



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

Automne 2016

Suivi d'un audit de performance

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : contrats présentant des situations à risque

CHAPITRE

6

Faits saillants

Objectif des travaux

Dans son rapport de décembre 2015, la Commission de l'administration publique (CAP) a demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi des travaux qu'il a réalisés auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et qui concernaient des contrats présentant des situations à risque. Nous avons aussi évalué l'application des trois recommandations que la CAP a formulées à la suite de l'audit du sous-ministre du MAPAQ en 2015.

L'objectif était de voir si les recommandations ont été appliquées et si le MAPAQ a remédié aux déficiences relevées. Nos travaux se sont terminés en septembre 2016.

Les résultats de la mission initiale ont été publiés dans le chapitre 6 du rapport intitulé *Vérification de l'optimisation des ressources* (printemps 2015).

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

Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des recommandations que nous avons formulées en mai 2015 ainsi que sur les trois recommandations que la CAP a adressées au MAPAQ en décembre 2015. De façon générale, le ministère a consacré des efforts significatifs à corriger les déficiences relevées lors de la mission initiale.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure que 8 des 10 recommandations à l'égard de la gestion des contrats présentant des situations à risque sont appliquées ou donnent lieu à des progrès satisfaisants (tableau 1). Quant aux 3 recommandations formulées par la CAP, nous considérons qu'elles sont toutes appliquées (tableau 2).

Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants. En actualisant son plan de délégation des signatures, le MAPAQ a établi une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques autorisés à signer par type de contrat. Pour ce qui est de produire de l'information de gestion fiable, les progrès sont satisfaisants et les actions réalisées et prévues devraient permettre d'appliquer la recommandation qui y est associée. Il en est de même avec les recommandations concernant l'application de la directive interne, le respect de la réglementation, l'autorisation des paiements ainsi que l'information transmise au Conseil du trésor.

Recommandations pour lesquelles les progrès sont insatisfaisants. Des lacunes liées au respect du processus d'autorisation menant à la signature des contrats sont toujours présentes. Près de la moitié des demandes d'autorisation vérifiées sont signées par le dirigeant après que le contrat lui-même a été conclu ou encore après que les travaux sont commencés, et non au préalable. De plus, l'information saisie dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) comporte encore des inexactitudes et n'est pas toujours publiée dans les délais prescrits.

Recommandations de la CAP. Le MAPAQ a donné suite à ces recommandations. Il a transmis à la Commission un tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le SEAO et les résultats de sa réflexion sur le développement d'un programme de formation continue ainsi que sur la taxation et les décisions concernant son projet informatique lié au Programme de crédit de taxes foncières agricoles. Comme la CAP nous l'a demandé, nous avons recensé de bonnes pratiques en matière de vérification interne au MAPAQ et quelques améliorations à apporter. De plus, à la suite d'un rapport d'audit interne qui mentionne que la gouvernance quant aux technologies de l'information est déficiente, le ministère a préparé un plan d'action.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Encadrement du processus de gestion contractuelle					
Ajuster le plan de délégation des signatures afin d'y établir, par type de contrat, une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques autorisés à signer.	11	√			
Produire au moment opportun une information fiable et suffisante pour pouvoir surveiller, évaluer et corriger, s'il y a lieu, le processus contractuel.	12		√		
Appuyer adéquatement les autorisations que le sous-ministre et les dirigeants accordent dans le cadre de la gestion contractuelle.	13			√	
Application de la directive interne et respect de la réglementation					
Utiliser les critères du Conseil du trésor pour déterminer le statut réel du fournisseur et appliquer la réglementation applicable.	15		√		
Revoir sa gestion contractuelle afin que, conformément à sa directive interne et à la réglementation, le recours à l'appel d'offres sur invitation ou à l'appel d'offres public soit privilégié.	16		√		
Analyser les résultats des appels d'offres et prendre les moyens pour que l'évaluation des soumissions et la sélection des fournisseurs favorisent leur traitement intègre et équitable, en conformité avec les exigences réglementaires.	17		√		
Traiter adéquatement les modifications à un contrat ; pour ce faire, établir les dépenses supplémentaires afin qu'elles soient autorisées par les autorités compétentes, publiées dans le système électronique d'appel d'offres et, lorsque requis, transmises au Conseil du trésor.	18		√		
Autorisation des paiements					
S'assurer que les paiements autorisés respectent les conditions établies lors du processus contractuel en ce qui a trait au tarif et à la nature des travaux.	19		√		
Reddition de comptes					
Publier adéquatement et en temps opportun dans le système électronique d'appel d'offres l'intégralité des renseignements relatifs aux contrats, conformément à la réglementation.	20			√	
Veiller à ce que les informations transmises au Conseil du trésor en conformité avec les exigences réglementaires soient exactes et complètes.	21		√		
Total des recommandations		1	7	2	
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			80 %		

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique le tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le système SEAO au plus tard le 30 janvier 2016.	22	√			
Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats d'un exercice de réflexion sur le développement d'un programme de formation continue au plus tard le 30 juin 2016. Ce document devra inclure un compte rendu des activités de formation déjà données et des résultats de ces activités.	23	√			
Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats de sa réflexion concernant la taxation ainsi que les décisions concernant son projet informatique lié au Programme de crédit des taxes foncières agricoles, à la suite à [sic] son audit interne, au plus tard le 15 décembre 2016.	24	√			
Total des recommandations			3		
Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			100 %		

