérification des engagements de confidentialité démontre que certaines firmes ne s'acquittent pas adéquatement de leurs responsabilités à cet égard.

## Dépassement de coûts

### 2.3 Obtenir l'autorisation relative aux avenants avant le début des travaux.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants  | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée |
|--------------------------|---------------|---|--------------------------|-----------|
| Ministère des Transports |               |  |                          |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

Le ministère ne gérait pas les dépenses supplémentaires avec suffisamment de rigueur. En fait, pour la majorité des avenants vérifiés, les autorisations requises n'avaient pas été obtenues avant le début des travaux. C'était le cas notamment pour des contrats nécessitant l'autorisation du sous-ministre, soit lorsque les avenants totalisaient plus de 10 % de la valeur initiale du contrat.

Nous avons aussi observé des situations pour lesquelles il y avait eu des dépassements de coûts importants sans qu'aucune autorisation ait été nécessaire. Ces dépassements étaient occasionnés par le cumul des dépenses supplémentaires et par les variations de quantité. Ces types de dépassement ne requéraient pas d'autorisation lorsqu'ils n'excédaient pas leur seuil respectif. C'était le cas par exemple si des avenants d'une valeur équivalant à 5 % de la valeur initiale du contrat étaient combinés à des variations de quantité équivalant à 8 % de la valeur initiale du contrat. Le total des dépenses supplémentaires pouvait ainsi dépasser 10 % de la valeur initiale du contrat sans qu'une autorisation ait été nécessaire.

#### Ce qui appuie notre appréciation

##### Dépenses supplémentaires

De façon générale, nous observons une amélioration de la situation par rapport à celle observée lors de l'audit particulier mené en 2017. Toutefois, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. En effet, plusieurs avenants sont non conformes, particulièrement dans certaines directions générales territoriales.

Parmi les 35 avenants analysés liés à 15 contrats, nous avons relevé 19 avenants non conformes en raison de l'absence d'une approbation pour l'exécution des travaux, d'une approbation donnée après l'exécution des travaux ou d'une approbation donnée par le mauvais niveau d'autorité. Pour deux des directions régionales visitées, plus de la moitié des avenants se sont avérés non conformes.

De plus, pour l'un des contrats, le coût total des avenants excédait 10 % de la valeur du contrat. L'autorisation du sous-ministre était donc nécessaire, mais elle n'a pas été obtenue avant la réalisation des travaux.

Nous avons aussi constaté que le Sous-ministériat à la gestion contractuelle et à la surveillance des marchés avait fait plusieurs rappels en 2018 et en 2019 auprès de certaines directions générales territoriales pour des non-conformités concernant l'obtention d'approbations en temps opportun. Par exemple, plusieurs rappels portaient sur l'obligation d'obtenir une autorisation de dépenses supplémentaires avant d'entamer les travaux.

Le ministère a aussi mené d'autres actions pour améliorer ce volet de la gestion contractuelle. Entre autres, il a développé un module sur les modifications au contrat dans son programme de formation en gestion contractuelle. De même, il présente des renseignements sur les avenants dans un des bilans trimestriels déposés au comité de gestion. Par ailleurs, des modifications ont été apportées au processus d'approbation des contrats. D'une part, depuis mars 2019, les chargés de projet peuvent autoriser la signature d'avenants inférieurs à 10 000 dollars, lorsque le total des avenants ne dépasse pas 5 % du montant initial du contrat. D'autre part, le formulaire d'autorisation de négocier avec l'entrepreneur et le formulaire d'autorisation d'exécution des travaux feront l'objet de modifications. La mise en place de ces deux mesures étant récente ou postérieure à nos travaux, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer leur impact.

### Dépenses supplémentaires et variations de quantité

Concernant les dépassements de coûts importants résultant de dépenses supplémentaires et de variations de quantité, le MTQ n'a pas modifié son approche. Il traite toujours les deux situations de façon distincte sans exiger qu'une autorisation d'un niveau approprié soit prise en compte lorsque le total des deux situations dépasse un certain pourcentage de la valeur du contrat initial. Le ministère justifie cette façon de faire par le fait que ses processus actuels sont cohérents avec la *Loi sur les contrats des organismes publics*, c'est-à-dire que les variations de quantité ne requièrent pas l'approbation du sous-ministre selon la loi. Il ajoute que sa structure d'approbation est basée sur une gestion des risques qui lui permet de demander le niveau d'approbation actuel. Toutefois, le sous-ministre est maintenant informé du dépassement des coûts lorsque les contrats sont terminés, au moment où les bilans sont déposés au comité de gestion.

Nous ne partageons pas entièrement cet avis. Pour assurer un bon contrôle des coûts, le MTQ aurait avantage à réévaluer sa position concernant les situations présentant des dépassements de coûts significatifs lorsqu'une partie importante de ces dépassements est due à des variations de quantité.

D'ailleurs, parmi les contrats analysés, 2 présentaient des variations significatives de quantité qui faisaient en sorte que le dépassement de coût total était de plus de 20 %, sans qu'une autorisation d'un niveau approprié ait été nécessaire. Par exemple, pour un contrat de 499 692 dollars, il y avait des avenants au contrat pour un montant de 9 953 dollars (2 % de la valeur initiale) et une variation de quantité d'une valeur de 97 917 dollars (19,6 % de la valeur initiale).

