



AUTORITÉ
DES MARCHÉS
PUBLICS

Examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports et de la Mobilité durable

Octobre 2023



Ce rapport est une production de l'Autorité des marchés publics.
Il peut être consulté en ligne sur le site www.amp.quebec.

Pour plus de renseignements :

Autorité des marchés publics

1 888 335-5550

reception@amp.quebec

525, boulevard René-Lévesque Est 1^{er} étage, bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5S9

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023
ISBN : 978-2-550-95452-1 (Imprimé) ISBN : 978-2-550-95453-8 (PDF)

Tous droits réservés
@ Autorité des marchés publics

Examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports et de la Mobilité durable

Octobre 2023

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AMP	Autorité des marchés publics
AOP	Appel d'offres public
CED	Contrat à exécution sur demande
CEDPP	Contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires
DAO	Documents d'appel d'offres
DGS	Direction générale des structures
DGT	Direction générale territoriale
GID	Gestion intégrée des documents
LACPI	<i>Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure</i>
LAMP	<i>Loi sur l'Autorité des marchés publics</i>
LCOP	<i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>
Loi 18	<i>Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics</i>
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable
PQI	Plan québécois des infrastructures
RCS	<i>Règlement sur certains contrats de services des organismes publics</i>
RCTC	<i>Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics</i>
REA	Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec
VGQ	Vérificateur général du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
1. Rôle et responsabilités de l'AMP en matière d'examen de la gestion contractuelle	11
2. Examen de la gestion contractuelle de certaines infrastructures	15
2.1 Pont Papineau-Leblanc	17
2.2 Pont de l'Île-aux-Tourtes	20
2.3 Pont Pierre-Laporte	22
3. Examen des processus d'adjudication, d'attribution et d'exécution du MTMD	35
3.1 Analyse préalable des conditions du marché	37
3.2 Définition des besoins	42
3.3 Estimation des coûts	49
3.4 Appels d'offres publics	54
3.5 Processus d'attribution ou d'octroi des contrats, d'homologation de biens et de qualification de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs	58
3.6 Exécution des contrats	59
3.6.1 Gestion au quotidien	59
3.6.2 Gestion du changement (imprévus, modifications et variations)	63
3.7 Terminaison des contrats	64
3.7.1 Respect des éléments financiers : budget, échéances de paiement et traitement des réclamations	64
3.7.2 Application des pénalités et des garanties	67
3.8 Évaluation du rendement des fournisseurs	71
3.9 Qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle	75
3.9.1 Qualité des données de la gestion intégrée des documents (GID)	75
3.9.2 Qualité des données dans les systèmes autres que la GID	79
3.10 Performance, efficacité, cohérence, harmonie et amélioration de la mise en œuvre des actions posées et des solutions mises en place pour assurer la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif et suivant les recommandations des organes d'enquête et de vérification	82
4. Examens spécifiques à certaines catégories de contrats	85
4.1 Contrats en viabilité hivernale	87
4.2 Contrat d'approvisionnement des sels de déglacage	94
4.3 Contrats à exécution sur demande	98
4.4 Contrats d'exécution sur demande à plusieurs prestataires	104
4.5 Contrats visant la pose d'enrobés bitumineux	109
5. Renseignements complémentaires concernant la démarche d'examen, les rencontres avec le MTMD et les responsabilités du MTMD à titre de donneur d'ouvrage	117
5.1 Planification de l'examen intégré	118
5.2 Priorisation des dossiers d'enquête	119
5.3 Rencontres avec le MTMD	120
5.4 Responsabilités du MTMD à titre de donneur d'ouvrage	120
ANNEXE 1 - Liste des recommandations de l'Examen de la gestion contractuelle du MTMD	121
ANNEXE 2 - Conditions et modalités de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports et de la Mobilité durable par l'Autorité des marchés publics	133

INTRODUCTION

Le présent rapport vise à exposer le résultat de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) mené par l'Autorité des marchés publics (AMP) depuis 2019.

Ce mandat a été attribué par le gouvernement du Québec à l'AMP dès sa création, pour une durée de trois ans. Il avait pour objectif d'examiner la conformité de la gestion contractuelle au regard du cadre normatif auquel le MTMD est assujéti et selon les saines pratiques de gestion qui s'appliquent. Le cadre normatif a notamment pour but d'assurer l'accessibilité des concurrents aux marchés publics, la bonne utilisation des fonds publics, le traitement intègre et équitable des concurrents et l'intégrité des entreprises qui font affaire avec l'État.

En parallèle à ce mandat, la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*¹ (LACPI) a été sanctionnée le 11 décembre 2020. Cette loi confère à l'AMP des fonctions et des pouvoirs de surveillance à l'égard des contrats publics, qu'ils soient conclus par un organisme public ou municipal, et des sous-contrats publics qui y sont liés, dans la mesure où ils découlent des projets d'infrastructure mentionnés à l'annexe I de cette même loi. Les autres projets d'infrastructure nécessaires à la réalisation des projets d'infrastructure mentionnés à cette annexe sont eux aussi concernés. Dans un objectif d'efficience, et considérant les projets reliés au MTMD qui découlent de la LACPI, l'AMP a pris l'initiative de jumeler cet examen à celui visant la gestion contractuelle du Ministère.

Au terme de son mandat, l'AMP constate que le Ministère a déployé beaucoup d'efforts, plus particulièrement au cours des cinq dernières années, pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'ensemble de ses processus. Néanmoins, l'examen de l'AMP révèle de nombreux points de vigilance, notamment en ce qui a trait à l'entretien et à la réfection des ouvrages d'art ou de grands projets d'infrastructure.