Table des matières

1 Mise en contexte	8
2 Recommandations du Vérificateur général	10
2.1 Encadrement du processus de gestion contractuelle	11
2.2 Application de la directive interne et respect de la réglementation	15
2.3 Autorisation des paiements	19
2.4 Reddition de comptes	20
3 Recommandations de la Commission de l'administration publique	22
Commentaires de l'entité auditée	27
Annexe et sigles	29

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint
Alain Fortin
Directeur principal
Carole Bédard
Directrice de vérification
Nadia Croteau
Serge Gagnon
Marie-Pier Germain

Lors de la mission initiale, nous avons ciblé des situations à risque pour quatre catégories de contrats, soit ceux :

- liés au domaine des ressources informationnelles et des technologies de l'information ;
- accordés à des personnes physiques ;
- présentant une possibilité de dépassement de coûts ;
- attribués de gré à gré.

1 Mise en contexte

1 Les organismes publics utilisent les fonds de l'État pour acheter des biens, obtenir des services et faire exécuter des travaux de construction par des fournisseurs. Le gouvernement a donc mis en place un encadrement législatif et réglementaire visant à établir des normes sur les aspects importants du processus de gestion contractuelle. Cet encadrement est principalement composé des lois suivantes :

- La *Loi sur les contrats des organismes publics*, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008, et ses règlements établissent les conditions liées aux contrats conclus entre les organismes publics et les fournisseurs.
- 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* établit, quant à elle, des mesures particulières applicables aux contrats de service qu'un organisme public entend conclure pendant les périodes soumises à des mesures de contrôle de l'effectif. Cette loi est entrée en vigueur en décembre 2014.

2 En mai 2015, le Vérificateur général a déposé à l'Assemblée nationale un rapport d'audit de performance¹ portant sur la gestion des contrats présentant des **situations à risque** effectuée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). En septembre 2015, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu en audition le sous-ministre sur les actions qu'il comptait entreprendre. À la suite de cette rencontre, les membres de la Commission ont demandé au Vérificateur général d'effectuer un suivi de ses travaux et de lui transmettre un état de situation au plus tard le 15 décembre 2016.

3 Afin de répondre à la demande de la CAP, nous avons fait des travaux de mars à septembre 2016, soit environ un an après le dépôt du rapport.

4 Nous avons également évalué l'application des trois recommandations que la CAP a adressées au MAPAQ à la suite de l'audition. Ces recommandations sont incluses dans le 33^e rapport de la CAP, intitulé *Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative*, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2015.

5 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de l'audit ainsi que la portée des travaux que nous avons réalisés.

1. Depuis juin 2016, nous utilisons l'expression *audit de performance* plutôt que *vérification de l'optimisation des ressources*.

Attribution de contrats

6 Selon les données publiées dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO), le MAPAQ a accordé, du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2016, 148 contrats de 25 000 dollars et plus, contrats qui représentent 20,2 millions de dollars (tableau 3). À titre indicatif, le nombre de contrats de 25 000 dollars et plus était de 227 pour la période du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2014, leur valeur s'étant élevée à 43,4 millions.

Tableau 3 Contrats de 25 000 dollars et plus

Mode de sollicitation	2014-2015		2015-2016		Total	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Appel d'offres public	28	10,4	14	3,2	42	13,6
Appel d'offres sur invitation	13	0,7	6	0,3	19	1,0
Contrat de gré à gré	49	3,3	38	2,3	87	5,6
Total	90	14,4	58	5,8	148	20,2

Source : SEAO.

7 Sauf exception, le MAPAQ, tout comme les autres entités assujetties à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, doit procéder par appel d'offres public pour tout contrat de service ou de travaux de construction de 100 000 dollars et plus. En dessous de ce seuil, les règles internes du ministère s'appliquent (tableau 4).

Tableau 4 Seuils relatifs à certains modes de sollicitation de contrats (en dollars)

	Services techniques	Services professionnels	Construction
Contrat de gré à gré	Moins de 5 000	Moins de 25 000	Moins de 25 000
Appel d'offres sur invitation	De 5 000 à 99 999	De 25 000 à 99 999	De 25 000 à 99 999

Source : MAPAQ.

8 À la suite de la publication de notre rapport en 2015, le ministère a produit un plan qui inclut des actions susceptibles de corriger les lacunes relevées lors de nos travaux. Parmi ces actions, notons la centralisation quant au pouvoir décisionnel d'autorisation de l'attribution des contrats, la formation obligatoire des gestionnaires et du personnel concerné par la gestion contractuelle et, de façon complémentaire, l'accroissement des travaux réalisés par l'équipe de vérification interne à cet égard.

9 Par ailleurs, le MAPAQ a conclu des ententes avec la Société québécoise des infrastructures (SQI) en 2015 pour la gestion de projets et l'exploitation immobilière. Ces ententes concernent notamment les centres de recherche et les écoles d'agriculture appartenant au ministère. En conséquence, la Société a maintenant la responsabilité d'attribuer et d'administrer la plupart des contrats de construction liés à ces immeubles.