L'approche du ministère entraîne donc encore des dépassements de coûts importants sans qu'aucune autorisation de la haute direction ne soit exigée avant le début des travaux. Rappelons que l'autorisation du sous-ministre ou de ses adjoints pour les dépenses supplémentaires est nécessaire dans les circonstances présentées ci-après.

| Type de dépense                    | Montant initial du contrat     | Pourcentage de la dépense supplémentaire (cumulatif) | Niveau d'autorisation            |
|------------------------------------|--------------------------------|--|----------------------------------|
| Modification au contrat (avenants) | Moins de 101 100 dollars       | 20 % ou plus   | Sous-ministre adjoint ou associé |
|                                    | 101 100 dollars et plus        | 10 % ou plus   | Sous-ministre                    |
| Variation de quantité              | Moins de 5 millions de dollars | 20 % ou plus   | Sous-ministre adjoint ou associé |
|                                    | 5 millions de dollars et plus  | 15 % ou plus   | Sous-ministre adjoint ou associé |

### Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation

- Pour plusieurs avenants, les autorisations requises n'ont pas été obtenues avant le début des travaux.
- Les dépassements de coûts importants occasionnés par le cumul des modifications aux contrats (avenants) et des variations de quantité ne sont toujours pas encadrés.

## Programmes de contrats à exécution sur demande

### 2.4 Gérer les programmes de contrats à exécution sur demande de façon à s'assurer de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des fonds publics.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants   | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |  |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

En 2017, le MTQ ne s'assurait pas que les objectifs liés aux programmes de contrats à exécution sur demande étaient atteints, c'est-à-dire qu'il y avait une répartition équitable des contrats entre les firmes et une plus grande participation des firmes de petite envergure.

En outre, ces programmes créaient des situations pour lesquelles le ministère risquait de payer les services plus cher. Une firme pouvait proposer des ressources plus expérimentées que ce qui était exigé minimalement dans les programmes de contrats à exécution sur demande. Les ressources pouvaient alors être rémunérées à un taux horaire supérieur au taux prévu pour l'expérience requise, étant donné que la rémunération fixée était fonction de l'expérience réelle de la ressource.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Depuis 2008, comme le prévoient les règles gouvernementales pour les contrats de services professionnels relatifs aux infrastructures de transport, le ministère a mis en place des programmes de contrats à exécution sur demande. Ces programmes visent d'abord à qualifier des firmes après un appel d'offres public. Par la suite, selon les besoins du ministère, des contrats sont accordés aux firmes qualifiées.

Lors des visites des directions générales territoriales, nous avons relevé qu'une des problématiques soulevées en 2017 a perduré. Ainsi, pour 14 des 15 contrats que nous avons vérifiés, le ministère a continué d'accepter des ressources plus expérimentées que ce qui était requis. Le ministère avait lui aussi constaté des difficultés d'application des programmes de contrats à exécution sur demande et il a décidé de revoir les objectifs de ces programmes.

En décembre 2018, il a approuvé de nouveaux objectifs à l'égard de ses programmes de contrats à exécution sur demande. Les objectifs poursuivis par le ministère visent à ce que ces programmes :

- facilitent la réalisation des travaux prévus dans sa programmation annuelle ;
- assurent une saine gestion des fonds publics ;
- lui permettent de demeurer agile et efficient dans sa gestion contractuelle, en respect de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et de ses règlements afférents.

Il est important de noter que la plus grande participation des firmes de petite envergure n'est plus un objectif visé par le ministère étant donné qu'il ne peut plus effectuer d'appels d'offres publics régionalisés à la suite des changements apportés aux accords intergouvernementaux, alors que c'était le cas dans ses précédents programmes.

En janvier 2020, le MTQ a mis en place les nouveaux programmes de contrats à exécution sur demande pour une durée d'un an, et il a élargi leur portée à 11 domaines d'activité en services professionnels, soit 6 domaines de plus qu'en 2017.

En outre, le ministère prévoit un allègement du processus de gestion contractuelle pour ces nouveaux programmes. En effet, le nouveau processus se traduit par la réduction du nombre d'ententes entre le ministère et les prestataires de services et du nombre d'appels d'offres et de comités de sélection, ainsi que par des efforts de rédaction des devis.

Les principales modalités des nouveaux programmes de contrats à exécution sur demande sont :

- la classification des ressources des prestataires de services pour desservir toutes les directions générales territoriales plutôt que de faire cet exercice pour chacune des directions ;
- le rehaussement de 315 000 à 600 000 dollars du seuil maximal pour les contrats de génie routier, d'ingénierie des ponts et d'assurance qualité, et l'absence de seuil maximal pour les contrats dans les autres domaines d'activité retenus ;
- la possibilité pour un prestataire de services de présenter une combinaison de ressources qu'il juge aptes à rendre le service demandé, tout en étant en adéquation avec les exigences et le montant estimé par le ministère ;
- l'ajout de critères pris en considération lors de la répartition des demandes d'exécution, tels que la distance entre le bureau du prestataire de services et le lieu des travaux, la complexité des demandes, la disponibilité des ressources et l'envergure des mandats ;
- l'encadrement des dépassements de coûts, dont l'obligation d'effectuer des analyses d'écart selon des seuils établis.

Comme les nouveaux programmes de contrats à exécution sur demande viennent d'être mis en place, les retombées de ceux-ci restent à démontrer. Il sera donc important que le ministère en mesure les effets, notamment à l'égard des objectifs qu'il a fixés, mais aussi pour évaluer si cette nouvelle façon de faire facilite l'accès de divers fournisseurs aux contrats du ministère.

### **Élément limitant l'application de la recommandation**

- Les résultats des programmes de contrats à exécution sur demande devront être mesurés afin de s'assurer que la nouvelle façon de faire favorise l'atteinte des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, dont l'accessibilité des fournisseurs aux contrats du MTQ, et que le MTQ paie un juste prix pour les travaux qu'il confie aux firmes de génie-conseil.



