



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

Automne 2016

Audit de performance

Hydro-Québec : processus d'approvisionnement en travaux et en services spécialisés

CHAPITRE

4

Faits saillants

Objectif des travaux

Ayant effectué des achats de biens et de services totalisant plus de 3 milliards de dollars en 2015, Hydro-Québec est un acteur économique et un donneur d'ouvrage de premier plan. Depuis 2011, les travaux et les services spécialisés représentent le principal type d'acquisitions effectuées par Hydro-Québec.

En 2015, celui-ci a regroupé 46,2 % (1,41 milliard de dollars) des achats de biens et de services, dont 74,5 % (1,05 milliard) correspondent à des travaux et 25,5 % (359 millions), à des services spécialisés.

Le présent audit vise à nous assurer qu'Hydro-Québec gère le processus d'approvisionnement de manière économique conformément à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion.

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

Résultats de l'audit

Nos travaux ont démontré qu'Hydro-Québec a un processus d'approvisionnement pour les travaux et les services spécialisés qui s'aligne généralement sur les bonnes pratiques et qui respecte la réglementation. De plus, lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires à des étapes du processus. Voici les principaux constats que nous avons faits lors de notre audit.

L'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation. Par exemple, 2 des 12 dossiers analysés en travaux et en services spécialisés auraient pu faire l'objet d'un regroupement de besoins favorisant l'économie.

Le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré.

Des écarts de plus de 15 % ont été observés entre la valeur estimée de l'acquisition et la soumission la plus basse dans 54 % des cas. Bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs, afin de faciliter l'évaluation de la justesse des prix soumis.

Pour les appels de propositions restreints, les critères de sélection des fournisseurs invités auraient avantage à être documentés.

Les propositions reçues par voie électronique sont ouvertes à des fins de validation et de classement avant la date et l'heure fixées pour l'ouverture des plis et leur contenu a pu être examiné.

Pour les contrats analysés, Hydro-Québec n'effectue pas toutes les vérifications exigées par la réglementation. Par ailleurs, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire.

Hydro-Québec inclut des clauses standardisées dans ses contrats ne pouvant s'appliquer à toutes les situations. Par ailleurs, pour les dossiers d'acquisition analysés, certaines clauses contractuelles n'ont pas été appliquées de manière uniforme.

L'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs n'est pas uniforme et l'utilisation des résultats n'est pas formalisée.

Hydro-Québec pourrait améliorer son information de gestion.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention d'Hydro-Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à Hydro-Québec

- 1 Compléter l'implantation de stratégies d'approvisionnement pour les acquisitions récurrentes ou ayant un impact significatif.**
 - 2 Encadrer la procédure menant à la qualification des fournisseurs et mettre à jour de façon périodique la liste des fournisseurs œuvrant dans les domaines nécessitant une qualification.**
 - 3 Raffiner l'estimation des acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs.**
 - 4 Renforcer le respect des documents d'encadrement en vigueur en matière d'approvisionnement pour les achats sans l'émission d'un contrat normalisé.**
 - 5 Fixer un délai minimal de publication des addendas, préciser les critères relatifs à la sélection des fournisseurs invités pour les appels de propositions restreints et documenter les choix effectués.**
 - 6 Appliquer une procédure qui assure la confidentialité du contenu des soumissions reçues par voie électronique jusqu'à la date et l'heure de l'ouverture des plis et consigner l'heure de réception des soumissions reçues en format papier.**
 - 7 Préciser l'application des clauses concernant la conformité des soumissions.**
 - 8 Poursuivre les travaux en cours afin d'inclure dans les contrats seulement des clauses adaptées à leur nature et en effectuer le suivi.**
 - 9 Exercer un contrôle afin que les avenants respectent la procédure.**
 - 10 Uniformiser l'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs et formaliser l'utilisation des résultats.**
 - 11 Améliorer la qualité de l'information de gestion.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de l'audit	14
2.1 Planification des acquisitions	14
Stratégies d'approvisionnement	
Qualification des fournisseurs	
Estimation des coûts	
Recommandations	
2.2 Appel à la concurrence	20
Sollicitation du marché	
Réception des soumissions	
Niveau de concurrence	
Analyse avant l'attribution des contrats	
Recommandations	
2.3 Suivi des contrats	25
Clauses contractuelles	
Avenants	
Évaluation du rendement des fournisseurs	
Recommandations	
2.4 Information de gestion	28
Recommandation	
Commentaires de l'entité auditée	31
Annexes et sigle	33

Équipe

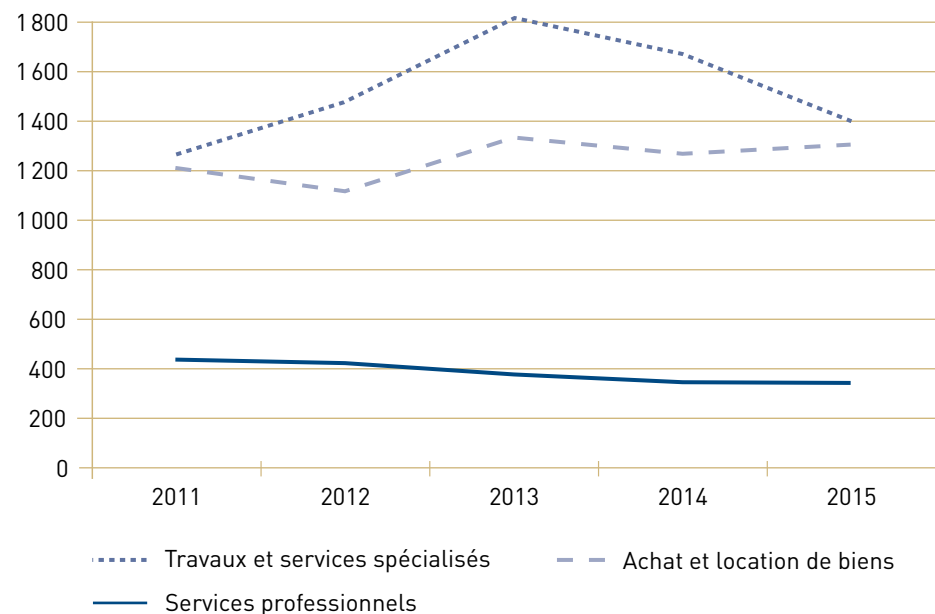
Marcel Couture
Vérificateur général adjoint
Alain Fortin
Directeur principal
Denis Lacroix
Directeur de vérification
Danièle Allaire
Andréa Bourget
Danielle Gagnon
Rachel Mathieu
Laurent Viau

1 Mise en contexte

1 La passation des marchés publics est une activité économique importante. Ayant effectué des achats de biens et de services totalisant plus de 3 milliards de dollars en 2015, Hydro-Québec est un acteur économique et un donneur d'ouvrage de premier plan. En effet, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015, 93 % de ses acquisitions ont été réalisées auprès d'entreprises établies au Québec.

2 Les acquisitions d'Hydro-Québec peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les travaux et les services spécialisés, l'achat et la location de biens ainsi que les services professionnels. L'évolution des acquisitions dans chacune de ces catégories (figure 1) dépend de plusieurs facteurs, dont les projets entrepris par la société d'État comme celui de la Romaine.

Figure 1 Valeur des acquisitions d'Hydro-Québec (en millions de dollars)¹



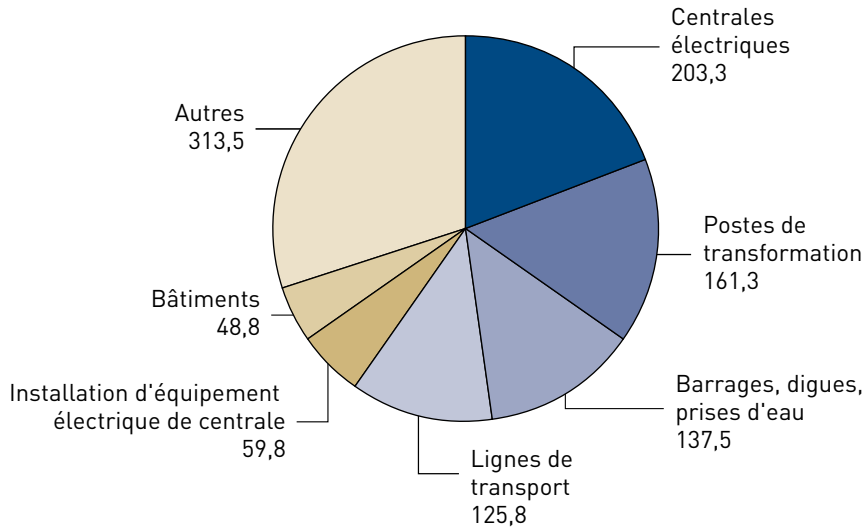
1. Ces données excluent les acquisitions effectuées par la Société d'énergie de la Baie-James.
Source : Hydro-Québec.