2 Recommandations du Vérificateur général

10 Les résultats de nos travaux de suivi montrent que le MAPAQ poursuit ses efforts afin d'appliquer les 10 recommandations qui lui ont été faites.

- Trois recommandations portent sur l'encadrement du processus de gestion contractuelle.
- Quatre d'entre elles concernent l'application de la directive interne et le respect de la réglementation.
- Une recommandation a trait à l'autorisation des paiements.
- Les deux dernières se rapportent à la reddition de comptes.

11 Nous avons apprécié la mise en œuvre des actions pour chacune des recommandations. Pour évaluer si les actions ont eu un effet réel sur la prise en compte des bonnes pratiques et le respect des règles en matière de gestion contractuelle et de reddition de comptes, nous avons sélectionné et vérifié 24 contrats totalisant 2,7 millions de dollars. Nous avons ciblé des contrats qui présentaient des situations à risque parmi ceux accordés du 27 mai 2015 au 30 juin 2016. De ces 24 contrats, 16 ont été attribués de gré à gré, 4, par appel d'offres sur invitation et 4, par appel d'offres public.

12 Pour chaque recommandation, nous présentons dans les pages qui suivent notre conclusion quant à son degré d'application. Notre appréciation se présente de la façon suivante :

- Recommandation appliquée : les actions sont terminées et les principales lacunes sont corrigées.
- Progrès satisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser devraient permettre de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Progrès insatisfaisants : les actions mises en œuvre et celles que l'entité prévoit réaliser ne permettront probablement pas de corriger les principales lacunes dans un délai raisonnable.
- Recommandation non appliquée : les principales actions sont terminées, mais une ou plusieurs lacunes importantes demeurent.

13 Nous sommes d'avis que huit recommandations ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, et ce, un peu plus d'un an après qu'elles ont été formulées au ministère.

2.1 Encadrement du processus de gestion contractuelle

Recommandation du Vérificateur général			
1 Ajuster le plan de délégation des signatures afin d'y établir, par type de contrat, une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques autorisés à signer.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

14 En 2015, nous avons mentionné que le plan de délégation des signatures du MAPAQ établissait, par type de contrat, les niveaux hiérarchiques autorisés à les signer, mais ne prévoyait pas de limite financière maximale par niveau. Selon ce plan, les personnes autorisées à signer les contrats de construction ou de services pouvaient être autant le sous-ministre adjoint, le directeur général des services à la gestion, le directeur que le chef de service. Ainsi, 20 des 23 contrats vérifiés, dont 4 valaient chacun plus de un million de dollars, avaient été signés par un chef de service.

15 Le ministère a actualisé son plan de délégation des signatures ; celui-ci précise, par type de contrat, une limite financière maximale pour chacun des niveaux hiérarchiques.

16 Le nouveau plan de délégation a été approuvé le 12 août 2015 et le sous-ministre l'a transmis à tous les gestionnaires en septembre 2015.

17 À l'exception d'un dossier, les contrats que nous avons analysés après cette date étaient signés conformément à ce qui est prévu dans le plan de délégation.

Recommandation du Vérificateur général			
2 Produire au moment opportun une information de gestion fiable et suffisante pour pouvoir surveiller, évaluer et corriger, s'il y a lieu, le processus contractuel.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

18 Lors de notre mission initiale, l'information sur laquelle s'appuyait le sous-ministre ne lui permettait pas de jouer son rôle à l'égard de la gestion des contrats. En effet, aucune information utile à l'analyse du processus contractuel ou à la mise en évidence de situations problématiques n'était transmise au sous-ministre afin de lui permettre de veiller au bon fonctionnement de ce processus et de l'ajuster au besoin. Par exemple, un portrait ministériel aurait pu faire ressortir des tendances et souligner certains risques.

19 Comme prévu dans le plan d'action du ministère, un rapport de gestion est présenté au sous-ministre tous les trois mois, le but étant de cibler certaines situations contractuelles à risque et de rectifier le tir, s'il y a lieu. Toutefois, les rapports pourraient être bonifiés.

20 En vertu du cadre de reddition de comptes sur les contrats, la Direction des ressources financières a transmis au sous-ministre un portrait sommaire des contrats pour l'année 2014-2015, un rapport pour chacun des trois derniers trimestres de 2015-2016 ainsi qu'un autre pour le premier trimestre de 2016-2017. Ces rapports se composent principalement de listes de contrats. Quelques observations et des tendances concernant les contrats les plus à risque, comme ceux conclus de gré à gré sous le seuil d'un appel d'offres public et ceux signés avec une personne physique exploitant ou non une entreprise individuelle, y sont également consignées.

21 Bien qu'il s'agisse d'une nette amélioration par rapport à la situation décrite en 2015, l'analyse incluse dans ces rapports n'est pas suffisamment détaillée pour dégager les situations potentiellement à risque.