Bien que l'AMP soit consciente du volume très important de contrats et demandes d'exécution attribués par le Ministère chaque année, et bien que les constats présentés dans le présent rapport ne puissent être généralisés à l'ensemble des activités de gestion contractuelle du Ministère, il n'en demeure pas moins que ces constats démontrent – pour l'ensemble des territoires examinés – que l'arrimage entre les processus mis en place et le respect de leur application demeure difficile. L'objet du présent rapport est donc de présenter au Ministère ces constats et les recommandations qui en découlent, de façon à ce qu'il puisse rapidement se les approprier et les intégrer, en vue de continuer de répondre aux attentes en matière de saine gestion contractuelle.

Ainsi, aux fins de réalisation de cet important exercice d'examen de gestion contractuelle, des milliers de documents ont été consultés par l'AMP, plus de 2500 contrats ont été pris en considération, quelques centaines de rencontres ont été effectuées et des vérifications et validations au Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter (REA) et au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) ont été faites pour plus de 1 800 entreprises impliquées dans des travaux du MTMD.

¹ RLRQ, c A-2.001.

Le présent document est structuré en cinq sections, dont les trois principales sont les suivantes :

- ▶ **Section 2** – Examen de la gestion contractuelle de certaines infrastructures
- ▶ **Section 3** – Examen des processus d'adjudication, d'attribution et d'exécution du MTMD
- ▶ **Section 4** – Examen spécifique à certaines catégories de contrats

Comme la majeure partie du mandat s'est déroulée en contexte pandémique, avec des restrictions sanitaires changeantes, l'AMP a dû faire preuve d'agilité pour mener les rencontres prévues à son calendrier d'examen, lesquelles devaient à l'origine toutes se tenir sur le terrain. Lorsqu'aucune autre option n'était possible, ces rencontres ont été effectuées en vidéoconférence. L'AMP a revu son échéancier, mis en place des solutions pour faire face aux imprévus et adapté ses travaux afin de poursuivre son examen de manière efficace.

L'EXAMEN DE L'AMP EN CHIFFRES

+ 2500 contrats pris en considération

+ 200 rencontres avec divers intervenants

3 rapports d'examen soumis au Secrétariat du Conseil du trésor entre 2019 et 2022, comprenant 21 recommandations

16
recommandations
formulées dans le cadre
du présent rapport

10
domaines
d'activité analysés

3
ouvrages majeurs
examinés

6
projets d'infrastructure
examinés



1

Rôle et responsabilités de l'AMP en matière d'examen de la gestion contractuelle

L'AMP a notamment pour mission de surveiller l'ensemble des contrats publics, tant à l'étape de leur adjudication ou de leur attribution qu'à celle de leur exécution. Pour ce faire, elle procède notamment à l'examen de la gestion contractuelle d'un organisme public, qui peut être déclenché par le gouvernement ou, à certaines conditions, par l'AMP elle-même.

Pour déterminer si un organisme public dispose d'une gestion contractuelle saine, l'AMP examine sa situation selon un cadre normatif global qui regroupe trois catégories :

- ▶ Respect du cadre normatif de la *Loi sur les contrats des organismes publics*² (LCOP), ainsi que de la réglementation et des directives émises par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) pour l'application de cette loi.
- ▶ Respect du cadre normatif applicable à l'organisme public, ce qui comprend notamment les politiques, directives, procédures et autres éléments qu'il adopte et utilise aux fins de sa gestion contractuelle.
- ▶ Respect de ses approches et pratiques internes, qui doivent être cohérentes et complémentaires à celles préconisées ou proposées par le SCT.

La réalisation du présent examen de la gestion contractuelle découle de l'article 272 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*³ (LAMP), selon lequel le gouvernement est réputé avoir désigné le Ministère, au regard du cadre normatif.

Le rôle principal de l'AMP a consisté à évaluer si le Ministère, compte tenu de sa nature, de sa taille et de sa complexité, a pris les actions et mesures nécessaires pour assurer une gestion contractuelle saine⁴ et, dans ce contexte spécifique, une bonne gestion des fonds publics.

Selon la planification des travaux exposée à la fin du présent rapport, l'AMP a réalisé différents examens en vue de déterminer si, en fonction des données recueillies, les actions posées et les mesures prises par le Ministère étaient conformes à l'ensemble des trois catégories présentées ci-dessus. Ces examens pouvaient porter sur l'ensemble des facettes de la gestion contractuelle établie par les *Conditions et modalités de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports par l'Autorité des marchés publics*, conformément au décret numéro 1124-2019⁵.

Pour chaque catégorie énoncée ci-haut, le personnel de l'AMP a évalué le niveau de conformité ou de non-conformité des actions et mesures en fonction d'une interprétation raisonnable du cadre normatif global.

² RLRQ, c C-65.1.

³ RLRQ, c A-33.2.1.

⁴ La gestion contractuelle saine est un principe qui tire son existence de l'article 2 de la LCOP, mais aussi de l'article 14 de la *Loi sur les infrastructures publiques* (RLRQ, c I-8.3) et, en ce qui a trait plus spécifiquement à la gestion des budgets et des dépenses, de l'article 20 de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, c A-6.001) et de l'article 43 de la *Loi sur l'administration publique* (RLRQ, c A-6.01).

⁵ Décret 1124-2019 du 13 novembre 2019, (2019) 151 G.O. II, 4942.