## Situations d'urgence

### 2.5 Gérer adéquatement les contrats attribués en situation d'urgence, particulièrement pour permettre un meilleur contrôle des coûts et la signature des contrats au moment opportun.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |                          |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

Les contrats attribués en situation d'urgence présentait les lacunes suivantes :

- des délais importants entre le début des travaux et la signature du contrat ;
- des problèmes à l'égard du contrôle des coûts ;
- des délais importants pour l'obtention de l'autorisation du sous-ministre.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Les contrats octroyés par le MTQ en situation d'urgence, bien que peu nombreux, sont considérés comme des contrats à risque puisqu'ils sont conclus de gré à gré sans passer par un processus d'appel d'offres public, et ce, même lorsque l'estimation des coûts est supérieure à 100 000 dollars. Rappelons que cette mesure d'exception est prévue dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

#### Amélioration du processus d'autorisation

Lors de l'exercice 2018-2019, 21 contrats ont été conclus en situation d'urgence pour une valeur initiale totale de 16,2 millions de dollars. Ce nombre est de 43 pour l'exercice 2019-2020, pour une valeur initiale totale de 20,4 millions de dollars.

Toute situation d'urgence doit faire l'objet d'une autorisation avant le début des travaux. En juin 2017, le ministère a révisé sa procédure d'octroi de contrats attribués en situation d'urgence pour permettre leur préautorisation par courriel du sous-ministre avant le début des travaux. Ce courriel doit notamment contenir une brève description de la nature de l'urgence et des mesures d'intervention requises ainsi que de l'envergure approximative des coûts du contrat et une date approximative du début des travaux.

En outre, depuis février 2018, le sous-ministre adjoint peut préautoriser l'octroi de contrats en situation d'urgence lorsque le coût de l'ensemble des travaux est inférieur à 1 million de dollars. Le MTQ a aussi simplifié la documentation exigée (plans, devis, bordereaux, etc.) étant donné la nature urgente du contrat à réaliser.

En 2019, il a été précisé que, dorénavant, seul le rétablissement à court terme peut faire l'objet de contrats attribués en situation d'urgence; pour le rétablissement à long terme, le processus normal d'attribution doit être suivi.

Mentionnons que le ministère a développé une capsule de formation en ligne sur le sujet pour ses employés intervenant en gestion contractuelle.

Depuis 2018, la procédure précise également que tout dépassement du coût préautorisé des travaux doit faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation, et ce, dès que l'estimation est revue à la hausse. En pratique, ce contrôle s'avère peu efficace pour le contrôle des coûts, car pour trois des six contrats analysés le montant préautorisé était significativement plus élevé que le montant du contrat octroyé, ce qui éliminait la nécessité de devoir faire une nouvelle demande d'autorisation. Nous n'avons retracé aucune documentation à l'appui du montant demandé.

Les écarts entre le montant préautorisé et le montant du contrat variaient de 75 000 à 202 000 dollars et représentaient de 14 % à 100 % du montant initial du contrat. En ce qui concerne le seul contrat pour lequel une deuxième approbation a été requise, le montant demandé n'était pas adéquatement justifié.

Par ailleurs, pour deux des six contrats analysés, l'estimation des coûts n'avait aucune utilité puisqu'elle a été produite après la fin des travaux, alors que le coût final des travaux était connu. D'ailleurs, pour ces deux contrats, l'estimation correspondait exactement au coût du contrat.

Soulignons que, pour les contrats attribués en situation d'urgence, le MTQ fait état dans ses suivis trimestriels des écarts moyens entre les montants estimés et ceux des contrats. Cet exercice n'a aucune valeur si l'estimation des coûts n'a pas été faite au moment opportun.

---

### Rétablissement à court terme et à long terme

Le rétablissement à court terme correspond au rétablissement de la sécurité des personnes, de la mobilité et de la protection des infrastructures. Le rétablissement à long terme correspond au retour à l'efficacité.

## Délai important avant la signature des contrats

Le délai entre le début des travaux et la signature du contrat est toujours important. Ainsi, pour quatre des six contrats analysés, ces délais varient de 61 à 316 jours. Dans ces quatre cas, le contrat a d'ailleurs été signé après la fin des travaux. Soulignons que, parmi les six contrats, un seul n'avait pas obtenu l'autorisation du sous-ministre en temps opportun.

### **Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation**

- Les délais sont importants entre le début des travaux réalisés en situation d'urgence et la signature du contrat.
- Des estimations de coûts sont produites après la fin des travaux.
- Les montants préautorisés sont surévalués de façon importante par rapport aux coûts des contrats.

## Réception d'une seule offre conforme

**2.6** Approfondir ses analyses pour connaître les marchés afin d'adapter ses stratégies d'intervention, et ce, dans le but de permettre une plus grande concurrence et une diminution des situations où il y a une seule offre conforme.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants   | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |  |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

Les analyses qui étaient effectuées par le MTQ pour connaître les marchés n'étaient pas suffisamment approfondies pour qu'il puisse adapter ses stratégies d'intervention, et ce, afin de permettre une plus grande concurrence. Par ailleurs, dans le cas de certains contrats pour lesquels le ministère avait reçu une seule offre conforme, sa justification pour signer tout de même le contrat n'était pas suffisante.

### Ce qui appuie notre appréciation

#### Analyse des marchés améliorée

En 2018-2019 et en 2019-2020, le MTQ a mis en œuvre des actions qui lui ont permis de déterminer certains facteurs pouvant influencer la concurrence et les prix dans certaines régions concernant la fabrication et la pose d'enrobés ainsi que le déneigement et le déglçage des routes. Par exemple, ses analyses ont démontré que, pour réaliser des activités de fabrication et de pose d'enrobés, les entrepreneurs doivent posséder des centrales d'enrobage ou avoir accès à de telles centrales. Or, les coûts d'acquisition et de modernisation des centrales d'enrobage sont élevés et peuvent constituer des barrières à l'entrée de nouveaux fournisseurs dans un marché régional ou au maintien de la concurrence par les entrepreneurs existants.