Description des travaux et des services spécialisés

3 Depuis 2011, les travaux et les services spécialisés représentent le principal type d'acquisitions effectuées par Hydro-Québec (voir figure 1). En 2015, celui-ci a regroupé 46,2 % (1,41 milliard de dollars) des achats de biens et de services, dont 74,5 % (1,05 milliard) correspondent à des travaux et 25,5 % (359 millions), à des services spécialisés.

4 Selon la définition d'Hydro-Québec, les travaux incluent tous les services de construction, soit ceux qui sont régis par les conventions collectives de cette industrie. Ils comprennent, entre autres, les contrats pour la construction ou la réfection de barrages et de lignes de transport d'électricité (figure 2).

Figure 2 Répartition de la valeur des acquisitions liées aux travaux de construction en 2015 (en millions de dollars)

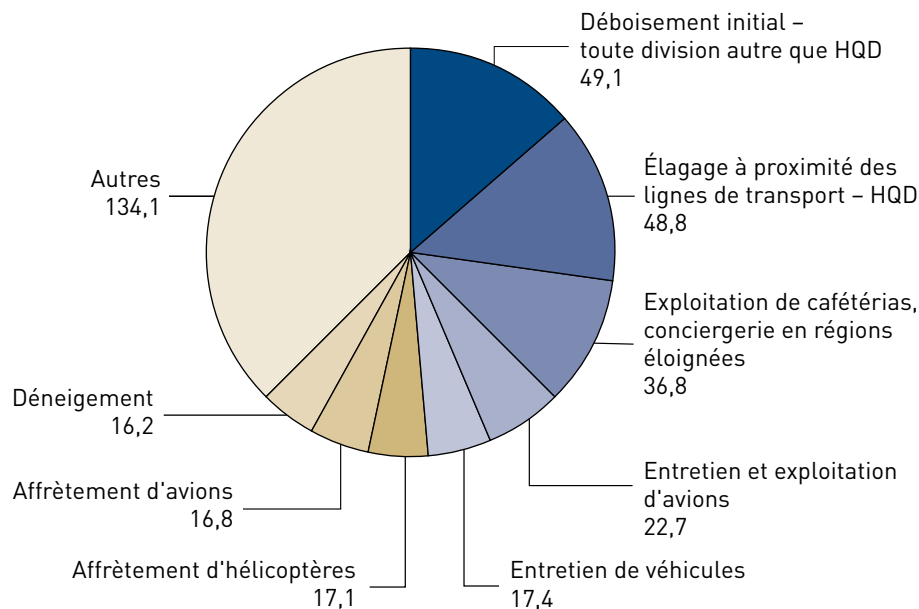


Source : Hydro-Québec.

5 Les services spécialisés, d'une valeur de 359 millions, englobent tous les services qui ne sont pas des travaux de construction ou des **services professionnels**. Parmi les services spécialisés, on trouve des services aussi variés que l'élagage à proximité des lignes de transport, le déboisement ou l'affrètement d'hélicoptères (figure 3).

Au sein d'Hydro-Québec, les services professionnels sont des activités qui consistent à produire un ouvrage à caractère intellectuel ou conceptuel. Le résultat de celui-ci est remis notamment sous forme de rapports, de conseils, d'études, de dessins, de maquettes, de devis ou d'autres œuvres de création.

Figure 3 Répartition de la valeur des acquisitions liées aux services spécialisés en 2015 (en millions de dollars)



Source : Hydro-Québec.

HQD Hydro-Québec Distribution

Encadrement

6 Voici les principaux éléments en matière de gestion contractuelle qui sont contenus dans la réglementation à laquelle Hydro-Québec est assujettie.

Loi sur les contrats des organismes publics

Les sociétés d'État doivent adopter une politique portant sur les conditions liées à l'attribution de contrats et respecter les accords intergouvernementaux en vigueur. Cette politique doit être rendue publique et assurer notamment la transparence du processus et le traitement intègre et équitable des concurrents.

Les sociétés d'État doivent, avant de conclure un contrat, s'assurer que chaque soumissionnaire n'est pas inscrit au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics ou, s'il y est inscrit, que sa période d'inadmissibilité aux contrats publics est terminée.

Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes visés à l'article 7 de la Loi sur les contrats des organismes publics

Pour un contrat d'approvisionnement, un contrat de services ou un contrat de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars, tout contractant ou sous-traitant (pour les travaux de construction uniquement) d'Hydro-Québec doit détenir une attestation de Revenu Québec. Cette attestation doit avoir été obtenue dans les 90 jours précédant le dépôt d'une soumission ou l'attribution d'un contrat lorsque celui-ci est conclu de gré à gré.

Loi sur la Régie de l'énergie

Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Distribution doivent obtenir l'autorisation de la Régie de l'énergie pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution.

7 Cette réglementation est prise en compte dans les politiques, les directives et les autres mesures d'encadrement internes d'Hydro-Québec (annexe 2). Celles-ci régissent le processus d'approvisionnement et énoncent notamment les modes d'acquisition à utiliser selon la nature du bien ou du service et sa valeur estimée. Il est à noter que, avant mars 2013, les directives d'Hydro-Québec prévoyaient le lancement d'un appel d'offres pour les achats de plus de 100 000 dollars. Ce mode d'acquisition n'est plus privilégié dans les directives en vigueur. Voici la définition des principaux modes d'acquisition et d'approvisionnement.

Mode d'acquisition	Définition
Achat sans l'émission d'un contrat normalisé	Acquisition effectuée directement auprès d'un fournisseur externe sans avoir à signer un contrat ou à négocier (par exemple, dépenses urgentes et paiement des taxes municipales)
Appel à la concurrence	Terme général incluant à la fois les appels d'offres et les appels de propositions, lesquels visent à solliciter le marché
Appel à la concurrence ouvert ou restreint	Appels d'offres et appels de propositions pouvant être ouverts à l'ensemble des fournisseurs ou restreints à seulement certains fournisseurs, lesquels sont alors invités à soumissionner
Appel d'offres	Mode d'acquisition caractérisé par le dépôt d'offres fermes par les fournisseurs
Appel de propositions	Mode d'acquisition offrant la possibilité de négocier la ou les propositions déposées par les fournisseurs
Contrat-cadre	Contrat d'une durée d'un an et plus entre Hydro-Québec et un fournisseur portant sur l'acquisition récurrente de biens ou de services et visant généralement à répondre de façon globale aux besoins d'Hydro-Québec

8 Voici les règles d'Hydro-Québec en vigueur depuis mars 2015 quant au choix du mode d'acquisition pour les travaux et les services spécialisés.

Selon les directives d'Hydro-Québec, pour une acquisition de plus de 10 000 dollars, la négociation de gré à gré est permise quand :

- il y a un avantage sur le plan de la fiabilité, de la diversité technique, de la sécurité de l'approvisionnement et de la flexibilité d'exploitation ;
- les tarifs sont fixés par la loi ;
- un prototype est acquis ;
- il y a nécessité au regard de la validité de la garantie ou de la compatibilité ;
- l'expertise du concepteur est requise ;
- des engagements doivent être respectés ;
- un seul fournisseur existe sur le marché.

Valeur estimée des contrats	Modes d'acquisition possibles
Services spécialisés	
10 000 dollars et moins	Achat sans l'émission d'un contrat normalisé ¹ Négociation de gré à gré
De 10 001 à 100 000 dollars	Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 2 fournisseurs) Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)
Plus de 100 000 dollars	Appel de propositions ouvert Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 3 fournisseurs) ² Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)
Travaux	
2 000 dollars et moins	Achat sans l'émission d'un contrat normalisé ¹ Négociation de gré à gré
De 2 001 à 10 000 dollars	Négociation de gré à gré
De 10 001 à 100 000 dollars	Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 2 fournisseurs) Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)
Plus de 100 000 dollars	Appel de propositions ouvert Appel de propositions restreint (généralement, un minimum de 3 fournisseurs) ² Négociation de gré à gré (pour les cas préalablement déterminés)

1. Le seuil maximal est de 20 000 dollars dans le cas d'un chantier éloigné et de 10 000 dollars dans le cas des autres chantiers gérés par Hydro-Québec Équipement et services partagés (HQESP). Il n'y a pas de seuil pour les acquisitions d'urgence et certaines dépenses ne faisant pas l'objet du processus d'approvisionnement (taxes, participation à un colloque) ou pour les achats de produits contrôlés.

2. Les services spécialisés et les travaux d'une valeur supérieure à 100 000 dollars qui peuvent faire l'objet d'un appel de propositions restreint sont inscrits sur une liste. Il s'agit notamment des acquisitions effectuées sur un marché pour lequel une qualification est requise ; à ce moment, l'appel de propositions restreint vise tous les fournisseurs qualifiés. De plus, de façon ponctuelle, la Direction de l'approvisionnement de la division HQESP peut autoriser un appel de propositions restreint lorsque tous les fournisseurs répondant au besoin d'Hydro-Québec sont connus, sans pour autant inscrire l'acquisition sur cette liste en raison de son caractère peu fréquent.