Par «interprétation raisonnable», on entend ici une appréciation de la capacité du MTMD, à la lumière des faits recueillis dans une situation examinée par l'AMP, à promouvoir et à maintenir les principes qui sous-tendent les marchés publics québécois, soit :

- ▶ L'accessibilité des marchés, qui dépend de la possibilité pour les concurrents qualifiés d'y participer ainsi que du traitement intègre et équitable de l'organisme public à leur égard.
- ▶ La transparence des processus contractuels, sans laquelle l'accessibilité peut être compromise.
- ▶ La reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics, en vue de démontrer que l'organisme public est en mesure de rendre ses marchés publics accessibles, le tout aux fins d'obtenir le meilleur prix pour l'État québécois.

Aux fins du présent rapport, l'expression «cadre normatif» fait référence à une ou plusieurs des catégories du cadre normatif global, selon le contexte applicable.

Prise en compte du Plan d'action 2021 du MTMD

L'AMP a pris en considération les différentes actions mises de l'avant par le MTMD en réponse aux recommandations formulées depuis le début de l'examen.

Suivant le dépôt au SCT, en juin 2021, de trois rapports d'examen de la gestion contractuelle du Ministère, ce dernier a transmis un plan d'action à l'AMP, le 29 avril 2022. Ce plan d'action donnait suite aux recommandations identifiées dans les trois rapports en question :

- ▶ Contrats en viabilité hivernale (16 recommandations)
- ▶ Délais de publication au SEAO (2 recommandations)
- ▶ Demandes de réouverture de contrats terminés au SEAO (3 recommandations)

L'AMP et le MTMD ont convenu que ce dernier devait transmettre l'état d'avancement des actions prévues à son plan les 15 juin et 15 décembre de chaque année.

L'AMP a pris connaissance du plan d'action et de son état d'avancement. Toutefois, comme plusieurs actions restent encore à mettre en place ou sont en cours de déploiement, l'AMP poursuit son analyse de leur implémentation. Son évaluation fera l'objet d'un rapport ultérieur.

Suivi des recommandations du présent rapport et prochaines étapes

L'AMP souhaite que son mandat soutienne les démarches du MTMD visant à cibler les mesures correctrices appropriées, à réaliser des suivis adéquats et à mettre en place des outils efficaces pour assurer la conformité de ses activités au cadre normatif applicable en matière de gestion contractuelle.

De même, pour remplir sa mission de surveillance de l'ensemble des contrats publics, l'AMP doit pouvoir compter sur la pleine et entière collaboration du MTMD. Cela passe par une prise en charge des enjeux identifiés dans le présent rapport et par la mise en œuvre des recommandations qu'il contient. Le Ministère réitérera ainsi sa volonté d'adhérer aux saines pratiques de gestion contractuelles.

RECOMMANDATION 1

L'AMP recommande au MTMD d'élaborer un plan d'action visant à assurer la mise en œuvre des recommandations contenues dans le présent rapport dans les six mois suivant le dépôt de celui-ci et de soumettre un état d'avancement du plan au sous-ministre à chaque trimestre avec explications sur les écarts ou retards constatés, le cas échéant.

Ce plan d'action doit notamment comporter les éléments suivants :

- Pour chaque recommandation de l'AMP, établir des jalons et des échéanciers précis en identifiant les unités administratives dont l'implication est requise pour la mise en œuvre de la recommandation.
- Pour chaque recommandation figurant au plan d'action, indiquer le nom du sous-ministre associé chargé de sa mise en œuvre ainsi que, le cas échéant, le nom du gestionnaire et de l'unité administrative concernés.



2

Examen de la gestion contractuelle
de certaines infrastructures

La majorité des infrastructures de transport du Québec ont été construites entre les années 1960 et 1980. Par conséquent, un grand nombre ont atteint leur fin de vie utile ou l'atteindront dans les prochaines années. Cette durée varie généralement de 25 à 75 ans, selon la nature des infrastructures.

Dans son rapport à l'Assemblée nationale portant sur la vérification de l'optimisation des ressources pour l'année 2012-2013⁶, le Vérificateur général du Québec (VGQ) indiquait que, quatre ans après l'adoption de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*⁷, les ministères vérifiés ne pouvaient toujours pas estimer le déficit de maintien des actifs, notamment en raison de l'absence de directives à cet effet. De ce fait, le VGQ recommandait au MTMD⁸ de :

- ▶ Déterminer le déficit d'entretien en fonction des exigences établies par le SCT.
- ▶ Publier des indicateurs permettant de suivre l'amélioration de l'état des structures, dont un indicateur qui tienne compte de l'estimation des coûts des interventions prévues.

L'examen de l'AMP a démontré que les programmes d'inspection de structures du MTMD ne sont pas adaptés aux particularités de chacune des structures ciblées. Ces inspections ne permettent pas de déceler des problèmes majeurs et ceux-ci ne sont finalement constatés que lors d'événements fortuits.

De plus, les problématiques identifiées lors de ces inspections ne sont pas prises en considération en temps opportun. Le fait d'accorder insuffisamment d'importance aux activités de prévention sur les ouvrages d'art peut contribuer à la détérioration accélérée des composantes identifiées et de certaines composantes connexes, ce qui peut mener à la réduction de leur durée de vie utile et à l'augmentation des coûts liés à leur maintien.

À cet effet, l'AMP s'est intéressée plus particulièrement à trois ouvrages d'art, soit le pont Papineau-Leblanc, le pont de l'Île-aux-Tourtes et le pont Pierre-Laporte. Âgés respectivement de 54, 58 et 53 ans, ces ponts sont des infrastructures vieillissantes pour lesquelles le Ministère octroie plusieurs contrats visant soit, dans le cas du pont de l'Île-aux-Tourtes, à le maintenir en fonction le temps qu'il soit remplacé, soit à effectuer des réparations majeures à des fins d'entretien. Or, la preuve recueillie par l'AMP démontre différentes lacunes dans la gestion et la planification de ces contrats.