Recommandation du Vérificateur général			
3 Appuyer adéquatement les autorisations que le sous-ministre et les dirigeants accordent dans le cadre de la gestion contractuelle.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

22 Les travaux réalisés en 2015 ont montré que l'information présentée aux dirigeants aux fins d'autorisation leur permettait difficilement de prendre des décisions en connaissance de cause. Par exemple, le MAPAQ avait conclu cinq contrats successifs de gré à gré avec la même personne pour des services techniques. Le dirigeant avait autorisé la conclusion de chacun de ces contrats, mais aucune information à l'égard de la récurrence des contrats ou de la durée de la relation contractuelle ne figurait sur les formulaires d'autorisation. Pourtant, l'aide-mémoire du Conseil du trésor précise que la justification quant à l'autorisation du dirigeant doit être pertinente et suffisamment détaillée pour démontrer la rigueur du processus décisionnel et prouver qu'il a en main toute l'information nécessaire pour prendre sa décision.

23 Malgré les différents moyens pris par le MAPAQ pour mieux outiller les gestionnaires lorsqu'ils doivent transmettre une demande d'autorisation au dirigeant, des lacunes liées au respect du processus d'autorisation menant à la signature des contrats sont toujours présentes.

24 Le ministère a fourni un aide-mémoire pour remplir le formulaire de demande d'autorisation du dirigeant. De plus, des séances de formation obligatoires ont été données aux gestionnaires et une note du sous-ministre leur rappelant l'ensemble des règles applicables en matière de gestion contractuelle, dont celles concernant les demandes d'autorisation, leur a été transmise.

25 Selon nos travaux de suivi, les demandes d'autorisation ont été approuvées par la personne dont le niveau d'autorisation correspond au type de contrat à attribuer. Par contre, près de la moitié des demandes d'autorisation vérifiées sont signées par le dirigeant après que le contrat lui-même a été conclu ou encore après que les travaux sont commencés, et non au préalable, comme il se doit.

26 De plus, pour 6 des 13 dossiers analysés dans lesquels une justification était nécessaire, celle-ci est soit absente, soit insuffisamment détaillée pour que les dirigeants aient toute l'information en main afin de prendre leur décision. Par exemple, la récurrence des contrats signés avec un même fournisseur, une situation pourtant à risque, ne fait pas toujours l'objet d'une description rigoureuse.

27 Qui plus est, nous avons trouvé des éléments contradictoires dans certains formulaires d'autorisation, les justifications différant parfois d'une section à l'autre. Par exemple, dans un formulaire d'autorisation, on justifie le besoin de ressources par une charge de travail trop élevée et des délais trop serrés pour que les ressources internes soient en mesure de répondre à la demande ; pourtant, on affirme dans une autre section que l'expertise n'est pas disponible à l'interne.

28 Nous encourageons donc le ministère à s'assurer que le processus en place permet d'appuyer adéquatement les autorisations accordées par les dirigeants.

2.2 Application de la directive interne et respect de la réglementation

Recommandation du Vérificateur général			
4 Utiliser les critères du Conseil du trésor pour déterminer le statut réel du fournisseur et mettre en œuvre la réglementation applicable.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

29 Lors de nos travaux initiaux, nous avons noté que l'évaluation faite par le MAPAQ pour déterminer si le fournisseur est une personne physique exploitant ou non une entreprise individuelle manquait de rigueur. Le ministère n'utilisait pas les critères du Conseil du trésor pour faire cette évaluation. Or, une telle évaluation est importante. En effet, s'il s'agit d'une personne physique exploitant une entreprise individuelle, les seuils d'appel d'offres s'appliquent ; cependant, si le fournisseur est une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle, le ministère peut accorder un contrat de gré à gré. L'autorisation préalable du Conseil du trésor est toutefois requise lorsque le montant est de 50 000 dollars et plus. Or, des contrats ont été attribués de gré à gré, alors qu'il aurait dû y avoir un appel d'offres. D'autre part, l'autorisation préalable du Conseil du trésor n'a pas été demandée pour certains contrats. Notons que cette situation concernait, entre autres, les contrats signés avec les médecins vétérinaires responsables de l'inspection des viandes dans les abattoirs.

30 Le MAPAQ a pris des mesures pour utiliser les critères du Conseil du trésor lors de l'évaluation du statut d'un fournisseur lorsqu'il s'agit d'une personne physique. Néanmoins, il n'y a pas de preuve que l'évaluation a été réalisée pour quelques contrats.

31 Pour régulariser la situation, le MAPAQ a formé les gestionnaires et diffusé un guide basé sur les critères du Conseil du trésor, guide qui aide à déterminer le statut d'un fournisseur. Ce guide précise que l'analyse pour définir le statut doit être consignée dans le dossier relatif au contrat. C'est le gestionnaire qui effectue l'analyse et il est invité à consulter, au besoin, les responsables de la gestion contractuelle du ministère. Dans le cas des vétérinaires responsables de l'inspection des viandes, une analyse pour déterminer le statut réel de chacun des fournisseurs a été produite et présentée au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), qui l'a approuvée. Toutefois, pour quelques contrats signés avec une personne physique, l'analyse n'était pas présente dans le dossier.