9 La société d'État est soumise à l'*Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'Ontario sur la mobilité de la main-d'œuvre et la reconnaissance de la qualification professionnelle, des compétences et des expériences de travail dans l'industrie de la construction*.

10 Jusqu'au 1^{er} septembre 2016, les entreprises de l'Ontario étaient admissibles uniquement aux contrats de travaux de construction d'Hydro-Québec qui étaient offerts à l'ensemble des entrepreneurs du Québec. De plus, elles étaient considérées comme établies en Outaouais lors des appels de propositions restreints à cette région qui étaient lancés par Hydro-Québec.

11 En prévision du futur Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, le chapitre de l'*Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario* portant sur les marchés publics a été modifié. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2016, la plupart des acquisitions d'Hydro-Québec (travaux de construction et autres) sont maintenant assujetties à cet accord. Les fournisseurs n'ont donc plus l'obligation d'avoir leur **principal établissement** au Québec pour avoir le droit de soumissionner lorsque les acquisitions dépassent les seuils prescrits. Les entrepreneurs dont les établissements sont situés en Ontario sont dorénavant admissibles. De plus, les mesures liées au développement économique régional ne pourront plus être employées.

Selon les directives d'Hydro-Québec, le principal établissement est l'installation d'où les affaires sont dirigées et où se trouvent ordinairement le personnel de gérance du fournisseur et son équipement.

12 En 2015, la majorité des acquisitions d'Hydro-Québec pour des travaux et des services spécialisés a été effectuée au moyen d'appels de propositions ouverts, soit 75,2% de la valeur des contrats attribués. Les achats sans l'émission d'un contrat normalisé, pour leur part, ont représenté 96,7% du volume des achats, mais seulement 3,4% sur le plan de la valeur (tableau 1).

Tableau 1 Portrait des contrats¹ liés aux travaux et aux services spécialisés attribués en 2015

Mode d'acquisition	Contrats		Valeur ²	
	N ^{bre}	%	M\$	%
Achat sans l'émission d'un contrat normalisé	25 949	96,7	24,5 ³	3,4
Appel d'offres ouvert ⁴	17	0,1	31,9	4,4
Appel d'offres restreint ⁴	33	0,1	8,3	1,1
Appel de propositions ouvert	374	1,4	548,9	75,2
Appel de propositions restreint	268	1,0	42,0	5,8
Négociation de gré à gré	196	0,7	69,8	9,6
Données non saisies	8	-	4,1	0,5
Total	26 845	100,0	729,5	100,0

1. Les contrats-cadres sont exclus.

2. Il s'agit de la valeur initiale des contrats.

3. Il s'agit des sommes facturées puisqu'il n'y a pas de contrat.

4. Ce mode d'acquisition n'est plus privilégié depuis le 2 mars 2013.

Source : Hydro-Québec.

Rôles et responsabilités

13 Plusieurs directions au sein d'Hydro-Québec prennent part au processus d'approvisionnement. HQESP est la division qui participe le plus à ce processus puisqu'elle regroupe la Direction de l'approvisionnement (incluant le Bureau des soumissions et les unités responsables des approvisionnements) ainsi que les directions principales qui gèrent les grands projets de construction et ceux liés au transport et à la production. Voici les principales responsabilités concernant le processus d'approvisionnement pour des travaux ou des services spécialisés.

Unités faisant une demande d'acquisition	<p>Toute unité au sein d'Hydro-Québec souhaitant attribuer un contrat à un fournisseur externe pour la réalisation de travaux ou la prestation de services spécialisés</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Planifier les besoins et les échéances ■ Fournir, avec la demande d'acquisition, les spécifications précises de l'acquisition ■ Procéder à l'analyse technique des soumissions ■ Approuver l'attribution du contrat (s'il n'y a qu'une seule unité qui fait une demande ou lorsque cela est exigé) ■ Gérer le contrat et en effectuer le suivi ■ S'assurer que les fournisseurs respectent les clauses contractuelles ■ Recueillir l'information requise pour l'évaluation du rendement des fournisseurs et, selon le cas, réaliser celle-ci
HQESP – Direction de l'approvisionnement	<p>Direction responsable de lancer les appels à la concurrence et d'attribuer les contrats</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Unités responsables des approvisionnements <ul style="list-style-type: none"> – Établir la stratégie et le mode d'approvisionnement et communiquer avec les fournisseurs – Procéder à l'analyse des prix et de la conformité des soumissions – Recommander et approuver l'attribution du contrat (si plusieurs unités ont participé à la demande) – Attribuer les contrats et uniformiser les clauses contractuelles – Gérer les manquements des fournisseurs au code de conduite – Réaliser, s'il y a lieu, l'évaluation du rendement des fournisseurs et la leur transmettre ■ Bureau des soumissions <ul style="list-style-type: none"> – Recevoir les soumissions et effectuer l'ouverture des plis – Transmettre aux unités responsables des approvisionnements les soumissions acceptées

Portée du mandat et échantillon

14 Le présent audit porte sur les acquisitions de travaux et de services spécialisés effectuées par Hydro-Québec.

15 Lors de l'audit, nous avons analysé 12 dossiers liés à des acquisitions réalisées de 2013 à 2015. La **valeur réelle** des 14 contrats inclus dans ces dossiers (annexe 3) est de 202,1 millions de dollars (tableau 2). Ces contrats ont été sélectionnés sur une base aléatoire par mode d'acquisition et, pour certains, en fonction de leur valeur. Mentionnons que 5 d'entre eux concernent des projets majeurs.

La valeur réelle est le montant du contrat en date de l'analyse, y compris les avenants facturés.

Tableau 2 Valeur réelle des contrats analysés

Mode d'acquisition	2013		2014		2015		Total ¹		
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	%
Appel d'offres ouvert	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Appel d'offres restreint	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Appel de propositions ouvert	-	-	4	168,3	5	20,3	9	188,6	93,3
Appel de propositions restreint	-	-	3	0,2	-	-	3	0,2	0,1
Négociation de gré à gré	1	9,6	1	3,7	-	-	2	13,3	6,6
Total²	1	9,6	8	172,2	5	20,3	14	202,1	100,0

1. Un des 12 dossiers d'acquisition comporte 3 contrats.

2. Huit des 14 contrats ne sont pas finalisés.

16 De plus, nous avons examiné 10 achats sans l'émission d'un contrat normalisé d'une valeur de 1,5 million de dollars effectués en 2014 et en 2015. Nous avons également analysé des données issues d'extractions provenant du système informatique utilisé pour les activités d'approvisionnement. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de l'audit

17 Nos travaux ont démontré qu'Hydro-Québec a un processus d'approvisionnement pour les travaux et les services spécialisés qui s'aligne généralement sur les bonnes pratiques et qui respecte la réglementation. De plus, lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Néanmoins, des améliorations sont nécessaires à des étapes du processus. Il est à noter que, pour certaines de ces améliorations, Hydro-Québec a déjà amorcé des changements ou est en voie de le faire.

18 En ce sens, l'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation et nous encourageons Hydro-Québec à terminer cette transition. Par ailleurs, le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré. Également, bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions.

19 En ce qui concerne la réception des soumissions par voie électronique, nous encourageons Hydro-Québec à se doter d'un système pour assurer l'entière confidentialité des propositions reçues. En outre, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions gagnerait à être clarifiée. Enfin, Hydro-Québec aurait avantage à inclure dans ses contrats seulement des clauses pertinentes et à améliorer leur suivi.

20 Les travaux d'audit se sont articulés autour de quatre axes, soit la planification des acquisitions, l'appel à la concurrence, le suivi des contrats et l'information de gestion.

2.1 Planification des acquisitions

21 Pour qu'un processus d'approvisionnement soit réussi, il est nécessaire de réaliser plusieurs activités avant le lancement d'un appel à la concurrence ou l'attribution d'un contrat de gré à gré. Ainsi, la gestion des acquisitions débute par la planification, une étape essentielle du processus d'approvisionnement. C'est habituellement à ce moment que les besoins sont analysés et que les coûts sont estimés.

Stratégies d'approvisionnement

22 Une bonne gestion des acquisitions inclut une analyse des besoins afin, notamment, d'établir la stratégie d'approvisionnement appropriée en fonction des objectifs poursuivis et des caractéristiques du marché fournisseur.

23 Au sein d'Hydro-Québec, l'unité qui fait la demande d'acquisition doit déterminer les besoins, estimer les coûts qui y sont liés et établir les spécifications techniques. Par la suite, la Direction de l'approvisionnement propose le mode d'acquisition. Elle peut aussi élaborer, selon la nature des besoins, des **stratégies d'approvisionnement** en collaboration avec les unités concernées.