Ces lacunes ont notamment pour conséquence que le Ministère ne procède pas aux travaux nécessaires en temps opportun, ce qui a pour effet que les travaux de maintien ne font pas l'objet d'une planification rigoureuse et adaptée à chaque infrastructure. Il en découle que le Ministère a recours aux nombreux véhicules contractuels pour les effectuer, lesquels lui permettent d'éviter de réaliser une planification rigoureuse et adaptée à chaque infrastructure.

L'ensemble de ces éléments porte atteinte à l'obligation du Ministère d'effectuer une reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants et sur la bonne utilisation des fonds publics⁹.

⁶ VGQ, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 – Vérification de l'optimisation des ressources*, « Chapitre 4 – Déficit d'entretien des infrastructures publiques », automne 2012, par. 55 et 106, en ligne : https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2012-2013-VOR-Automne/fr_Rapport2012-2013-VOR-Automne-Chap04.pdf

⁷ RLRQ, M-1.2, remplacée par la Loi sur les infrastructures publiques (RLRQ, c I-8.3) en 2013.

⁸ VGQ, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, préc., note 6, par. 55 et 106.

⁹ LCOP, art. 2, al. 1 (6°).

2.1 Pont Papineau-Leblanc

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

L'analyse de l'état des infrastructures publiques et les travaux d'entretien afférents doivent se faire au moment opportun, de façon complète et proactive, par les organismes publics qui en ont la charge. Ces derniers évitent ainsi de n'avoir d'autre choix que d'attribuer des contrats de gré à gré en urgence afin de sécuriser ces ouvrages et d'en assurer l'intégrité, par manque de planification.

Par l'octroi injustifié de contrats de gré à gré en urgence, faute d'une planification adéquate, les organismes publics se privent des avantages économiques de la mise en concurrence et nuisent à la bonne gestion des fonds publics.

Processus contractuels examinés

Le 9 juin 2022, le quotidien La Presse a publié un article annonçant la fermeture de la voie de gauche dans les deux directions et une réduction de la limite de vitesse permise sur le pont Papineau-Leblanc. Le 22 octobre 2022, un second article mentionnait que le MTMD en interdirait l'accès aux véhicules lourds dès le 24 octobre 2022, une mesure préventive visant à assurer l'intégrité de l'infrastructure routière.

L'AMP a alors amorcé un examen afin de connaître les raisons inhérentes aux restrictions mises en place par le Ministère. Elle s'est intéressée aux démarches réalisées par ce dernier en vue de prévenir une défaillance de la structure, de sécuriser l'ouvrage, d'en rétablir le niveau de sécurité et de maintenir l'actif.

Lors de cet examen, l'AMP a appris qu'afin de sécuriser le pont Papineau-Leblanc, le Ministère avait attribué plusieurs contrats de gré à gré pour des motifs d'urgence. Ces contrats sont estimés à 31 578 907 \$, incluant une provision pour risques de 15 %.

Constats et impacts

L'AMP a constaté que les analyses et les inspections réalisées par le Ministère pour déterminer les travaux d'entretien à effectuer sur le pont sont incomplètes. Catégorisé comme ouvrage d'art, le pont Papineau-Leblanc possède une structure particulière qui nécessitait des analyses et des inspections plus spécifiques concernant les haubans (câbles porteurs du pont).

De même, les travaux d'entretien recommandés n'ont été que partiellement effectués. Le Ministère a jugé que la situation du pont Papineau-Leblanc n'était pas prioritaire au regard de l'optimisation de la circulation routière. Le défaut d'effectuer les travaux recommandés au cours des années antérieures a fait en sorte que le pont a continué de se dégrader.

L'AMP estime que les contrats attribués de gré à gré en raison d'une situation d'urgence l'ont été en raison de lacunes lors de l'analyse, l'inspection et la réalisation des travaux d'entretien nécessaires. Le MTMD s'est ainsi privé des avantages économiques de la mise en concurrence, ce qui nuit à la bonne gestion des fonds publics.

Analyse de l'AMP

Contrôle du MTMD

Le 22 juillet 2020, à la suite d'un appel d'offres public (AOP), le MTMD a adjugé un contrat à une firme dont le mandat consistait notamment à analyser l'état de la structure du pont. Cela incluait une évaluation spécifique des haubans et de la capacité portante, et ce, pour la première fois depuis la conception de l'ouvrage en 1969 (à ce moment, la durée de vie des haubans avait été estimée à environ 50 ans).

L'analyse de l'état de la structure, dont celle des haubans, a révélé la présence d'une corrosion plus importante que ce qui avait été remarqué lors des inspections visuelles. Elle a aussi permis de constater que la capacité portante du pont était affaiblie par des pertes de sections des câbles.

Le 6 mai 2022, à la suite de cette évaluation, la firme a transmis au Ministère une note technique dans laquelle elle constatait un enjeu de sécurité lié à la corrosion des haubans. Des restrictions de circulation ont alors été mises en place sur le pont.

L'effet de la corrosion détectée sur les câbles a été mesuré et une modélisation tridimensionnelle a été réalisée. Les résultats de ces analyses ont démontré que la capacité portante du pont était effectivement préoccupante. Un contrat en urgence a alors été attribué pour sécuriser l'ouvrage, notamment en remplaçant les haubans intérieurs.