Recommandation du Vérificateur général			
5 Revoir sa gestion contractuelle afin que, conformément à sa directive interne et à la réglementation, le recours à l'appel d'offres sur invitation ou à l'appel d'offres public soit privilégié.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

32 En 2015, nous avons observé que le MAPAQ avait eu recours au fractionnement pour 6 des 10 fournisseurs dont nous avons vérifié les contrats, de sorte qu'il n'avait pas procédé par appel d'offres public ou par appel d'offres sur invitation.

33 Le ministère a accompli diverses actions afin de favoriser le recours à l'appel d'offres. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour que la recommandation soit considérée comme appliquée.

34 En novembre 2015, les responsables de la gestion contractuelle ont procédé à une analyse des contrats attribués de gré à gré par les différents donneurs d'ouvrage du MAPAQ au cours des dernières années. L'objectif était d'évaluer la possibilité de regrouper les besoins récurrents qui correspondaient à des sommes peu importantes afin de favoriser le recours à l'appel d'offres ; on voulait aussi relever les situations répétitives en vue de privilégier l'établissement de contrats pluriannuels, lorsque cela serait approprié. Le ministère a rencontré les donneurs d'ouvrage pour échanger sur les conclusions de cette analyse et les sensibiliser aux situations potentiellement à risque.

35 D'autre part, le MAPAQ a renforcé certaines exigences, dont celle de justifier, pour chaque dossier se rapportant à un contrat de service, le fait de ne pas recourir à un appel d'offres sur invitation ou à un appel d'offres public. Selon nos travaux de suivi, certains contrats ont été attribués de gré à gré, sans qu'une justification valable du non-recours à un appel d'offres ait été fournie.

Recommandation du Vérificateur général			
6 Analyser les résultats des appels d'offres et prendre les moyens pour que l'évaluation des soumissions et la sélection des fournisseurs favorisent leur traitement intègre et équitable, en conformité avec les exigences réglementaires.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

36 Lors de la mission initiale, les résultats des appels d'offres pour l'attribution des contrats dans le domaine des technologies de l'information et la gestion de ceux-ci étaient préoccupants quant au traitement intègre et équitable des concurrents, à la transparence, à la reddition de comptes et à la bonne utilisation des fonds publics. Les lacunes portaient sur le processus d'évaluation et de sélection du fournisseur.

37 Comme prévu dans son plan d'action, le ministère a apporté des améliorations à son processus d'appel d'offres et d'attribution des contrats. Puisqu'un seul contrat en technologies de l'information nécessitant le recours à un comité de sélection a été attribué au cours de la période couverte par nos travaux, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que la recommandation est appliquée.

38 La validation par le responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) de la composition du comité de sélection constitue l'un des moyens envisagés pour améliorer l'évaluation des soumissions. Cette validation vise à assurer notamment la rotation des membres, l'absence du chargé de projet dans le comité et de liens hiérarchiques entre les membres, ainsi que le respect de toutes les autres exigences prévues dans la réglementation.

39 L'analyse des résultats d'appels d'offres publics par le conseiller en gestion contractuelle avant l'attribution du contrat constitue une autre mesure prévue dans le plan d'action. Cette analyse permet de comparer le nombre de fournisseurs ayant commandé les documents d'appel d'offres dans le SEAO et le nombre de soumissions reçues, de prendre connaissance des raisons de la non-participation à l'appel d'offres des firmes potentielles et d'expliquer l'écart entre le montant estimé et les prix soumis.

40 De mai 2015 à juin 2016, soit la période couverte par notre suivi, un seul contrat concernait à la fois les technologies de l'information et la nécessité de mettre en place un comité de sélection. Pour ce contrat, les mesures décrites ci-dessus ont été prises en compte.

Recommandation du Vérificateur général			
7 Traiter adéquatement les modifications à un contrat ; pour ce faire, établir les dépenses supplémentaires afin qu'elles soient autorisées par les autorités compétentes, publiées dans le système électronique d'appel d'offres et, lorsque requis, transmises au Conseil du trésor.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

41 En 2015, nous avons remarqué que les modifications de contrats n'étaient pas toujours traitées comme l'exigeaient la réglementation et la directive interne du MAPAQ. Ainsi, les dépenses supplémentaires n'étaient pas présentées aux dirigeants ni au Conseil du trésor ; ces dépenses auraient pourtant dû être autorisées par les dirigeants. De plus, elles n'étaient pas publiées dans le SEAO. Nous avons aussi relevé des procédés qui permettaient d'éviter la préparation d'un avenant, comme l'attribution d'un nouveau contrat de gré à gré au même fournisseur.

42 Le MAPAQ a renforcé ses procédures dans le but de mieux encadrer les modifications aux contrats, mais des améliorations demeurent nécessaires quant au respect des délais pour que les dépenses supplémentaires soient traitées adéquatement.

43 Le manuel des procédures, préparé et mis à jour par la Direction des ressources financières en 2015, encadre l'application de la réglementation et des directives internes, dont celles liées à la préparation d'un avenant.

44 De plus, le cadre ministériel sur la gestion contractuelle a été modifié en septembre 2015. Dorénavant, la quasi-totalité des dépenses supplémentaires relatives à un contrat doit être autorisée par le sous-ministre.