Le MTQ fait également le suivi des indicateurs stratégiques en matière de concurrence présentés par domaine d'activité et par direction générale territoriale. Il s'intéresse aussi à des indicateurs de prix visant à déterminer si des contrats accordés dans un domaine donné ont subi une hausse importante ou si les hausses de prix s'écartent de façon importante des estimations du ministère. Les résultats de ces indicateurs sont consignés dans le *Bilan des activités contractuelles – volet concurrence*, publié annuellement par le ministère. Comme les résultats sont aussi présentés par direction générale territoriale, le ministère est en mesure d'identifier les directions régionales territoriales où des efforts particuliers devront être déployés. Le MTQ est à explorer de nouvelles stratégies. À titre d'exemple, il s'affaire à réviser ses circuits pour le déneigement, à lancer ses appels d'offres publics plus tôt, à introduire des clauses de partage des risques et à offrir des contrats d'une durée ferme de 3 ans.

S'il est évident que le ministère a accru ses actions pour mieux connaître les marchés dans lesquels il opère, les retombées visées par ses récentes stratégies ne sont pas encore au rendez-vous dans certains domaines. Selon les informations présentées par le MTQ, le nombre de contrats avec un seul soumissionnaire conforme demeure problématique pour les domaines du déneigement et de l'enrobé. À titre d'exemple, en 2016-2017, 28 contrats de déneigement avec un seul soumissionnaire conforme avaient été dénombrés. Ce nombre est passé à 72 en 2017-2018, puis à 61 en 2018-2019.

### Justification de l'octroi de contrats à partir d'une seule offre conforme peu documentée

Pour les 15 contrats que nous avons vérifiés pour lesquels le ministère a reçu une seule offre conforme, la justification de signer quand même le contrat n'était pas suffisante dans 6 cas. Par exemple, les renseignements fournis dans le formulaire du sous-ministre étaient incomplets, car ils ne renseignaient pas sur les raisons du manque de concurrence qui était relevée dans le dossier. Bien que la problématique perdure depuis 2009, ces résultats représentent une amélioration par rapport à ceux de l'audit de 2017, alors que la justification n'était pas suffisante pour 11 des 17 contrats vérifiés.

### Information disponible non utilisée

Dans le cas de contrats pour lesquels une seule offre conforme a été reçue, le MTQ ne procède pas à la vérification systématique des formulaires de non-participation à un appel d'offres afin de détecter des situations concurrentielles problématiques. Pourtant, cela lui permettrait de détecter des tendances en matière de concurrence. D'ailleurs, lors de notre vérification des contrats, nous avons relevé deux situations où les informations contenues dans ces formulaires soulevaient une problématique de concurrence, alors que le service de l'analyse des marchés du ministère n'avait pas relevé ces situations.

Les formulaires remplis par les non-participants à un appel d'offres renferment une multitude d'informations sur la situation concurrentielle d'un domaine d'activité. Ces informations ne sont pas centralisées, les formulaires étant numérisés et consignés au dossier électronique du contrat, à la pièce. Le service de l'analyse des marchés du ministère ne peut donc pas encore exploiter ces informations de façon efficace pour en dégager des tendances ou pour déceler des problématiques concurrentielles.

### Éléments limitant l'application de la recommandation

- Le domaine du déneigement et celui de la fabrication et de la pose des enrobés présentent toujours des enjeux de concurrence.
- Lorsqu'une seule offre conforme est reçue, les renseignements fournis pour signer quand même le contrat sont insuffisants.
- Les formulaires remplis par les non-participants à un appel d'offres renferment une multitude d'informations sur la situation concurrentielle d'un domaine d'activité. Le MTQ n'exploite pas ces informations à leur plein potentiel.

## Estimation des coûts

### 3.8 Démontrer plus de rigueur pour l'estimation des coûts des mandats d'inspection des structures confiés aux firmes de génie-conseil.

#### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

#### Ce que nous avons constaté initialement

L'estimation des coûts des mandats d'inspection confiés à des firmes de génie-conseil n'était pas toujours soutenue par des analyses rigoureuses. D'une part, aucune orientation concernant la réalisation de ces estimations n'avait été établie. D'autre part, des informations importantes pour effectuer des estimations n'étaient pas colligées dans le système de gestion des structures du Québec.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère fournit des directives incomplètes à ses employés concernant l'élaboration des estimations. Ces directives se limitent à exiger la saisie de l'information dans le système de gestion des structures du Québec. Elles ne font aucune mention de l'utilisation qui doit être faite de cette information pour établir les estimations. D'ailleurs, deux des directions générales territoriales visitées ne consultent pas l'information colligée dans le système.

Par ailleurs, le ministère a amorcé la compilation des données réelles historiques colligées dans le système, notamment les heures consacrées à l'inspection des structures, afin d'avoir de l'information fiable pour établir ses estimations de coûts des inspections. Toutefois, pour un nombre significatif des activités, aucune heure n'est compilée.

En effet, notre analyse démontre qu'en 2018, pour 18 % des inspections de structures réalisées par le personnel du ministère, soit pour 577 des 3 212 des inspections, le nombre d'heures qui a été nécessaire pour réaliser l'activité n'est pas précisé; ce pourcentage est de 19 % pour l'année 2019, ce qui correspond à 547 des 2 809 inspections.

Pour ce qui est des inspections de structures confiées à des firmes, les heures consacrées à l'activité sont rarement colligées dans le système. Uniquement 1 % d'entre elles l'ont été en 2018 et 13 % en 2019. Le MTQ explique qu'il a plutôt choisi de mettre l'accent sur les heures réalisées par ses ressources internes. Nous sommes d'avis que le ministère se prive d'une information importante. En effet, ces données permettraient au MTQ de mieux estimer le nombre d'heures nécessaires pour les prochains mandats d'inspection qui seront confiés à des firmes de même que leur coût.