Photo : Blanchardb, Wikipedia

L'absence d'évaluation des haubans depuis 1969 est un fait inquiétant. L'AMP estime que le Ministère ne s'est pas chargé convenablement de l'entretien du pont en n'ayant jamais effectué d'analyse sur les câbles porteurs au cours de leur durée de vie utile estimée et en ne faisant reposer son analyse que sur les inspections visuelles effectuées dans le cadre du programme d'inspections annuelles et générales. Aucun monitoring ou essai non destructif n'a été effectué avant l'octroi du mandat à la firme. L'octroi d'un contrat de gré à gré en situation d'urgence aurait donc pu être évité si le MTMD avait procédé aux analyses et inspections adéquates de l'infrastructure en temps opportun.

Par ailleurs, l'AMP constate que bien que la Direction générale des structures (DGS) du MTMD soit composée de plusieurs experts dans le domaine des infrastructures, elle possède peu d'expertise concernant les structures particulières comme le pont Papineau-Leblanc.



Les travaux d'entretien recommandés n'ont été effectués que partiellement. En ne réalisant pas les travaux liés aux recommandations émises au cours des années antérieures, le pont a continué de se dégrader.

Réalisation de travaux d'entretien

L'AMP a constaté que le MTMD avait été avisé en 1982, par le concepteur du pont, de l'importance d'éviter que la corrosion ne s'installe sur certaines parties de la structure afin d'assurer son intégrité. Depuis ce temps, certains travaux d'entretien ont été menés, mais n'ont pas suffi à arrêter la progression de la corrosion.

Plusieurs inspections ont rapporté des défaillances liées à ces problèmes d'usure. À cet égard, une étude effectuée en 2010 avait recommandé la réalisation de travaux d'entretien. Ces travaux n'ont toutefois été effectués que partiellement, le Ministère n'ayant pas jugé la situation du pont Papineau-Leblanc prioritaire au regard de l'optimisation de la circulation routière, comme mentionné précédemment.

En ne réalisant pas l'ensemble des travaux d'entretien qui avaient été recommandés au cours des années antérieures, le pont a continué de se dégrader, contribuant à la situation d'urgence de 2022.

2.2 Pont de l'Île-aux-Tourtes

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Le Plan stratégique 2019-2023 du MTMD traite du vieillissement des infrastructures de transport, notamment celles qui atteindront leur fin de vie utile au cours des prochaines années.

Le pont de l'Île-aux-Tourtes, qui fait partie des infrastructures ciblées, assure le lien entre l'île de Montréal et la région de Vaudreuil-Soulanges. En 2019, 86 000 véhicules y circulaient chaque jour. Ce pont doit être remplacé par la construction d'un nouveau lien, dont la mise en service se fera progressivement à partir de la fin 2026. Les travaux qui le visent ont donc pour objectif de maintenir le pont en bon état jusqu'à son remplacement. Par ailleurs, le *Plan québécois de gestion des infrastructures 2021-2031*¹⁰ prévoit un projet de maintien des actifs et y alloue un montant de 282,7 M\$.

Processus contractuel examiné

Les travaux de l'AMP ont notamment porté sur l'examen d'un contrat conclu pour la réalisation de travaux de renforcement et de réparation de certaines composantes du pont, au regard de la rédaction des documents d'appel d'offres, plus précisément sur la mention d'une marque spécifique au devis technique.

Constats et impacts

Au terme de son examen, l'AMP n'a constaté aucun manquement au cadre normatif, bien qu'à certains égards, le devis publié dans le cadre du processus d'AOP ne reflète pas les bonnes pratiques énoncées par le SCT en matière de contrats de construction¹¹.

En effet, la rédaction d'un devis en matière de performances et de résultats attendus constitue une bonne pratique qui permet aux soumissionnaires de proposer des solutions variées qui, selon leur expertise, sont adaptées aux besoins exprimés. Ce faisant, les organismes publics s'assurent de favoriser la concurrence tout en ayant la possibilité de faire des économies. La présence dans le devis d'un processus d'équivalence clair et transparent favorise la réception de demandes d'équivalence, et ouvre les marchés à la concurrence.

¹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Plan québécois des infrastructures 2021-2031, volume 6, en ligne : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/21-22/6-Plan_quebécois_des_infrastructures.pdf

¹¹ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en construction*, en ligne : https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/Balise_construction.pdf.



Photo : P199, Wikipedia

Analyse de l'AMP

En ce qui concerne la spécification au devis d'une marque de produits, l'AMP conclut que le Ministère n'a pas commis de manquement au cadre normatif. Toutefois, certaines des bonnes pratiques énoncées par le SCT n'ont pas été mises en application, ce qui a pu avoir un impact sur le niveau de concurrence que l'AOP a suscité.

En effet, l'examen révèle qu'à plusieurs endroits dans le devis préparé par une firme externe, on identifie la marque d'un seul produit qui répond aux exigences, en permettant de présenter des demandes d'équivalences. Le devis n'indique toutefois pas quelles caractéristiques du produit de référence sont recherchées. La preuve révèle que malgré l'ouverture à recevoir des demandes d'équivalence, la procédure à suivre afin de présenter une demande n'a pas été établie dans les documents d'appel d'offres.

Un intervenant consulté par l'AMP dans le cadre de son examen a indiqué que rédiger un devis comportant un système de renforcement en inscrivant un seul produit de référence ne correspond pas aux méthodes actuellement privilégiées. Cette personne a expliqué que le MTMD privilégie dorénavant l'identification de plusieurs produits correspondant aux exigences, mais que cette façon de faire requiert plus de travail.

Même si la rédaction du devis est confiée à une firme externe, le Ministère est responsable d'approuver le devis qui lui est soumis et devrait exiger que ce devis intègre les bonnes pratiques énoncées par le SCT.

2.3 Pont Pierre-Laporte

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Le pont Pierre-Laporte, infrastructure essentielle au transport entre Québec et Lévis, a été construit à la fin des années 1960 et mis en service en 1970. C'est le plus long pont suspendu dont les câbles porteurs sont formés de fils parallèles au Canada.