Parmi les objectifs possibles d'une stratégie d'approvisionnement, il y a celui d'améliorer la qualité des acquisitions ou d'en réduire le prix. Une telle stratégie peut préconiser notamment le regroupement des acquisitions, l'instauration d'une qualification pour un marché, la modification des conditions d'admissibilité ou la dérogation ponctuelle aux directives internes d'Hydro-Québec.

24 L'approvisionnement stratégique est en cours d'implantation.

25 Des stratégies d'approvisionnement peuvent s'appliquer à certains types d'approvisionnement. Hydro-Québec a appliqué de telles stratégies à 4 des 12 dossiers d'acquisition analysés et elle aurait pu étendre ce genre de stratégie à 2 autres dossiers. D'ailleurs, dans ces 2 dossiers, une stratégie a été adoptée dans les années subséquentes. Des stratégies d'approvisionnement n'étaient pas applicables aux autres dossiers analysés.

26 Une raison pouvant expliquer cette situation est le peu d'analyses qui sont réalisées afin de prévoir les besoins. Les demandes d'acquisition sont souvent transmises à la dernière minute à la Direction de l'approvisionnement, ce qui oblige celle-ci à accélérer le processus d'approvisionnement ou à traiter les demandes de façon urgente. Depuis janvier 2016, la Direction de l'approvisionnement travaille plus en amont et en partenariat avec les autres divisions afin, notamment, de regrouper davantage les achats.

27 Une des stratégies d'approvisionnement possibles est le regroupement des acquisitions. Cette stratégie permet généralement de générer des économies d'échelle en raison du pouvoir d'achat additionnel qui en résulte. Seule la Direction de l'approvisionnement a une vue d'ensemble des acquisitions effectuées par Hydro-Québec puisqu'elle lance tous les appels à la concurrence et conclut tous les contrats. Elle est donc la mieux placée pour analyser les possibilités de regroupement. Une transformation en ce sens est en cours ; Hydro-Québec a déjà adopté des stratégies d'approvisionnement qui démontrent la pertinence de ce type d'analyse. Voici deux exemples de stratégies adoptées en 2015 :

- Hydro-Québec a effectué un appel de propositions regroupant le déneigement de 125 emplacements situés dans 4 régions du Québec. Selon Hydro-Québec, des économies de 27 %, soit 3,6 millions de dollars, seront générées sur une période de 5 ans.
- Hydro-Québec a mis en place une stratégie d'approvisionnement pour la construction des nouveaux postes de transformation. Cette stratégie vise à réorganiser les contrats afin de favoriser des regroupements par spécialité plutôt que par projet. Selon Hydro-Québec, cette stratégie pourrait générer des économies de 6,8 à 11,5 %. En mai 2016, les coûts pour la construction des nouveaux postes de transformation ont été estimés à 400 millions de dollars sur une période de trois ans.

28 Le moment où l'acquisition est réalisée peut également être pris en compte dans une stratégie d'approvisionnement. En effet, selon les marchés, il est préférable de solliciter les fournisseurs pendant certains mois de l'année, particulièrement dans le cas des marchés saisonniers. Ainsi, quand il est possible de le faire, les contrats devraient être attribués durant les cycles les plus lents d'un secteur d'activité, afin d'obtenir des prix plus faibles.

29 Parmi les besoins récurrents et saisonniers, nous avons analysé deux cas pour lesquels Hydro-Québec aurait pu solliciter le marché à un moment plus opportun. Par exemple, en 2015, la société d'État a accordé 67% des contrats de traitement de pelouse, d'aménagement et d'entretien paysagers en période de pointe, soit d'avril à juin (tableau 3), alors qu'elle aurait pu le faire plus tôt.

Tableau 3 Contrats attribués en période de pointe

	2014			2015		
	Contrats		Valeur ¹	Contrats		Valeur ¹
	%	%	M\$	%	%	M\$
Déneigement ²	82	40	6,4	8	14	0,5
Traitement de pelouse, aménagement et entretien paysagers ³	86	93	2,1	67	89	1,7

1. Il s'agit de la valeur des contrats attribués en période de pointe.

2. La période de pointe prise en compte s'étend d'octobre à décembre inclusivement. En 2014 et en 2015, une stratégie a été adoptée pour ce marché.

3. La période de pointe prise en compte s'étend d'avril à juin inclusivement.

30 Le moment où le marché est sollicité est important aussi pour les travaux de construction puisque certains travaux doivent être réalisés avant les périodes de gel. Dans l'un des dossiers vérifiés, bien que la démarche ait été entamée en juin, la demande d'acquisition a été effectuée en octobre pour des travaux devant être exécutés avant l'hiver.

Qualification des fournisseurs

31 Une des options qui permettent de s'assurer de la capacité des fournisseurs à satisfaire à certaines exigences et d'améliorer la rapidité du processus d'approvisionnement est d'instaurer une **qualification** pour un marché. À la suite de celle-ci, seules les entreprises ayant été qualifiées peuvent soumissionner aux appels de propositions lancés sur les marchés.

32 En 2015, Hydro-Québec a exigé une qualification préalable des fournisseurs pour 8 marchés associés aux travaux et aux services spécialisés, qui comptent 14 groupes de marchandises. Ces marchés sont les suivants :

- maîtrise de la végétation à Hydro-Québec Distribution ;
- maîtrise de la végétation à Hydro-Québec TransÉnergie ;
- transport par hélicoptère ;
- transport aérien ;
- installation de poteaux ;
- canalisations souterraines ;
- pose et tirage de câbles ;
- construction de nouveaux postes de transformation.

La qualification est un processus selon lequel les fournisseurs doivent se conformer à des exigences. La qualification peut être préalable ou intégrée à un processus d'approvisionnement.

33 La décision de qualifier un fournisseur devrait être prise par au moins trois personnes indépendantes n’ayant pas de lien hiérarchique. Une fois établie, la liste des fournisseurs qualifiés doit être mise à jour régulièrement.

34 Le processus menant à la qualification des fournisseurs devrait être davantage encadré. De plus, Hydro-Québec ne publie pas clairement l’information concernant l’ensemble des marchés pour lesquels une qualification préalable est requise.

35 Bien que le processus lié à la qualification d’un marché soit encadré, la procédure menant à celle-ci devrait être formalisée. Dans les **deux marchés** que nous avons examinés, la décision de qualifier ou non les fournisseurs a été prise par deux personnes sans que ces dernières consignent dans un document l’information relative aux discussions ou aux décisions menant à la qualification. Les directives d’Hydro-Québec n’encadrent pas ces éléments.

Ces deux marchés sont la maîtrise de la végétation à Hydro-Québec Distribution et celle effectuée par Hydro-Québec TransÉnergie.

36 En outre, Hydro-Québec n’effectue pas de contrôles afin de s’assurer que les fournisseurs qualifiés continuent au fil du temps de répondre aux exigences de qualification. De tels contrôles sont d’autant plus pertinents qu’Hydro-Québec ne requalifie pas les fournisseurs sur une base périodique.

37 Nous avons voulu vérifier depuis combien de temps chaque fournisseur qualifié était inscrit sur la liste de chacun des 8 marchés (14 groupes de marchandises) concernés. Hydro-Québec a pu nous fournir la date de qualification de chaque fournisseur pour seulement 5 des 14 groupes de marchandises. La date de qualification de 25 fournisseurs (40 %) remontait à 2008, tandis que celle des 37 autres était plus récente.

38 Pour les quatre contrats examinés pour lesquels la qualification était requise, Hydro-Québec n’a été en mesure de nous fournir le dossier de qualification du fournisseur ayant obtenu le contrat que dans deux cas. Les dossiers des deux autres fournisseurs ont été supprimés puisque la date de leur qualification remontait à plus de sept ans. De plus, Hydro-Québec n’a pas été en mesure de démontrer les mécanismes permettant de s’assurer que la liste des fournisseurs qualifiés comporte uniquement des fournisseurs ayant réussi le processus (par exemple, l’approbation d’un gestionnaire).

39 Enfin, peu d’information est publiée concernant la qualification. Pour quatre des huit **marchés** pour lesquels une qualification est requise, le questionnaire servant à soumettre sa candidature n’est pas diffusé sur Internet. Pour ces marchés, le seul moyen pour les fournisseurs potentiels de savoir si une qualification préalable est nécessaire est la publication d’un appel de propositions ouvert comportant une condition liée à la qualification. Par ailleurs, pour les quatre autres marchés pour lesquels le questionnaire est publié, la fréquence d’évaluation des candidatures (de façon continue ou à date fixe) n’est pas mentionnée.

Depuis le 1^{er} septembre 2016, les entreprises de l’Ontario sont admissibles aux marchés pour lesquels une qualification est requise. Hydro-Québec a maintenant l’obligation de publier la liste des fournisseurs qualifiés pour chaque marché.