### **Éléments clés empêchant la satisfaction à l'égard de la recommandation**

- Le ministère n'a pas d'orientation quant à la façon d'utiliser l'information colligée dans le système de gestion des structures du Québec pour établir l'estimation des coûts des mandats d'inspection des structures confiés à des firmes de génie-conseil.
- Pour un nombre significatif d'inspections de structures colligées dans le système de gestion des structures du Québec, le nombre d'heures consacrées à l'activité n'est pas indiqué.

## Renforcement de l'expertise pour la conservation des structures

**3.10** Réévaluer son plan de renforcement de l'expertise afin de trouver l'équilibre entre le niveau des travaux effectués par des ressources internes et celui des travaux réalisés à l'externe, particulièrement en ce qui a trait à la conservation des structures.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants   | Appliquée |
|--------------------------|---------------|-------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                         |  |           |

### Ce que nous avons constaté initialement

En 2015, le MTQ accusait un retard important dans des domaines clés par rapport aux cibles établies pour des activités devant être réalisées par ses ressources internes, particulièrement pour les travaux de conservation des structures (tableau 10).

**TABLEAU 10** Évolution du pourcentage des activités réalisées à l'interne de 2012-2013 à 2014-2015

|  | 2012-2013        |                             | 2013-2014        |                             | 2014-2015        |                             | Cible 2016-2017  |
|--|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|
|  | Tous les projets | Conservation des structures | Tous les projets | Conservation des structures | Tous les projets | Conservation des structures | Tous les projets |
| Inspections générales <sup>1</sup>             | 43               | 43                          | 57               | 57                          | 66               | 66                          | 80               |
| Préparation des projets <sup>2</sup>           | 41               | 29                          | 41               | 33                          | 53               | 41                          | 64               |
| Surveillance des travaux routiers <sup>3</sup> | 16               | 8                           | 21               | 13                          | 36               | 21                          | 35               |

1. Le pourcentage est basé sur le nombre de mètres carrés des structures inspectées.

2. Le pourcentage repose sur la valeur des projets préparés.

3. Le pourcentage a été établi en fonction du coût des travaux surveillés.

Source : MTQ.



## Ce qui appuie notre appréciation

Le tableau 11 présente l'évolution du pourcentage des activités réalisées à l'interne depuis 2016, tout particulièrement pour la conservation des structures, ainsi que les nouvelles cibles du ministère.

**TABLEAU 11** Évolution du pourcentage des activités réalisées à l'interne de 2016-2017 à 2018-2019

|  | 2016-2017        |                             | 2017-2018        |                             | 2018-2019        |                             | Cible<br>2018-2019 |
|--|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|
|  | Tous les projets | Conservation des structures | Tous les projets | Conservation des structures | Tous les projets | Conservation des structures | Tous les projets   |
| Inspections générales <sup>1</sup>             | 59               | 59                          | 74               | 74                          | 74               | 74                          | 80                 |
| Préparation des projets <sup>2</sup>           | 58               | 60                          | 62               | 68                          | 64               | 69                          | 64                 |
| Surveillance des travaux routiers <sup>3</sup> | 38               | 37                          | 40               | 43                          | 36               | 37                          | 38                 |

1. Le pourcentage est basé sur le nombre de mètres carrés des structures inspectées.

2. Le pourcentage repose sur la valeur des projets préparés.

3. Le pourcentage a été établi en fonction du coût des travaux surveillés.

Source : MTQ.

Globalement, selon les données du MTQ, le pourcentage des activités réalisées par les ressources internes pour la conservation des structures s'est amélioré de manière significative depuis 2016-2017. Toutefois, pour les inspections générales, la cible de 80 % n'est pas encore atteinte, et ce, même après 3 ans.

Les résultats par direction générale territoriale pour les inspections générales sont présentés dans le tableau 12. La cible n'est pas atteinte pour 5 des 13 directions. On remarque une grande variation des résultats annuels à la direction générale territoriale Laurentides–Lanaudière. Cette variation s'explique par le fait que des travaux qui devaient être faits par des firmes n'ont pas pu être réalisés comme prévu en 2017-2018 parce que, pour des raisons administratives, l'appel d'offres a été annulé. Seuls les travaux qui devaient être réalisés par les ressources internes du ministère ont donc été réalisés en 2017-2018. Les travaux qui n'ont pu être réalisés par les firmes ont été réalisés par celles-ci en 2018-2019, ce qui a réduit la proportion des travaux réalisés par les ressources internes pour 2018-2019. Le ministère estime que, si l'appel d'offres avait été réalisé comme prévu, 71 % des activités d'inspection générale auraient été réalisées à l'interne en 2017-2018 et en 2018-2019. Ce pourcentage se situe tout de même sous la cible de 80 %.

**TABLEAU 12** Évolution du pourcentage des inspections générales réalisées à l'interne de 2016-2017 à 2018-2019<sup>1</sup>

|   | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Laurentides-Lanaudière                          | 49        | 100       | 26        |
| Chaudière-Appalaches                            | 50        | 79        | 67        |
| Région métropolitaine de Montréal               | 50        | 57        | 69        |
| Bas-Saint-Laurent-Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | 58        | 78        | 77        |
| Mauricie-Centre-du-Québec                       | 59        | 79        | 77        |
| Estrie  | 54        | 72        | 81        |
| Outaouais                                       | 82        | 98        | 81        |
| Capitale-Nationale                              | 60        | 98        | 88        |
| Côte-Nord                                       | 94        | 93        | 95        |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean                         | 64        | 85        | 98        |
| Montérégie                                      | 100       | 100       | 100       |
| Abitibi-Témiscamingue                           | 100       | 100       | 100       |
| Nord-du-Québec                                  | 100       | 100       | 100       |
| <b>Ensemble du Québec</b>                       | <b>59</b> | <b>74</b> | <b>74</b> |

1. Le pourcentage est basé sur le nombre de mètres carrés des structures inspectées.

Source : MTQ.