45 Pour les dossiers analysés, cinq contrats comportaient des suppléments qui ont reçu l'autorisation du sous-ministre. Toutefois, pour deux d'entre eux, les avenants ont été signés après la date d'échéance du contrat. Par ailleurs, dans le cas où l'avenant fait en sorte que le contrat équivaut à 25 000 dollars ou plus, ce dernier a été publié dans le SEAO, comme cela est requis.

2.3 Autorisation des paiements

Recommandation du Vérificateur général			
8 S'assurer que les paiements autorisés respectent les conditions établies lors du processus contractuel en ce qui a trait au tarif et à la nature des travaux.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

46 Lors de la mission initiale, nous avons observé que le MAPAQ manquait de rigueur lorsqu'il autorisait les paiements de factures en lien avec les contrats. Des écarts avaient été notés entre ce qui avait été payé et les termes prévus dans les contrats. Diverses situations avaient été relevées à l'égard de paiements supérieurs aux montants prévus dans le contrat.

47 Le MAPAQ a pris des mesures pour s'assurer que les paiements autorisés correspondent aux conditions établies lors du processus contractuel. Globalement, l'examen des dossiers révèle que les paiements sont faits selon les termes des contrats.

48 Un manuel des procédures a été préparé à l'intention des responsables de la gestion contractuelle, notamment pour mieux encadrer la validation des factures avant leur paiement. D'autre part, lors de la formation obligatoire des gestionnaires, des rappels ont été faits concernant les rôles et les responsabilités des gestionnaires, des responsables de dossiers et du personnel administratif quant au paiement des factures.

49 Selon l'examen des dossiers pour lesquels les contrats sont arrivés à échéance, il n'y a pas de paiements qui sont supérieurs aux montants prévus dans les contrats. Toutefois, pour trois dossiers, il est impossible d'arrimer les détails de la facture aux modalités de paiement prévues dans le contrat.

2.4 Reddition de comptes

Recommandation du Vérificateur général			
9 Publier adéquatement et en temps opportun dans le système électronique d'appel d'offres l'intégralité des renseignements relatifs aux contrats, conformément à la réglementation.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

50 En 2015, nous avons noté que le MAPAQ ne publiait pas toujours dans le SEAO l'information exigée par la réglementation. De plus, celle qui était publiée l'était souvent avec un retard, parfois important, et contenait des inexactitudes.

51 Certes, le ministère a édicté des directives internes pour améliorer la saisie des données dans le SEAO et mieux respecter les délais de publication. Toutefois, l'information qui y est publiée, en retard dans certains cas, comporte parfois des inexactitudes.

52 Des directives à l'égard de la saisie des données dans le SEAO ont été édictées en juillet 2015 pour améliorer la situation. De plus, un tableau de bord dresse la liste des contrats dépassant 25 000 dollars qui doivent être publiés dans le SEAO et précise les délais de publication de chacun afin qu'on évalue si les directives du SCT ont été respectées.

53 La saisie dans le SEAO des données se rapportant aux contrats vérifiés est problématique dans 50 % des cas. Il y a encore de l'information manquante et des renseignements inexacts, et les délais de publication ne sont pas toujours respectés. Par conséquent, nous encourageons le MAPAQ à resserrer l'application de ses directives et à optimiser l'utilisation de son tableau de bord pour qu'une information exacte soit publiée en temps opportun dans le SEAO.

Recommandation du Vérificateur général			
10 Veiller à ce que les informations transmises au Conseil du trésor en conformité avec les exigences réglementaires soient exactes et complètes.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

54 Lors de la mission initiale, l'information que transmettait le ministère au Conseil du trésor était incomplète et inexacte à certains égards. Entre autres, le fractionnement de contrats a fait en sorte que le MAPAQ attribuait des contrats sous le seuil prescrit et que, par conséquent, il n'avait pas à déclarer des dépenses supplémentaires pour ceux-ci. De plus, les engagements financiers mensuels n'avaient pas tous été déclarés ou le ministère avait fait sa déclaration en retard. Ainsi, le Conseil du trésor ne pouvait cibler les situations problématiques et s'assurer que le MAPAQ respectait les orientations gouvernementales en matière de gestion contractuelle.

55 Pour les dossiers que nous avons examinés, l'information requise a été transmise au SCT dans la plupart des cas. Cependant, les délais ne sont pas toujours respectés relativement à la déclaration des engagements financiers.

56 En vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État*, certaines autorisations du sous-ministre doivent être transmises au Conseil du trésor. Selon l'analyse de nos dossiers, l'information requise a généralement été transmise, lorsque c'était nécessaire.