Estimation des coûts

40 Une autre étape majeure liée au processus d'approvisionnement est l'estimation des coûts. Celle-ci permet notamment de déterminer l'importance du budget qui sera réservé à l'achat. L'estimation ne doit pas comporter de marge d'erreur excessive, mais elle doit exiger des efforts proportionnels à l'importance du marché ciblé, tant en termes de valeur que d'impact sur l'organisation. Une sous-estimation engendre notamment le risque de recourir au mauvais mode d'acquisition et de compromettre la rentabilité d'un projet. À l'inverse, une surestimation risque entre autres de réduire les efforts pour maîtriser les coûts, puisqu'une marge budgétaire est disponible, de biaiser l'évaluation des prix soumis et de nuire aux négociations.

41 Selon les directives d'Hydro-Québec, afin de suivre plus attentivement les cas liés à la surestimation ou à la sous-estimation des coûts lors des acquisitions de 100 000 dollars et plus, tous les écarts de plus de 15 % entre la valeur estimée de l'acquisition à l'ouverture des plis et la soumission la plus basse doivent être justifiés. Les raisons expliquant les écarts permettent d'améliorer ultérieurement les estimations.

42 Des écarts de plus de 15 % ont été observés entre la valeur estimée de l'acquisition et la soumission la plus basse dans 54 % des cas. Bien que la valeur des acquisitions soit estimée, Hydro-Québec devrait raffiner l'estimation des coûts de certaines acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs, afin de faciliter l'évaluation de la justesse des prix soumis.

43 Selon l'analyse des données fournies par Hydro-Québec, des écarts de plus de 15 % entre la valeur estimée de l'acquisition et la soumission la plus basse ont été observés pour 54,3 % des 569 dossiers liés à des acquisitions effectuées en 2015 (667,0 millions de dollars). Il y avait une surestimation de plus de 15 % pour 38,7 % des dossiers (324,1 millions) et une sous-estimation de 15 % pour 15,6 % d'entre eux (43,9 millions) (tableau 4). L'une des raisons pouvant expliquer ces écarts est que les estimations sont souvent basées sur des données historiques provenant des contrats antérieurs d'Hydro-Québec.

**Tableau 4 Écart entre la valeur estimée de l'acquisition¹
et la soumission la plus basse²**

	2014				2015			
	Dossiers		Valeur		Dossiers		Valeur	
	N ^{bre}	%	M\$	%	N ^{bre}	%	M\$	%
Surestimation de plus de 15 %	251	37,6	449,0	39,7	220	38,7	324,1	48,6
Sous-estimation de plus de 15 %	123	18,4	48,7	4,3	89	15,6	43,9	6,6
Écart inférieur à 15 %	293	44,0	633,7	56,0	260	45,7	299,0	44,8
Total	667	100,0	1 131,4	100,0	569	100,0	667,0	100,0

1. Il s'agit de la valeur estimée de l'acquisition au moment de l'ouverture des plis pour les appels à la concurrence ouverts et restreints.

2. Les dossiers contenant des soumissions partielles, des indications liées à la non-conformité et des estimations trop basses ont été retirés.

44 Par ailleurs, il y a eu des négociations pour 4 des 12 dossiers d'acquisition analysés, dont 2 pour lesquels il y avait une sous-estimation. La possibilité de négocier est toujours énoncée dans l'appel de propositions. En acceptant régulièrement le prix soumis sans négocier, Hydro-Québec est susceptible de payer une somme liée à la marge de profit que les fournisseurs ont pu prévoir dans leur prix en vue des négociations.

45 Le recours à la négociation devrait être limité et encadré. Depuis mars 2013, sauf pour des marchés spécifiques, les directives d'Hydro-Québec prévoient que les appels de propositions sont privilégiés pour les contrats de plus de 100 000 dollars.

46 De plus, Hydro-Québec n'a pas mis en place de directive quant à la façon de procéder lors des négociations et à la portée de celles-ci. Dans seulement un des quatre dossiers pour lesquels une négociation a eu lieu, les balises de la négociation avaient été déterminées avant l'ouverture des soumissions. Lorsque des négociations ont lieu, ces dernières peuvent porter sur d'autres volets que le prix.

47 Enfin, pour chaque contrat, Hydro-Québec réalise peu d'analyses a posteriori quant aux causes des écarts entre la valeur estimée de l'acquisition et sa valeur réelle. Ce type d'analyse permet de vérifier l'exactitude des estimations et d'apporter les ajustements nécessaires à d'autres contrats semblables, ce qui améliore ainsi le processus. Des 14 contrats examinés, 6 ont été finalisés et seulement 2 ont fait l'objet d'une telle analyse. Hydro-Québec réalise plutôt des analyses visant à expliquer les écarts entre le montant attribué et la valeur finale du contrat.

Recommandations

- 48 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.
- 1 Compléter l'implantation de stratégies d'approvisionnement pour les acquisitions récurrentes ou ayant un impact significatif.**
 - 2 Encadrer la procédure menant à la qualification des fournisseurs et mettre à jour de façon périodique la liste des fournisseurs œuvrant dans les domaines nécessitant une qualification.**
 - 3 Raffiner l'estimation des acquisitions, plus particulièrement celles ayant une valeur ou un impact significatifs.**

2.2 Appel à la concurrence

49 Le choix du mode d'acquisition devrait permettre à la fois de satisfaire les besoins recensés et d'obtenir le prix le plus avantageux dans les délais souhaités. Également, les appels à la concurrence doivent être lancés aussi largement que possible.

Sollicitation du marché

50 Les directives internes d'Hydro-Québec précisent les modes d'appel à la concurrence devant être utilisés selon la nature et la valeur estimée de l'acquisition. Une fois qu'un appel de propositions est lancé, les modifications apportées aux documents doivent se faire au moyen d'addendas. Idéalement, le nombre d'addendas devrait être peu élevé. De plus, le délai devrait être raisonnable entre le dernier addenda publié et la fin de l'appel de propositions afin que les fournisseurs aient le temps d'ajuster leurs soumissions. Aucune limite en termes de nombre d'addendas ou de délais n'est toutefois énoncée dans les documents d'encadrement d'Hydro-Québec.

51 Les directives internes d'Hydro-Québec précisent certaines des exigences qui doivent être formulées dans les documents d'appel de propositions. À titre d'exemple, des garanties de soumission, d'exécution et de paiement doivent être fournies lors des appels de propositions ouverts lancés pour des travaux et des services spécialisés.

52 Le mode d'acquisition prévu dans les documents d'encadrement d'Hydro-Québec n'a pas été suivi pour trois achats sans l'émission d'un contrat normalisé (totalisant 343 210 dollars). Par ailleurs, sur les neuf dossiers d'acquisition analysés qui comportaient des addendas, sept contenaient des addendas qui ont été publiés dans un délai de sept jours et moins avant la fin de l'appel de propositions.

53 Lors de l'analyse de 10 achats sans l'émission d'un contrat normalisé, nous avons observé que, pour 3 d'entre eux, le mode d'acquisition requis n'a pas été respecté, ce qui n'est pas conforme aux directives d'Hydro-Québec. Un plan d'action est en cours à cet égard.

- Pour un même projet, 51 factures totalisant plus de 137 000 dollars ont été payées à un fournisseur. Selon les directives d'Hydro-Québec, un appel de propositions ouvert aurait dû être lancé.
- Une facture totalisant plus de 114 000 dollars a été payée sans l'émission d'un contrat normalisé, alors qu'un appel de propositions ouvert aurait dû être lancé.
- Une dépense de 92 210 dollars a été effectuée sans qu'un contrat ait été attribué, et ce, en raison de l'urgence des travaux. Or, cette situation résultait d'une mauvaise planification des activités entre HQESP et la division responsable du projet. Les documents d'encadrement mentionnent que cela ne peut être une raison pour avoir recours à un achat sans l'émission d'un contrat normalisé.

54 Par ailleurs, parmi les 12 dossiers d'acquisition analysés, nous avons observé que plusieurs addendas ont été publiés. De plus, un certain nombre d'entre eux ont été diffusés très peu de temps avant la fin de l'appel de propositions (tableau 5).

Tableau 5 Publication des addendas

Délai avant la fin de l'appel de propositions	Addendas		Dossiers	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
3 jours et moins	4	13,8	3	33,3
De 4 à 7 jours	7	24,1	4	44,5
8 jours et plus	18	62,1	2	22,2
Total	29	100,0	9¹	100,0

1. Sont exclus un dossier sans addenda et deux dossiers pour lesquels les contrats ont été négociés de gré à gré.

55 Parmi les addendas publiés dans un délai de sept jours et moins avant la fin de l'appel de propositions, notons l'ajout de dessins d'architecte et des modifications apportées aux exigences particulières énoncées dans le contrat. Étant donné que les coûts liés aux addendas ne sont que rarement estimés, il nous a été impossible d'en évaluer l'impact. Néanmoins, en raison des délais de publication des addendas, les fournisseurs doivent ajuster rapidement leurs soumissions et demeurer à l'affût jusqu'à la date limite des appels de propositions.