Âgé de 53 ans, le pont vieillit et des travaux de réfection sont nécessaires pour assurer sa pérennité. La planification de projets comme la consolidation des suspentes, l'octroi de contrats variés pour réaliser de tels projets et le suivi de l'exécution de ceux-ci sont du ressort du MTMD. Il est responsable d'orchestrer ces chantiers complexes en respectant le cadre normatif qui lui est applicable et dans un souci de bonne gestion des fonds publics.

Processus contractuels examiné

L'AMP a procédé à l'examen des contrats qui suivent, conclus par le Ministère en lien avec la consolidation des suspentes¹² du pont Pierre-Laporte :

- ▶ **Inventaire, inspection et évaluation des capacités portantes**
Contrat de services professionnels attribué par avenant et comportant une dépense supplémentaire de 1 841 000 \$ découlant du contrat adjudgé à la suite d'un appel d'offres public le 19 juillet 2019 pour un montant de 2 280 000 \$.
- ▶ **Consolidation des suspentes**
Contrat pour la réalisation de travaux de construction octroyé de gré à gré le 13 juillet 2022 pour des motifs d'urgence, pour un montant de 7 969 521,26 \$.
- ▶ **Surveillance de la construction d'accès et de suspentes**
Contrat de services professionnels octroyé de gré à gré pour des motifs d'urgence, le 9 août 2022, pour un montant de 455 963,73 \$.
- ▶ **Réalisation, conception et préparation des plans et devis incluant les services d'accompagnement pour le projet de construction ou de réparation du pont**
Demande d'exécution faite à partir d'un contrat à exécution sur demande à plusieurs prestataires (CEDPP), dont certains travaux ont été initialement amorcés par l'entremise d'un contrat de services professionnels, pour un montant de 594 910 \$.

¹² Les suspentes sont les tiges verticales qui relient le tablier du pont aux câbles porteurs.

Constats et impacts

Malgré deux rapports^{13,14} émis à l'endroit du MTMD, qui l'enjoignaient à acquérir les connaissances nécessaires afin de mesurer les déficits d'entretien et surtout, à se doter d'indicateurs permettant de suivre l'état des structures dans le but de planifier et d'établir les coûts liés aux interventions requises, l'AMP a constaté ce qui suit :

- ▶ Un manque de concertation entre les deux directions impliquées dans les contrats qui ont fait l'objet de l'examen et une absence d'unité dans les orientations à prendre, ce qui a entraîné une gestion de l'entretien du pont réactive plutôt que préventive.
- ▶ Un manque de rigueur dans l'évaluation des besoins précédant l'octroi d'un des contrats examinés, ce qui a entraîné des répercussions importantes dépassant les principes de bonne gestion des contrats publics.
- ▶ Une planification des travaux qui n'atteint pas l'un des objectifs principaux, soit de prévoir les entretiens requis pour assurer la pérennité de l'ouvrage.
- ▶ Une prise de risque importante eu égard à la gestion contractuelle, occasionnant plusieurs enjeux de conformité ainsi que des enjeux budgétaires et financiers au MTMD.

Les impacts liés à ces enjeux concernent d'abord la bonne gestion des fonds publics, mais peuvent entraîner des répercussions encore plus importantes pour les usages de ces infrastructures.

¹³ VGQ, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, préc., note 6.

¹⁴ VGQ, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018 – Audit particulier (partie 2) – Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports : gestion contractuelle*, juin 2017, en ligne : https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/enquete/2017-2018-MTMDet/fr_Rapport2017-2018-MTMDet.pdf



Analyse de l'AMP

Contrat pour l'inventaire, l'inspection et l'évaluation des capacités portantes

L'AMP est d'avis qu'une demande de modification au contrat effectuée par avenant comportant une dépense supplémentaire d'un montant de 1 841 000 \$, dûment approuvée par le MTMD, ne respecte pas le cadre normatif. Le contrat initial a été signé à 2 280 000 \$, il s'agit donc d'une augmentation de plus de 80 % de l'engagement budgétaire de départ.

La modification prévoit l'ajout d'un mandat, soit la réalisation d'une étude spécialisée qui ne peut être qualifiée d'accessoire, puisqu'elle n'est pas liée au mandat défini initialement¹⁵. L'examen démontre que l'ajout autorisé par le Ministère outrepassa la portée du mandat initial prévu au contrat. De même, la réalisation d'une telle étude n'était pas requise pour compléter le mandat initial et relève non pas de l'accessoire, mais de nouveaux besoins qui ont eu pour effet de changer la nature du mandat initial.

Le Ministère doit être prudent lorsqu'il modifie un contrat et s'assurer que la modification est accessoire. Dans le cas présent, il n'a pas profité des bénéfices d'un appel à la concurrence, en plus de contrevenir au cadre normatif.

Contrat pour la consolidation de suspentes

L'AMP considère que les travaux prévus dans ce contrat ne relèvent pas d'une situation imprévisible. La preuve recueillie démontre que le contrat d'urgence a été planifié sur une période de sept mois et que les travaux étaient donc objectivement prévisibles.

En juillet, puis en septembre 2021, la Direction générale des structures (DGS) a avisé la Direction générale territoriale de la Chaudière-Appalaches (DGCA) de préoccupations importantes quant au système des suspentes du pont et à la nécessité de procéder à une planification des travaux visant le remplacement complet de ce système, et ce, afin d'éviter d'effectuer des remplacements à la pièce en urgence.