57 D'autre part, le MAPAQ transmet mensuellement au SCT une déclaration quant aux engagements financiers de 25 000 dollars et plus. Des 16 contrats que nous avons analysés et qui dépassent ce seuil, un seul ne figurait pas dans une déclaration. Quant aux délais prescrits dans la directive du Conseil du trésor, ils ne sont pas toujours respectés.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

58 À la suite de l'audition tenue sur les contrats présentant des situations à risque conclus par le MAPAQ, la CAP a formulé quatre recommandations, dont trois s'adressaient au ministère et une, au Vérificateur général. Nous présentons ici le résultat de nos travaux à l'égard de ces quatre recommandations.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

1 Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique le tableau de bord utilisé pour le suivi de la saisie des données dans le système SEAO au plus tard le 30 janvier 2016.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

59 En réponse à la demande de la CAP, le ministère lui a transmis le 28 janvier 2016 le tableau de bord servant au suivi de la saisie des données dans le SEAO, ce qui permet notamment de vérifier le respect des délais de publication.

60 Le suivi de la recommandation du Vérificateur général portant sur le sujet (recommandation 9) permet également d'apprécier les progrès du MAPAQ concernant la publication de l'information dans le SEAO. Nous invitons le lecteur à s'y référer.

Recommandation de la Commission de l'administration publique			
2 Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats d'un exercice de réflexion sur le développement d'un programme de formation continue au plus tard le 30 juin 2016. Ce document devra inclure un compte rendu des activités de formation déjà données et des résultats de ces activités.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

61 Le 22 juin 2016, le MAPAQ a soumis à la CAP son programme de formation continue en matière de gestion contractuelle ainsi que le compte rendu des activités de formation réalisées.

62 Le programme de formation lié à la gestion contractuelle remis à la CAP s'adresse aux intervenants du ministère, dont les gestionnaires, les chargés de projet, les conseillers et les responsables administratifs. Il comprend deux volets ; le premier concerne la formation de base pour l'ensemble des intervenants et celle propre à ceux qui sont engagés dans la gestion de contrats publics. L'autre volet porte sur la formation continue, laquelle suppose la mise à jour annuelle du programme de formation et la consultation de l'information sur la gestion contractuelle dans l'intranet. Pour leur part, les intervenants impliqués dans la gestion de contrats publics sont invités à visiter l'extranet des marchés publics.

63 Quant au compte rendu, il indique, pour chacune des activités de formation offertes de septembre 2015 à mai 2016, les groupes d'intervenants ciblés et les résultats afférents au taux de participation.

Recommandation de la Commission de l'administration publique			
3 Que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation transmette à la Commission de l'administration publique les résultats de sa réflexion concernant la taxation ainsi que les décisions concernant son projet informatique lié au Programme de crédit des taxes foncières agricoles, à la suite à [sic] son audit interne, au plus tard le 15 décembre 2016.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
√			

64 À la suite du *Discours sur le budget 2016-2017* qui a annoncé le transfert de la gestion du Programme de crédit de taxes foncières agricoles à Revenu Québec, le MAPAQ a annulé le 17 mars 2016 le projet informatique associé à ce programme.

65 Le ministère a déposé à la CAP le 28 janvier 2016 une lettre confirmant que le contrat avec le fournisseur de services à propos de ce projet avait été résilié le 17 avril 2014. Ce contrat concernait les travaux de refonte de la solution informatique soutenant la gestion du Programme de crédit de taxes foncières agricoles ainsi que les activités de pilotage et de gestion du changement liées à cette refonte.

66 De plus, d'après le budget 2016-2017 du gouvernement du Québec, diverses modifications seront apportées à ce programme et il sera, à compter du 1^{er} janvier 2017, intégré dans la *Loi sur la fiscalité municipale* et administré par Revenu Québec. Ainsi, le MAPAQ n'aura plus la responsabilité de la gestion du programme.

67 Conséquemment à la décision du gouvernement et pour donner suite à la recommandation de la CAP, le MAPAQ a informé cette dernière dans une lettre datée du 30 mai 2016 qu'il annulait le projet informatique lié à ce programme. La lettre précise également que le ministère déclarera que le projet est annulé dans sa prochaine version de l'état de santé des projets en ressources informationnelles.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

4 Que le Vérificateur général du Québec effectue un suivi de ses travaux et qu'il transmette un état de situation aux membres de la Commission de l'administration publique au plus tard le 15 décembre 2016. Ce suivi pourrait notamment concerner :

- **la mise en œuvre des mesures prévues au plan d'action**
- **les bonnes pratiques en matière de vérification interne**
- **le rapport d'audit interne concernant la gestion des technologies de l'information.**

Mise en œuvre du plan d'action

68 La section Recommandations du Vérificateur général donne notre appréciation pour chacune des recommandations. Cette appréciation s'appuie en partie sur les résultats quant à la mise en œuvre du plan d'action du MAPAQ. Rappelons qu'il s'agit de l'état de situation environ un an après la publication du rapport initial.

Bonnes pratiques en matière de vérification interne

69 Lors de l'audition du sous-ministre du MAPAQ, la CAP a invité le Vérificateur général à faire état de la situation concernant les pratiques en matière de vérification interne au ministère.