56 D'ailleurs, les directives d'Hydro-Québec ne font mention ni du délai de publication des addendas ni de la durée de publication des appels de propositions. Hydro-Québec aurait avantage à encadrer ces deux caractéristiques du processus d'approvisionnement afin que les fournisseurs bénéficient d'une période de temps suffisante pour préparer leurs soumissions.

Réception des soumissions

57 Les soumissionnaires doivent transmettre leurs propositions au Bureau des soumissions d'Hydro-Québec. L'envoi s'effectue selon les modalités prévues dans les documents d'appel de propositions : par télécopieur, par courriel, par la poste ou en mains propres (format papier). Par la suite, une équipe des unités responsables des approvisionnements analyse les propositions. Il est à noter qu'Hydro-Québec n'utilise pas le système électronique d'appel d'offres du gouvernement et n'a aucune obligation à cet égard.

58 Il est important de mettre en place des procédures bien définies pour le stockage des soumissions et la communication électronique afin, notamment, d'en assurer la confidentialité. Ainsi, les soumissions transmises par voie électronique doivent être protégées de tout accès avant la date de clôture de l'appel à la concurrence et le système doit avoir la capacité de rejeter automatiquement les soumissions tardives. De plus, il est souhaitable de se doter d'un registre clair et officiel mentionnant la date et l'heure de réception des soumissions.

59 Les propositions reçues par voie électronique sont ouvertes à des fins de validation et de classement avant la date et l'heure fixées pour l'ouverture des plis et leur contenu a pu être examiné.

60 Lors de notre audit du printemps 2015 portant sur la valorisation des actifs de la centrale nucléaire de Gentilly-2, l'entière confidentialité des propositions transmises par voie électronique n'était pas assurée jusqu'à l'heure prévue de clôture. En effet, les envois étaient ouverts au fur et à mesure de leur réception à des fins de classement. Au cours du présent audit, nous avons observé que le processus n'a pas été modifié.

61 À l'époque, nous avons recommandé à Hydro-Québec d'appliquer une procédure qui assure la confidentialité du contenu des soumissions reçues par voie électronique. Dans son plan d'action pour mettre en œuvre cette recommandation, Hydro-Québec s'est engagée à poursuivre sa vigie sur le plan du développement de solutions technologiques. Plus précisément, elle a prévu un investissement afin, notamment, de remplacer la **plateforme** servant à la réception des soumissions électroniques d'ici 2017. Des travaux en ce sens sont en cours.

62 Par ailleurs, lorsque des soumissions sont envoyées par la poste ou reçues en mains propres, les enveloppes indiquant l'heure de réception ne sont conservées qu'un seul mois. Seule l'heure de réception des soumissions rejetées est consignée dans un document. Nous n'avons pas pu nous assurer de la conformité de trois registres liés à l'ouverture des plis puisque l'heure de réception des soumissions en format papier n'y était pas consignée.

À la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, Hydro-Québec aura cinq ans pour publier les appels à la concurrence visés par l'accord sur la plateforme commune qui sera désignée.

Niveau de concurrence

63 Dans un marché de libre concurrence, plus le nombre de soumissions reçues est important, plus les probabilités d'obtenir le meilleur prix augmentent.

64 Lors des appels à la concurrence lancés par Hydro-Québec, le nombre de soumissions reçues est satisfaisant. Toutefois, pour les appels de propositions restreints, les critères de sélection des fournisseurs invités auraient avantage à être documentés.

65 À partir de la base de données d'Hydro-Québec, nous avons calculé le nombre moyen de soumissions reçues par appel de propositions. En 2014 et en 2015, Hydro-Québec a reçu en moyenne trois soumissions pour les appels de propositions restreints et plus de quatre pour les appels de propositions ouverts.

66 Par ailleurs, le choix des fournisseurs invités est effectué en fonction de critères qui gagneraient à être précisés et les décisions devraient être documentées. Des critères tels que la rotation des fournisseurs favoriseraient notamment l'équité et la pertinence de ceux qui sont sélectionnés.

Analyse avant l'attribution des contrats

67 À Hydro-Québec, une fois les soumissions reçues, la soumission la plus basse est repérée et sa conformité est vérifiée. Pour être jugée conforme, une soumission doit satisfaire aux conditions liées à l'admissibilité et à la conformité énumérées dans les documents d'appel de propositions. Par exemple, elle doit être déposée dans les délais prescrits, être complète et inclure les attestations requises. Ces conditions permettent d'assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs.

68 Pour les achats sans l'émission d'un contrat normalisé, étant donné qu'il n'y a pas de soumission, la vérification de la conformité du fournisseur doit être réalisée avant que la dépense soit autorisée.

69 Pour les contrats analysés, Hydro-Québec n'effectue pas toutes les vérifications exigées par la réglementation. Il en est de même pour neuf achats sans l'émission d'un contrat normalisé. Par ailleurs, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire, ce qui engendre un risque d'iniquité à l'égard des efforts demandés aux fournisseurs afin de déposer une soumission.

70 Pour 6 des 14 soumissions gagnantes incluses dans les 12 dossiers d'acquisition sélectionnés, nous n'avons pas trouvé de preuve selon laquelle Hydro-Québec a exercé tous les contrôles exigés par la réglementation. Par exemple, dans 6 dossiers d'acquisition, il n'y avait pas de preuve de vérification du registre du Directeur général des élections du Québec. À l'époque, la validation

de ce registre était exigée par la loi. Pour 2 de ces dossiers, les preuves de vérification du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics étaient également manquantes. Elles l'étaient aussi dans un de ces dossiers pour la licence de la Régie du bâtiment du Québec.

71 De plus, Hydro-Québec a effectué peu de vérifications pour neuf des achats sans l'émission d'un contrat normalisé que nous avons analysés. À titre d'illustration, neuf dépenses ont été réalisées sans la vérification du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics et l'attestation de Revenu Québec et cinq sans la vérification de la licence de la Régie du bâtiment du Québec. Un plan d'action est en cours.

72 D'autre part, dans les documents d'appel de propositions examinés, les critères d'évaluation incluent des critères qualitatifs, comme l'expérience ou la compétence du fournisseur, qui peuvent être pris en compte lors de l'analyse des soumissions. Or, dans la presque totalité des dossiers d'acquisition vérifiés, aucune analyse de la compétence et de l'expérience n'a été documentée ; seuls les prix soumis et la conformité des soumissions sont accompagnés de preuves.

73 Par ailleurs, l'application des clauses relatives à la conformité des soumissions n'est pas claire. Le manque de précision est principalement lié à une clause qui prévoit qu'Hydro-Québec peut passer outre à tout vice mineur dans une soumission. Or, la notion de « vice mineur » n'y est pas définie et une autre clause stipule que les soumissions incomplètes ou non conformes ne sont pas acceptées. Hydro-Québec ne mentionne pas que certaines informations demandées dans la soumission peuvent être transmises après l'ouverture des plis. Ce manque de précision engendre des risques d'iniquité à l'égard des efforts demandés aux fournisseurs afin de déposer une soumission.

74 Par exemple, dans les dossiers d'acquisition analysés, nous avons noté les éléments suivants à l'égard des soumissions pour lesquelles un contrat a été accordé.

Éléments	Description	Importance ¹
Liste des sous-traitants incomplète	Des sections en lien avec les sous-traitants ne sont pas remplies.	5 contrats (170,5 millions de dollars)
Compte rendu de la qualification de l'entrepreneur	Des sections dans lesquelles l'entrepreneur énonce les équipements, les contrats réalisés, etc., sont non remplies ou n'offrent pas suffisamment de détails pour apprécier la compétence de ce dernier.	5 contrats (172,8 millions de dollars)

1. Il s'agit de la valeur réelle en date de l'analyse, y compris celle des avenants. Des 14 contrats, 8 ne sont pas finalisés.

Recommandations

- 75 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.
- 4 Renforcer le respect des documents d'encadrement en vigueur en matière d'approvisionnement pour les achats sans l'émission d'un contrat normalisé.**
 - 5 Fixer un délai minimal de publication des addendas, préciser les critères relatifs à la sélection des fournisseurs invités pour les appels de propositions restreints et documenter les choix effectués.**
 - 6 Appliquer une procédure qui assure la confidentialité du contenu des soumissions reçues par voie électronique jusqu'à la date et l'heure de l'ouverture des plis et consigner l'heure de réception des soumissions reçues en format papier.**
 - 7 Préciser l'application des clauses concernant la conformité des soumissions.**

2.3 Suivi des contrats

- 76 Après l'attribution d'un contrat, il importe de faire un suivi rigoureux de son exécution afin de s'assurer que ses modalités sont respectées, notamment à l'égard des coûts facturés, de la quantité de biens et de services reçus, et de leur qualité.
- 77 À Hydro-Québec, selon l'ampleur du contrat, le suivi peut être sous la responsabilité de la personne qui a fait la demande d'acquisition ou d'une personne différente, soit l'administrateur de contrats.