Pour ce qui est de la préparation des projets afférents à la conservation des structures, le ministère a atteint sa cible. Pour la surveillance des travaux routiers, il l'a presque atteinte, bien que plusieurs directions générales territoriales ne l'aient pas atteinte. Le ministère devra donc poursuivre ses efforts, tout en veillant à ne pas négliger les activités qui ne sont pas liées à la conservation des structures.

### Élément limitant l'application de la recommandation

- Dans certaines directions générales territoriales, le ministère n'a pas encore atteint les cibles concernant la proportion des activités d'inspection générale devant être réalisées par les ressources internes. Des efforts sont aussi nécessaires concernant l'activité de surveillance des travaux routiers.

## Recommandations de la Commission de l'administration publique

**4.1** QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique à la fin de chaque période ciblée, et dans les meilleurs délais, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle. QUE le bilan fasse état des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan de façon détaillée. S'il y a lieu, que des justifications et des précisions sur les actions non réalisées soient apportées.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée   |
|--------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Ministère des Transports |               |                            |                          |  |

### Ce que la Commission avait demandé

Lors de l'audition du ministère en mai 2018, les membres de la Commission se sont intéressés à la gouvernance et à la transformation organisationnelle. Le ministère a mentionné que le plan de transformation organisationnelle en cours était une réponse aux différents constats dressés au fil des années par les organismes de surveillance.

La Commission a demandé au ministère de lui transmettre, à la fin de chaque période ciblée, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle.

### Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a transmis à la Commission le bilan de la deuxième année de son plan de transformation organisationnelle le 23 mai 2019, soit 53 jours suivant la fin de l'exercice ciblé. Ce délai de transmission est jugé raisonnable.

Le bilan transmis fait état de façon détaillée des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan. De plus, le tableau de bord du plan au 31 mars 2019 apporte des précisions et des justifications au sujet des étapes des projets non réalisées.

**4.2** QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, à la transmission de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec, en adresse une copie à la Commission de l'administration publique.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée   |
|--------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Ministère des Transports |               |                            |                          |  |

#### Ce que la Commission avait demandé

Lors de l'audition de mai 2018, les membres de la Commission se sont intéressés au plan d'action préparé par le ministère en réponse aux recommandations formulées par le Vérificateur général.

La Commission a demandé au ministère de lui adresser une copie de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a transmis au Vérificateur général l'état d'avancement annuel de son plan d'action le 18 juillet 2019, soit 34 jours après l'échéance fixée (14 juin 2019). Il a ensuite transmis cet état d'avancement à la Commission le 30 juillet 2019, soit 12 jours après l'avoir transmis au Vérificateur général. Ce délai a été jugé raisonnable.

**4.3** QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports ajoute des données ventilées sur son effectif dans son prochain rapport annuel de gestion afin d'améliorer le suivi de la reconstruction de l'expertise du Ministère. Qu'il présente, notamment :

- le nombre d'ingénieurs employés par le Ministère et par le Fonds des réseaux de transport terrestre en fonction de leurs années d'expérience ;
- les nouvelles embauches au Ministère, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emploi.

QUE ces données soient comparées sur au moins trois années.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants  | Appliquée |
|--------------------------|---------------|----------------------------|---|-----------|
| Ministère des Transports |               |                            |  |           |

#### Ce que la Commission avait demandé

Lors de l'audition de mai 2018, les membres de la Commission se sont intéressés aux mesures adoptées par le ministère pour développer une expertise rigoureuse. Le ministère a affirmé que le nombre d'ingénieurs avait augmenté et que les résultats se traduisaient par une augmentation de la proportion des travaux réalisés par les ressources internes par rapport à ceux réalisés par des ressources externes.

La Commission a demandé au ministère d'ajouter certaines données sur la reconstruction de l'expertise au sein du ministère dans son rapport annuel de gestion.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Dans ses rapports annuels de gestion 2017-2018 et 2018-2019, le ministère a ajouté des données concernant la répartition des ingénieurs selon le nombre d'années d'expérience, ainsi que sur les nouvelles embauches, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emplois. Les données présentées sont comparées sur au moins trois années.

Par contre, ces données sont présentées en pourcentage, et non en quantité comme l'avait demandé la Commission. Le portrait qui en résulte est incomplet. Par exemple, les pourcentages présentés dans le rapport annuel de gestion 2018-2019 indiquent que la proportion d'ingénieurs expérimentés (plus de 10 ans d'expérience) diminue, étant passée de 46 % en 2016-2017 à 44 % en 2018-2019. Or, les données en nombre révèlent plutôt l'ajout de 33 ressources, ce qui représente une augmentation de 8 %.

Qui plus est, les données présentées dans le rapport annuel de gestion 2018-2019 comportent des erreurs de classification qui peuvent mener à des erreurs d'interprétation. Par exemple, en ce qui concerne l'évolution du nombre d'employés réguliers embauchés, les résultats présentés suggèrent que la proportion des ingénieurs âgés de 36 à 45 ans s'est maintenue à 17 % depuis 2017-2018, alors qu'en réalité elle a augmenté à 25 %. En contrepartie, la proportion des ingénieurs embauchés âgés de 35 ans ou moins et celle des ingénieurs âgés de 56 ans ou plus ont diminué (tableau 13).

**TABLEAU 13** Pourcentage d'ingénieurs embauchés par le ministère selon l'âge

|                 | 2017-2018 |     | 2018-2019 |       |
|-----------------|-----------|-----|-----------|-------|
|                 | MTQ       | MTQ | Réel      | Écart |
| 35 ans ou moins | 68        | 67  | 63        | (4)   |
| 36 à 45 ans     | 17        | 17  | 25        | 8     |
| 46 à 55 ans     | 10        | 10  | 10        | 0     |
| 56 ans ou plus  | 5         | 6   | 2         | (4)   |

Source : MTQ.