Dès novembre 2021, l'AMP a constaté que la DGCA anticipait déjà l'attribution d'un contrat de consolidation des suspentes pour des motifs d'urgence. La première demande de préapprobation au sous-ministre pour la réalisation d'une étude spécialisée, requise lors de modifications d'un contrat occasionnant une dépense supplémentaire, mentionne que l'attribution de contrats en situation d'urgence serait requise pour consolider les suspentes en mauvais état si les conclusions de l'étude spécialisée n'étaient pas reçues à temps, soit en mai 2022.

Par ailleurs, l'échange mentionne que les éléments identifiés au soutien de cette demande démontrent que le travail d'identification des activités d'entretien du pont, tel que prévu au mandat initial, était insuffisant. Ces éléments figurent également dans la demande d'approbation finale datée du 20 décembre 2021.

¹⁵ LCOP, art. 17.

De surcroît, la DGCA a publié, le 14 avril 2022, un appel d'offres pour l'octroi d'un contrat à exécution sur demande (CED) ayant pour but d'obtenir les services d'un entrepreneur en construction afin d'effectuer des travaux prioritaires de remplacement des suspentes. Or, l'AMP a constaté qu'aucune mention de la possibilité d'effectuer une consolidation des suspentes en urgence ne figurait à ce contrat, octroyé le 28 juin 2022, alors que le besoin était connu depuis cinq mois.

Quant au volet expliquant que la situation d'urgence compromettait la sécurité des personnes ou des biens, il est indiqué dans la demande d'approbation de la demande d'exécution soumise au sous-ministre en date du 3 juin 2022 qu'il est nécessaire d'effectuer la consolidation de 30 suspentes¹⁶ afin d'éviter, notamment, une restriction importante de la circulation et les risques de défaillance d'une ou de plusieurs suspentes qui pourraient mettre en péril la sécurité des personnes et de l'ouvrage.

Cependant, l'AMP a constaté que l'exécution de ce contrat, conclu en urgence, a dû être suspendue quelques semaines seulement après le début des travaux, soit le 7 août 2022. En effet, un avis technique de la DGS, daté du 5 août 2022, recommandait la démobilisation immédiate d'un autre chantier en cours d'exécution sur le pont, afin de prioriser les travaux à être effectués sur les suspentes, en raison d'enjeux relatifs aux charges sur l'ouvrage. Cette démobilisation a généré des travaux supplémentaires non prévus au contrat par avenant, occasionnant une dépense additionnelle de fonds publics estimée à 2 835 000 \$. Dans un courriel daté du 21 septembre 2022, il est indiqué que, selon l'information contenue dans le rapport préliminaire de l'étude spécialisée, aucune des interventions prévues sur les suspentes, qu'il s'agisse de leur remplacement ou de leur consolidation, n'était urgente. Ces informations ont également été reprises lors de différentes réunions tenues à ce sujet.

De plus, l'AMP n'adhère pas à l'argument mentionné dans la demande d'approbation pour le contrat attribué en situation d'urgence, à savoir que l'entrepreneur le plus à même de réaliser les travaux était l'adjudicataire d'un autre contrat en cours d'exécution sur le pont puisqu'il était déjà prêt à réaliser des travaux et que la consolidation pourrait débuter sans délai. Bien que l'argument à l'effet qu'il soit plus efficient de recourir aux services de l'entrepreneur déjà en place ne soit pas dépourvu de sens dans tous les contextes, il ne saurait, à lui seul et dans le cadre des faits examinés, justifier la conclusion d'un contrat de gré à gré pour des motifs d'urgence. Par ailleurs, affirmer qu'il est plus commode de bénéficier des services de l'entrepreneur en place sous-tend qu'il existe un bassin de concurrents susceptibles d'exécuter les travaux requis.

Les faits mentionnés précédemment confirment que le MTMD a fait des choix qui s'éloignent d'une bonne gestion contractuelle. Le cadre normatif est clair quant à l'obligation de solliciter la concurrence et le Ministère avait la latitude nécessaire pour le faire dans le cadre de ces travaux. L'AMP rappelle que le contrat a été conclu en urgence le 13 juillet 2022, soit 35 semaines après la demande de préapprobation pour une étude spécialisée, et qu'il a été attribué alors que les conclusions finales de l'étude spécialisée n'avaient pas encore été remises au Ministère.

¹⁶ Les suspentes visées à ce moment sont celles dont les fils sont brisés et affligés d'une corrosion importante à la base.

Il est donc permis de se questionner sur la réelle urgence d'octroyer un tel contrat s'il ne peut être exécuté ainsi que sur l'analyse préalable à son octroi, notamment au regard d'une saine gestion des fonds publics.

L'utilisation d'un mécanisme tel que l'octroi d'un contrat de gré à gré attribué sous des motifs d'urgence pour pallier le manque de planification de l'entretien d'un ouvrage dénature la vocation de cet outil du cadre normatif. Compte tenu des faits et des principes qui précèdent, l'AMP conclut qu'il n'était pas justifié pour le Ministère de recourir à ce régime d'exception pour l'ensemble des besoins exprimés dans le contrat et qu'il s'est écoulé plus de sept mois entre la prévisibilité du besoin et l'attribution dudit contrat pour des motifs d'urgence.

Devis concernant la présence de plomb

L'AMP a aussi constaté que le Ministère n'a pas procédé à une analyse rigoureuse de ses besoins relativement à la modification d'une clause d'un devis énonçant la possibilité que la peinture du pont contienne du plomb. L'information recueillie dans le cadre de l'examen révèle pourtant que le Ministère a disposé de plusieurs mois entre le début de la planification du contrat et sa conclusion, et qu'il avait la latitude nécessaire pour procéder à la validation de certains éléments cruciaux à l'aide de la documentation interne détenue en lien avec l'infrastructure.