Clauses contractuelles

- 78 Il importe d'avoir des procédures claires à l'égard de l'administration des contrats. Ces procédures garantissent l'uniformité quant à l'exécution et au respect des contrats, ce qui permet d'assurer l'équité entre les fournisseurs.
-
- 79 Hydro-Québec inclut des clauses standardisées dans ses contrats ne pouvant s'appliquer à toutes les situations. Par ailleurs, pour les dossiers d'acquisition analysés, certaines clauses contractuelles n'ont pas été appliquées de manière uniforme.
-
- 80 Les clauses générales sont sélectionnées en fonction de la valeur des contrats et de leur nature, lesquelles contiennent parfois des clauses non applicables. À titre d'exemple, un contrat comporte une clause concernant la mise en service d'un équipement (inspection en présence d'un représentant d'Hydro-Québec, remise d'un rapport, etc.). Or, cette clause n'est pas applicable dans un des contrats analysés puisque celui-ci porte sur l'aménagement d'un bureau et qu'il n'y a alors pas de mise en service.

81 Comme de telles clauses sont incluses dans les documents d'appel de propositions, la lourdeur de celles-ci peut décourager certains entrepreneurs. Les contrats devraient inclure seulement des exigences adaptées à leur contenu et au contexte de réalisation. Hydro-Québec a entamé des travaux en ce sens.

82 Hydro-Québec n'utilise pas systématiquement d'outils facilitant le suivi de toutes les clauses prévues dans les contrats. Lors de l'analyse des dossiers d'acquisition, certaines clauses des contrats n'ont pas fait l'objet d'un suivi (tableau 6).

Tableau 6 Lacunes liées à l'application des clauses des 14 contrats analysés

	Nombre de contrats
Documents contractuels reçus en retard	5
Assurance échue avant la fin du chantier	4
Liste des sous-traitants fournie en retard ou incomplète	8
Absence de déclaration de paiement final et de quittance	3

Avenants

83 Lorsque des modifications doivent être apportées à un contrat, un avenant doit être signé par les deux parties. Pris dans leur ensemble, les avenants ne doivent pas dénaturer le contrat, ni dans sa portée ni dans les coûts qui y sont liés. À défaut de quoi, un nouvel appel à la concurrence peut être nécessaire ou l'équité entre les fournisseurs peut être compromise.

84 Pour les 14 contrats analysés, la valeur totale des écarts entre la valeur du contrat attribué et sa valeur réelle varie d'un crédit de 13 300 dollars à une somme additionnelle de 24,5 millions de dollars. Le nombre d'avenants est également important (tableau 7). Pour les 14 contrats examinés, il y a eu en moyenne 17 avenants par contrat. Par exemple, pour un contrat de plus de 10 millions, Hydro-Québec a produit 48 avenants d'une valeur totale de plus d'un million.

Tableau 7 Écart entre la valeur du contrat attribué¹ et sa valeur réelle²

	Nombre de contrats	Nombre d'avenants	Valeur de l'écart (\$)	Valeur réelle du contrat (\$)
Plus de 15 %	3	143	26 162 501	157 374 640
15 % et moins	6	74	1 393 399	29 742 991
Valeur réelle inférieure à la valeur du contrat attribué	5	27	(5 360 738)	14 976 753
Total	14	244	22 195 162	202 094 384

1. Il s'agit de la valeur initiale du contrat.

2. Il s'agit de la valeur du contrat en date de l'analyse, y compris celle des avenants. Des 14 contrats, 8 ne sont pas finalisés.

85 Certains des avenants analysés ne respectent pas les procédures en vigueur ni les bonnes pratiques.

86 Différentes lacunes ont été observées dans les avenants que nous avons sélectionnés parmi les 14 contrats analysés. Le tableau 8 présente certaines d’entre elles.

Tableau 8 Lacunes liées aux avenants

	Nombre de contrats
Absence d’estimation	2
Modification a posteriori de la date limite pour une réception provisoire	2
Travaux commencés avant l’obtention de l’autorisation	9

87 Pour trois contrats, la valeur des avenants a dépassé de plus de 15% la valeur du contrat attribué. La valeur de ces contrats a donc été significativement augmentée. Par ailleurs, dans d’autres contrats analysés, bien que la valeur des avenants soit faible, la portée du contrat a été modifiée. Par exemple, pour un contrat analysé, la valeur réelle respecte les engagements (0,4% par rapport à la valeur du contrat attribué), mais seulement 40% des travaux prévus ont été réalisés en raison, notamment, de contraintes environnementales et d’exigences dues à la proximité de voies ferroviaires. Le coût de revient par unité de mesure est passé de 897 dollars au moment de l’estimation à 1 565 dollars à la fin du contrat, soit une hausse de 75%.

Évaluation du rendement des fournisseurs

88 L’évaluation du rendement des fournisseurs vise à favoriser la qualité des services obtenus et peut servir de référence au moment de faire de nouvelles acquisitions. D’ailleurs, dans sa politique *Nos acquisitions de biens meubles et de services et les conditions des contrats*, Hydro-Québec s’est engagée à évaluer le rendement des fournisseurs selon des critères connus de ces derniers, à les informer de leurs résultats et à utiliser ceux-ci afin d’orienter ses choix liés à ses futures acquisitions.

L’évaluation du rendement des fournisseurs permet de mesurer a posteriori les résultats quant à la qualité des biens et des services livrés et au respect des exigences contractuelles.

89 L’application du processus d’évaluation du rendement des fournisseurs n’est pas uniforme et l’utilisation des résultats n’est pas formalisée.

90 Parmi les 14 contrats analysés, deux évaluations ont été réalisées et une seule a été transmise au fournisseur en conformité avec les documents d’encadrement d’Hydro-Québec. Étant considérées comme confidentielles, celles-ci n’ont pas été mises à la disposition d’autres directions pouvant faire affaire avec le même fournisseur.

91 À l'exception de trois marchés liés aux services spécialisés (maîtrise de la végétation à Hydro-Québec TransÉnergie, maîtrise de la végétation à Hydro-Québec Distribution et construction de nouveaux postes de transformation), les évaluations du rendement des fournisseurs de travaux et de services spécialisés ne font pas l'objet d'un processus formel et structuré. Ainsi, les résultats des évaluations ne sont pas pris en considération lors de l'analyse des soumissions reçues pour des travaux ou des services spécialisés. Une telle pratique pourrait être intégrée aux façons de faire d'Hydro-Québec. Cela se fait déjà pour les services professionnels.

Recommandations

- 92 Les recommandations suivantes s'adressent à Hydro-Québec.
- 8 Poursuivre les travaux en cours afin d'inclure dans les contrats seulement des clauses adaptées à leur nature et en effectuer le suivi.
 - 9 Exercer un contrôle afin que les avenants respectent la procédure.
 - 10 Uniformiser l'application du processus d'évaluation du rendement des fournisseurs et formaliser l'utilisation des résultats.

2.4 Information de gestion

93 Pour être efficace, l'information de gestion doit être de qualité. Elle doit permettre de comparer les activités en cours avec la planification, de cerner les améliorations à apporter et d'évaluer le rendement du processus d'approvisionnement. De plus, dans le contexte des efforts déployés pour améliorer l'intégrité des marchés publics, une information de gestion à cet égard est pertinente.

94 Hydro-Québec pourrait améliorer son information de gestion. Des erreurs de saisie ou des champs non remplis ont été recensés dans le système informatique lié aux acquisitions et des renseignements ne sont pas disponibles.

95 Des erreurs de saisie ou des champs non remplis ont été recensés dans le système informatique lié aux acquisitions. Voici les principales lacunes relevées dans ce système.

Données	Lacunes	Importance ¹	Impact
Prix brut	Le prix unitaire n'est pas saisi ou il est inversé avec la quantité.	9 800 enregistrements (valeur non déterminée)	Impossibilité d'avoir des données justes sur le prix moyen de certains articles
Statut des soumissions reçues ²	Le champ n'est pas toujours rempli ou comporte des erreurs.	18 soumissions (21 896 967 dollars)	Biais dans les statistiques, notamment quant au nombre de soumissions reçues et acceptées
Fournisseurs mentionnés deux fois	Le même fournisseur peut apparaître deux fois dans la liste des soumissionnaires et avoir deux statuts différents à l'égard des soumissions.	55 cas (130 655 392 dollars)	Biais dans les statistiques, notamment quant au nombre de soumissionnaires par appel de propositions et au nombre d'appels de propositions pour lesquels une seule soumission est conforme

1. Il s'agit du nombre de cas et de la valeur de ceux-ci pour 2014 et 2015 seulement.

2. Le statut des soumissions reçues fait référence au code de réponse dans le système, par exemple « reçue et transférée » ou « soumission en retard ».