#### Élément limitant l'application de la recommandation

- Les rapports annuels de gestion du ministère ne présentent pas un portrait exact du renforcement de son expertise.

**5.1** QUE le ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 30 septembre 2017, un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle.

### APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

|                          | Non appliquée | Progrès<br>insatisfaisants | Progrès<br>satisfaisants | Appliquée   |
|--------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------|---|
| Ministère des Transports |               |                            |                          |  |

#### Ce que la Commission avait demandé

Par suite de l'audition qu'elle a tenue le 8 juin 2016 sur différents sujets relatifs à la gestion du ministère, la Commission a recommandé que le sous-ministre des Transports soit convoqué en audition à l'automne 2016 à ce sujet.

La Commission a entendu le sous-ministre le 22 février 2017. Elle a ensuite demandé qu'un état de situation de la mise en place des actions prévues dans le plan de transformation organisationnelle du ministère lui soit transmis au plus tard le 30 septembre 2017.

#### Ce qui appuie notre appréciation

Le ministère a transmis un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle le 11 octobre 2017, soit 11 jours après l'échéance fixée par la Commission. Ce délai est jugé raisonnable.

## SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU SUIVI

Les tableaux 14 et 15 ci-après présentent notre appréciation de l'application des recommandations en lien avec la gestion contractuelle adressées au ministère des Transports par le Vérificateur général et la Commission de l'administration publique, qui ont fait l'objet d'un suivi dans le présent rapport.

**TABLEAU 14** Application des recommandations du Vérificateur général formulées en 2017

|   | Sans objet | Application insatisfaisante |  | Application satisfaisante   |            |
|---|------------|-----------------------------|--|---|------------|
|   |            | Non appliquées              | Progrès insatisfaisants  | Progrès satisfaisants   | Appliquées |
| <b>Audit particulier : gestion contractuelle – partie 1</b>   |            |                             |  |   |            |
| 1.1 Clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants en matière de gestion contractuelle afin qu'ils soient bien compris et pleinement assumés.   |            |                             |  |    |            |
| 1.2 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. |            |                             |  |   |            |
| 1.3 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.   |            |                             |  |  |            |
| 1.4 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.   |            |                             |  |  |            |
| 1.5 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.         |            |                             |  |  |            |
| 1.6 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.     |            |                             |  |  |            |



|  | Sans objet | Application insatisfaisante |                         | Application satisfaisante |            |
|--|------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|------------|
|  |            | Non appliquées              | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants     | Appliquées |
| <b>Audit particulier : gestion contractuelle – partie 1</b>  |            |                             |                         |                           |            |
| 1.7 Revoir le mode d'intervention de la haute direction en matière de gouvernance du processus de gestion contractuelle ; pour ce faire, s'assurer : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ qu'elle consolide son mécanisme de fonctionnement pour permettre de centraliser les discussions et la prise de décision au sein de la haute direction ;</li> <li>■ qu'elle obtient une information de gestion adéquate en temps opportun ;</li> <li>■ 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.</li> </ul> |            |                             |                         |                           |            |
| 1.8 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.  |            |                             |                         |                           |            |
| 1.9 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.  |            |                             |                         |                           |            |
| <b>Sous-total</b>  |            |                             | <b>2</b>                | <b>6</b>                  | <b>1</b>   |
| <b>Audit particulier : gestion contractuelle – partie 2</b>  |            |                             |                         |                           |            |
| 2.1 Produire une estimation rigoureuse des coûts de chaque contrat afin de s'assurer que le prix soumis est juste et raisonnable et que, ultimement, les fonds publics sont utilisés adéquatement.   |            |                             |                         |                           |            |
| 2.2 Encadrer adéquatement les travaux confiés à des firmes externes, notamment à l'égard de la conception des plans et devis (estimation des coûts des contrats) et de la surveillance des chantiers (gestion des dépenses supplémentaires), afin d'assurer l'intégrité du processus de gestion contractuelle.   |            |                             |                         |                           |            |
| 2.3 Obtenir l'autorisation relative aux avenants avant le début des travaux.   |            |                             |                         |                           |            |
| 2.4 Gérer les programmes de contrats à exécution sur demande de façon à s'assurer de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des fonds publics.  |            |                             |                         |                           |            |
| 2.5 Gérer adéquatement les contrats attribués en situation d'urgence, particulièrement pour permettre un meilleur contrôle des coûts et la signature des contrats au moment opportun.  |            |                             |                         |                           |            |

|  | Sans objet | Application insatisfaisante |                         | Application satisfaisante |            |
|--|------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|------------|
|  |            | Non appliquées              | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants     | Appliquées |
| 2.6 Approfondir ses analyses pour connaître les marchés afin d'adapter ses stratégies d'intervention, et ce, dans le but de permettre une plus grande concurrence et une diminution des situations où il y a une seule offre conforme. |            |                             |                         |                           |            |
| 2.7 Publier en temps opportun l'information exigée par la réglementation dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement <sup>1</sup> .  |            |                             |                         |                           |            |
| <b>Sous-total</b>  |            |                             | 4                       | 2                         |            |
| <b>Total des recommandations</b>   |            |                             | 6                       | 8                         | 1          |
| <b>Taux d'application<sup>2</sup></b>  |            |                             |                         |                           | 60 %       |





1. La recommandation 2.7 n'a pas fait l'objet d'un suivi détaillé étant donné que l'Autorité des marchés publics effectuera des travaux en lien avec ce volet.
2. Le taux d'application des recommandations correspond au nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations prises en compte. Par exemple, les recommandations jugées caduques ou sans objet, celles qui ont été appliquées au cours d'une année précédente et celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