70 Parmi les éléments positifs, soulevons ceux-ci :

- Comme prévu dans le plan d'action, la Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne (DEPVI) a mis en place un mécanisme pour analyser l'ensemble des contrats accordés de façon périodique. Le résultat de cet exercice permet d'informer adéquatement les autorités du ministère.
- La DEPVI prépare une planification pluriannuelle qu'elle met à jour en continu. Selon la politique de vérification interne, les travaux prévus sont des mandats déterminés notamment sur la base des risques organisationnels.
- Puisque la DEPVI est responsable à la fois de l'évaluation de programmes et de la vérification interne, elle planifie les mandats pour ces deux activités de manière à assurer la cohérence et l'efficacité de ses interventions.
- Les rapports de vérification intègrent le plan d'action du secteur concerné par les travaux et un suivi est réalisé environ trois ans plus tard. Les mandats de vérification sont signés par le sous-ministre, la secrétaire générale et le directeur de la DEPVI, alors que ceux d'évaluation de programmes sont également signés par le sous-ministre adjoint et le directeur concerné, ce qui permet de s'assurer de leur adhésion et de faciliter leur collaboration.

- Pour accomplir ses travaux de vérification, la DEPVI dispose de quatre vérificateurs, en plus des professionnels en évaluation de programmes et du responsable. Cela démontre une certaine valorisation du rôle de la direction au sein du ministère.
- Enfin, les membres du comité ministériel d'évaluation et de vérification se sont rencontrés à trois reprises au cours de l'année 2015-2016, ce qui constitue un réel progrès par rapport à l'année précédente.

71 Parmi les éléments à améliorer, mentionnons les suivants :

- Le responsable de la vérification interne ne relève pas directement du sous-ministre, contrairement à ce qui est prévu dans les orientations du Conseil du trésor.
- Le comité ministériel d'évaluation et de vérification est composé de quatre dirigeants internes et d'un seul membre externe. Bien que cette situation soit conforme aux orientations du Conseil du trésor, un risque demeure : les membres pourraient ne pas toujours agir en toute objectivité ni avoir le regard extérieur nécessaire à la fonction.
- La dernière analyse des risques documentée a été réalisée en 2009 et mise à jour en 2012 pour certaines directions. Même si, selon le MAPAQ, le plan d'audit interne est notamment basé sur les risques recensés dans cette analyse, les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne précisent qu'un tel plan doit s'appuyer sur une évaluation des risques documentée et effectuée au moins une fois par an.

Rapport d'audit interne concernant les technologies de l'information

72 Notre rapport initial faisait ressortir la présence de situations à risque, particulièrement pour la refonte du système informatique du Programme de crédit de taxes foncières agricoles. À la suite de ce rapport, le ministère a déterminé qu'il était nécessaire de faire le point et il a confié à la DEPVI une mission de vérification ayant pour objet de mesurer la capacité de l'organisation à l'égard des éléments clefs de la saine gouvernance des technologies de l'information.

73 La DEPVI a déposé le *Rapport de vérification et d'optimisation des ressources* sur la gouvernance des technologies de l'information en octobre 2015. Il en résulte notamment que la gouvernance quant aux technologies de l'information au MAPAQ est déficiente. Selon le **référentiel COBIT 5**, utilisé pour ces travaux, «le niveau de capacité des processus de gouvernance [...] est faible». En conséquence, des recommandations ont été adressées au ministère et à ses unités responsables de la gestion informationnelle.

74 Pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport, le ministère a préparé un plan d'action. Cet exercice lui a notamment permis d'élaborer une politique de gestion des ressources informationnelles et de mettre en place un comité chargé de la gouvernance des technologies de l'information pour s'assurer que les orientations dans ce domaine sont alignées sur la stratégie du ministère.

Le référentiel COBIT 5 représente le modèle de référence le plus reconnu en matière de gouvernance et de gestion des technologies de l'information. Il propose des principes, des techniques, des outils d'analyse et des modèles qui visent à augmenter la confiance des dirigeants et des professionnels dans leurs systèmes d'information et à en tirer le maximum.

Commentaires de l'entité auditée

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

Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« **Commentaires généraux.** Le ministère reçoit les constats du Vérificateur général du Québec (VGQ) et est en accord avec sa lecture de la situation. Les progrès satisfaisants relevés par le VGQ après si peu de temps de mise en œuvre du plan d'action montrent tout le sérieux mis par les autorités du MAPAQ et par la Direction des ressources financières en particulier, dans la réalisation de ce plan. De plus, comme le souligne le VGQ, le MAPAQ a de bonnes pratiques en vérification interne et cela contribue à sa bonne régulation. D'ailleurs, des contrats ayant conduit à plusieurs observations du VGQ ont également fait l'objet d'observations semblables par la vérification interne du MAPAQ et des actions sont élaborées par le ministère afin de corriger ces situations.

« En conséquence, dans une volonté de saine gestion et afin de répondre entièrement aux recommandations du VGQ et de la CAP, la mise en œuvre du plan d'action sera poursuivie et quelques bonifications seront apportées. »

Annexe et sigles

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
DEPVI	Direction de l'évaluation de programmes et de la vérification interne	SEAO	Système électronique d'appel d'offres
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation		

Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le suivi vient compléter l'audit initial et permet d'informer les parlementaires quant à l'application des recommandations.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. 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 conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de l'audit de performance.

Les missions de suivi sont menées 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*.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du MAPAQ. De plus, nous avons examiné différentes données et des documents. Nos travaux se sont terminés en septembre 2016.