96 Par ailleurs, plusieurs renseignements ne sont pas disponibles. Voici des exemples :

- Il n'est pas possible de dresser un portrait complet des avenants à partir du système informatique d'Hydro-Québec lié aux acquisitions.
- Il n'y a aucun registre concernant les dérogations aux clauses contractuelles (celles-ci étant suivies contrat par contrat).
- Les autorisations, qui sont en format papier, ne sont pas systématiquement intégrées dans le système. Il est donc difficile de s'assurer que toutes les autorisations nécessaires ont été obtenues.
- Il n'est pas possible de dresser un portrait juste des contrats attribués sur les marchés pour lesquels une qualification est requise sans une analyse de chacune des dépenses. De plus, il n'y a aucune statistique relativement à la qualification des fournisseurs.
- Les stratégies d'approvisionnement sont cumulatives au fil du temps, c'est-à-dire qu'une nouvelle stratégie peut modifier une ancienne sans que cette dernière soit jointe au document.

97 Enfin, dans les outils de gestion des risques que nous avons analysés, Hydro-Québec a recensé le risque concernant la collusion ou la corruption. Elle pourrait améliorer le suivi d'indicateurs de collusion ou de corruption. Voici des exemples d'indicateurs en la matière qu'il est possible de suivre.

Indicateurs	Objectifs
<ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre d'entreprises s'étant procuré les documents d'appel à la concurrence par rapport au nombre de celles ayant effectivement déposé une soumission ■ Existence d'entreprises qui déposent des soumissions sans jamais obtenir de contrats 	Détection de la présence d'ententes entre les fournisseurs d'un marché
<ul style="list-style-type: none"> ■ Évolution, par année, du nombre de contrats obtenus par entreprise et de leur valeur, par type de travaux et par segment de marché 	Suivi de la répartition des parts de marché entre les fournisseurs
<ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre moyen de soumissionnaires par appel à la concurrence et nombre d'adjudicataires différents par période annuelle pour chaque type de travaux et chaque segment de marché 	Suivi du niveau de concurrence
<ul style="list-style-type: none"> ■ Nombre de contrats obtenus sur le nombre total de soumissions par fournisseur 	Indication selon laquelle un fournisseur peut avoir un taux de succès ou d'insuccès anormal
<ul style="list-style-type: none"> ■ Coefficient ou moyenne de variation pour les soumissions liées aux appels à la concurrence auxquels une entreprise a participé ou pour tous les appels à la concurrence d'un marché ■ Comparaison des coûts de revient entre des contrats similaires ou entre les régions 	Indication selon laquelle certains prix peuvent avoir fait l'objet de collusion puisque ceux-ci tendent à être plus semblables que les prix fournis lorsqu'il y a libre concurrence

Sources : Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ; Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal ; experts consultés.

Recommandation

98 La recommandation suivante s'adresse à Hydro-Québec.

11 Améliorer la qualité de l'information de gestion.

Commentaires de l’entité auditée

L’entité auditée a eu l’occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu’elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires d’Hydro-Québec

« Hydro-Québec veut mieux faire chaque jour. Cet engagement, à la fois ferme et empreint d’humilité, a été renouvelé à de nombreuses reprises au cours de la dernière année et a solidement été ancré dans le *Plan stratégique 2016-2020*. C’est avec la volonté de s’améliorer qu’Hydro-Québec a soutenu et travaillé étroitement avec l’équipe du Vérificateur général pour son audit de performance touchant le processus d’approvisionnement en travaux et en services spécialisés.

« Compte tenu de l’ampleur des acquisitions réalisées chaque année par l’entreprise, Hydro-Québec s’est montrée ouverte à faire évoluer ses pratiques et tout à fait intéressée par les recommandations devant émaner de cet audit, d’autant plus qu’un exercice d’amélioration des processus était déjà en cours.

« Hydro-Québec prévoit intégrer les recommandations émises à même l’exercice d’amélioration des processus d’approvisionnement déjà en cours en considérant que les constats tirés de l’échantillon ne peuvent être étendus à l’ensemble des approvisionnements. »

Annexes et sigle

- Annexe 1** Objectif de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Principales politiques ou directives internes
- Annexe 3** Liste des contrats analysés

Sigle

HQESP Hydro-Québec Équipement et services partagés

Annexe 1 Objectif de l’audit et portée des travaux

Objectif de l’audit

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

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux d’audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l’audit	Critères d’évaluation
S’assurer qu’Hydro-Québec gère le processus d’approvisionnement de manière économique conformément à la réglementation en vigueur et aux saines pratiques de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les directives relatives au processus d’approvisionnement respectent la réglementation et les saines pratiques de gestion, notamment en ce qui concerne : <ul style="list-style-type: none"> – l’évaluation des besoins ; – l’estimation des coûts ; – la stratégie et le choix du mode d’acquisition, y compris le recours à la qualification. ■ Hydro-Québec respecte ses propres directives et les saines pratiques de gestion lors des acquisitions, entre autres : <ul style="list-style-type: none"> – en mettant en place des contrôles aux étapes clés ; – en se conformant au mode d’acquisition prévu et en justifiant les exceptions ou les dérogations ; – en attribuant les contrats et en sélectionnant les fournisseurs de manière à favoriser en tout temps la saine concurrence et l’équité¹ ; – en obtenant les approbations requises au moment opportun. ■ Les clauses contractuelles, y compris les mesures préférentielles, font l’objet d’un encadrement qui favorise un processus d’approvisionnement économique. ■ Hydro-Québec fait le suivi de l’exécution des contrats afin de s’assurer que le contenu et les coûts de ceux-ci sont respectés.

1. Dans le cadre de la présente mission, l’équité fait référence au traitement juste des fournisseurs.

Portée des travaux

Le présent audit porte sur les acquisitions de travaux et de services spécialisés effectuées par Hydro-Québec. Les recommandations formulées à la suite de cet audit s'adressent à Hydro-Québec. Les contrats analysés ont été sélectionnés sur une base aléatoire, sauf pour trois dossiers pour lesquels la valeur du contrat a été le critère de sélection.

L'examen détaillé nous a permis de recueillir l'information probante nécessaire pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport à l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons collecté l'information essentielle à notre audit, principalement à partir de données financières et opérationnelles accessibles dans les bases de données d'Hydro-Québec relatives à l'approvisionnement. Nous avons réalisé plus de 100 entrevues avec des membres du personnel d'Hydro-Québec et examiné une variété de documents. Nous avons aussi comparé les processus d'Hydro-Québec avec les bonnes pratiques reconnues en matière d'approvisionnement.

Notre audit porte principalement sur les activités des exercices 2014 et 2015, mais des analyses et des échantillons peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2016.

Annexe 2 Principales politiques ou directives internes

Titre	Description sommaire
<i>Politique Nos acquisitions de biens meubles et de services et les conditions des contrats</i>	La politique répond à l'obligation donnée à Hydro-Québec par l'intermédiaire de l'article 7 de la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> . Elle énonce les principes généraux qui guident l'acquisition de biens et de services ainsi que la reddition de comptes qui y est associée.
<i>Directive 08 – Approvisionnement de biens meubles, de services et gestion de contrats¹</i>	La directive détaille la politique présentée ci-dessus. Elle précise le processus d'approvisionnement, notamment pour la définition des besoins, la qualification des fournisseurs, la gestion de la qualité, les modes et les stratégies d'approvisionnement, les retombées économiques, les communications avec les fournisseurs, l'analyse des soumissions, l'attribution et la gestion des contrats, l'évaluation du rendement et les mécanismes de suivi. Cette directive présente les seuils requis pour déterminer le mode d'acquisition (achat sans l'émission d'un contrat normalisé, appel de propositions ouvert ou restreint, etc.).
<i>Encadrements complémentaires – Approvisionnement de biens meubles, de services et gestion de contrats</i>	La norme détaille les modalités d'application des règles établies dans la directive 08. Elle présente également le partage des responsabilités relatives à l'application de ces règles entre l'unité d'Hydro-Québec faisant des demandes d'achat et la Direction de l'approvisionnement, qui fait partie de la division HQESP.
Répertoires des pouvoirs de décision	Ils présentent la répartition de l'autorité décisionnelle à Hydro-Québec, dont les pouvoirs de décision du conseil d'administration, du président-directeur général et des unités.

1. Sont exclus de cette directive l'achat d'électricité, de gaz naturel, de droits et de biens immobiliers ainsi que les biens acquis par Hydro-Québec à titre de fiduciaire de la caisse de retraite.

Annexe 3 Liste des contrats analysés

Contrat	Mode d'acquisition	Type d'acquisition	Nature des travaux
1	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction
2	Négociation de gré à gré	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
3	Appel de propositions restreint	Travaux	Construction – aménagement
4	Appel de propositions restreint	Services spécialisés	Déneigement
5	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction – chauffage et électricité
6	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction
7	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction – réfection
8	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
9	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
10	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation
11	Appel de propositions restreint	Travaux	Construction – chauffage et électricité
12	Appel de propositions ouvert	Travaux	Construction
13	Négociation de gré à gré	Services spécialisés	Transport de matériaux
14	Appel de propositions ouvert	Services spécialisés	Maîtrise de la végétation