**TABLEAU 15** Application des recommandations du Vérificateur général formulées en 2015

|  | Sans objet | Application insatisfaisante |                         | Application satisfaisante |            |
|--|------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|------------|
|  |            | Non appliquées              | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants     | Appliquées |
| <b>Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures</b>  |            |                             |                         |                           |            |
| 3.8 Démontrer plus de rigueur pour l'estimation des coûts des mandats d'inspection des structures confiés aux firmes de génie-conseil.   |            |                             |                         |                           |            |
| 3.10 Réévaluer son plan de renforcement de l'expertise afin de trouver l'équilibre entre le niveau des travaux effectués par des ressources internes et celui des travaux réalisés à l'externe, particulièrement en ce qui a trait à la conservation des structures. |            |                             |                         |                           |            |
| <b>Total des recommandations</b>   |            |                             | 1                       | 1                         |            |
| <b>Taux d'application<sup>1</sup></b>  |            |                             |                         |                           | 50 %       |

1. Ce taux d'application concerne uniquement les deux recommandations du rapport *Réseau routier : inspection et planification de l'entretien des structures* en lien avec la gestion contractuelle. Pour le suivi de l'ensemble des recommandations de ce rapport prises en compte en 2019-2020, voir le chapitre 5 du présent tome.

**TABLEAU 16** Application des recommandations de la Commission de l'administration publique

|  | Sans objet | Application insatisfaisante |                         | Application satisfaisante   |   |
|--|------------|-----------------------------|-------------------------|---|---|
|  |            | Non appliquées              | Progrès insatisfaisants | Progrès satisfaisants   | Appliquées  |
| <b>38<sup>e</sup> rapport de la Commission (juin 2018)</b>   |            |                             |                         |   |   |
| 4.1 QUE le ministère transmette à la Commission de l'administration publique à la fin de chaque période ciblée, et dans les meilleurs délais, le bilan des deuxième et troisième années de son plan de transformation organisationnelle. Que le bilan fasse état des actions mises en œuvre dans chacun des huit chantiers du plan de façon détaillée. S'il y a lieu, que des justifications et des précisions sur les actions non réalisées soient apportées.   |            |                             |                         |   |    |
| 4.2 QUE le ministère, à la transmission de l'état d'avancement annuel de son plan d'action pour les trois années visées par le processus de suivi des recommandations du Vérificateur général du Québec, en adresse une copie à la Commission de l'administration publique.  |            |                             |                         |   |    |
| 4.3 QUE le ministère ajoute des données ventilées sur son effectif dans son prochain rapport annuel de gestion afin d'améliorer le suivi de la reconstruction de l'expertise du Ministère. Qu'il présente, notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ le nombre d'ingénieurs employés par le Ministère et par le Fonds des réseaux de transport terrestre en fonction de leurs années d'expérience ;</li> <li>■ les nouvelles embauches au Ministère, ventilées par groupe d'âge et par catégorie d'emploi.</li> </ul> QUE ces données soient comparées sur au moins trois années. |            |                             |                         |  |   |
| <b>36<sup>e</sup> rapport de la Commission (juin 2017)</b>   |            |                             |                         |   |   |
| 5.1 QUE le ministère transmette à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 30 septembre 2017, un état de situation de la mise en place des actions prévues dans son plan de transformation organisationnelle.   |            |                             |                         |   |  |
| <b>Total des recommandations</b>   |            |                             |                         | <b>1</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Taux d'application<sup>1</sup></b>  |            |                             |                         | <b>100 %</b>  |   |

1. Le taux d'application des recommandations correspond au nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations prises en compte.

# NOUVEAU MANDAT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Conformément au décret numéro 1124-2019 du 13 novembre 2019 publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 4 décembre 2019, les conditions et les modalités de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports par l'Autorité des marchés publics sont les suivantes :

- L'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports est effectué par l'Autorité des marchés publics sur une période de trois ans, à compter du 13 novembre 2019.
- Sans limiter la généralité de ce qui précède, l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports porte sur :
  - l'analyse préalable des conditions du marché ;
  - la définition des besoins ;
  - les estimations ;
  - les appels d'offres ;
  - le processus d'attribution ou d'octroi des contrats, d'homologation de biens et de qualification de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs ;
  - l'exécution des contrats ;
  - la terminaison des contrats ;
  - l'évaluation de rendement des fournisseurs de tous les contrats en cours d'élaboration, d'octroi, d'attribution, d'exécution ou terminés avant le 13 novembre 2022 ;
  - la qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle ;
  - la performance, l'efficacité, la cohérence, l'harmonie et l'amélioration de la mise en œuvre des actions posées et des solutions mises en place pour assurer la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif et suivant les recommandations des organes d'enquête et de vérification.
- L'Autorité des marchés publics produit un rapport contenant notamment ses constats et ses recommandations :
  - au terme de chaque examen effectué pour chaque catégorie de contrat ou de direction spécifique ciblée ;
  - à la fin de chaque année suivant la date du décret ;
  - à la fin de la deuxième année et de la troisième année suivant la date du décret concernant le suivi des recommandations formulées au ministère des Transports ;
  - après la fin de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports.

Ces rapports sont fournis au Secrétaire du Conseil du trésor à l'exception du rapport final après la fin de l'examen de la gestion contractuelle qui est fourni au président du Conseil du trésor, conformément à l'article 81 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (chapitre A-33.2.1).

- Dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de vérification et d'enquête, en vertu des articles 23 à 27 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*, l'Autorité des marchés publics peut notamment, pendant la période où elle effectue l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports, requérir de ce dernier qu'il lui fournisse tous les accès nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs prévus à l'article 24 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*.