Les travaux de consolidation des suspentes comprenaient notamment le retrait de la peinture existante sur leur surface et le devis faisait état des méthodes à privilégier en fonction du type de revêtement. La preuve recueillie démontre que la première version du devis préparé par la firme mandatée à cette fin comportait une clause dans laquelle se trouvait l'extrait suivant : « (...) les surfaces en acier existantes sont recouvertes d'un système de peintures pouvant contenir du plomb ou du chrome ». Dans la seconde version du devis, cet extrait a été remplacé par « les suspentes du pont Pierre-Laporte sont recouvertes d'un système de revêtement de protection ne contenant ni plomb ni chrome ».

L'examen réalisé démontre que durant la période de préparation du devis, l'entreprise à qui le contrat allait être attribué a questionné le MTMD sur la présence potentielle de plomb ou de chrome. Le Ministère lui a alors indiqué d'« attendre les versions finales du devis » puisque « cette section [celle qui porte sur la possibilité que le revêtement contienne du plomb ou du chrome] ne sera pas présente ».

Quant à la modification du devis, la firme chargée de son élaboration a expliqué que la première version de la clause avait été tirée d'un gabarit du MTMD, soit le « Devis type construction et réparation 2022 », qui permettait d'opter entre deux types de clauses en fonction de la présence ou de l'absence de plomb sur le chantier faisant l'objet du projet.

La première version du devis, transmise à la DGCA ainsi qu'à l'entreprise chargée de réaliser le projet, faisait d'ailleurs référence à la présence potentielle de plomb. C'est à la suite d'un échange entre la firme et la DGCA que cette clause a été modifiée par la firme, ne faisant dès lors plus référence à la présence de plomb dans le revêtement des suspentes.

Or, l'AMP a observé, dans un procès-verbal d'une réunion de chantier tenue le 1^{er} février 2023, que cette information, transmise au concepteur par le Ministère, était basée sur l'hypothèse que l'ancien revêtement avait été complètement enlevé lors des remplacements antérieurs du revêtement de protection, ce qui ne semble pas être le cas pour les suspentes.

Relativement aux approbations requises afin qu'une telle modification soit apportée au devis, la personne responsable du projet à la DGCA a indiqué avoir consulté un collègue, mais pas ses supérieurs, et affirme qu'elle était «en droit» de répondre à la question posée. Quant à savoir sur quelles informations se fonde le changement apporté au devis, elle indique que pour « les spécifications des revêtements de 1983 et de 2005, [il y a] le document de la DGS qui indique qu'après 1991, il n'est pas supposé avoir de plomb sur les essais ou tests de 2017».

Les vérifications de l'AMP démontrent toutefois que le document de la DGS auquel cette personne réfère est en fait le devis type «construction réparation» développé par le MTMD et que celui-ci indique plutôt que «lorsque la peinture existante est antérieure à 1991, elle est susceptible de contenir des matières dangereuses sous forme de plomb et de chrome. Des analyses de laboratoire doivent par conséquent être faites sur ces peintures pour la préparation du présent devis». La preuve révèle que de telles analyses n'ont pas été réalisées.



Des analyses de laboratoires doivent par conséquent être faites sur ces peintures pour la préparation du présent devis. Ces analyses n'ont pas été réalisées.

Par ailleurs, les travaux de 2005 ne requerraient pas le retrait complet du revêtement présent sur la surface du pont. Le devis prévoyait plutôt que les travaux consistaient à enlever toute la rouille et la peinture qui n'étaient pas «fermement adhérentes». Le devis de 2005, élaboré à l'interne, avait d'ailleurs été signé par l'un des ingénieurs ayant travaillé à l'élaboration du devis visé en l'espèce.

Enfin, le MTMD justifie en partie sa décision par des analyses chimiques réalisées en 2017 afin d'infirmer la présence de plomb. Il n'a toutefois pas été en mesure d'expliquer le contexte dans lequel ont été menées ces analyses, faute de documentation. Or, bien que la preuve recueillie révèle qu'elles n'ont pas été réalisées dans cet objectif, les analyses de 2017 ont bel et bien détecté la présence de plomb.

L'AMP retient donc que le MTMD a omis de réaliser une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse relativement à la présence de plomb dans la peinture qui recouvre le pont. Cette omission a eu des conséquences importantes sur le processus contractuel, dont des retards de livraison, car l'exécution des travaux a dû être suspendue. La présence de plomb dans la peinture requiert en effet que des précautions soient prises pour limiter les impacts sur la santé des travailleurs exposés ainsi que sur l'environnement, lors de la disposition des déchets. Une évaluation des besoins effectuée en amont de façon rigoureuse et attentive aurait pu prévenir les répercussions constatées dans le cadre de l'exécution des travaux.

Contrat de surveillance de la construction d'accès et de suspentes

Au terme de l'examen réalisé, l'AMP est d'avis que le MTMD n'a pas su démontrer que les travaux prévus au contrat de services pour la surveillance de la construction d'accès et de suspentes ont été attribués pour des motifs d'urgence mettant en cause la sécurité des personnes ou des biens. L'examen a révélé que la planification de ce contrat a commencé dès mars 2022, alors que le contrat a été signé le 9 août 2022.

Le 18 mars 2022, une demande d'exécution dans un autre contrat, identifiée par la même nomenclature que celle du contrat d'urgence, a été acheminée par courriel au prestataire de services sélectionné de l'autre contrat. Le Ministère demandait alors au prestataire de lui fournir une proposition d'honoraires pour approbation et spécifiait que le début des travaux dépendait de l'acceptation d'un budget pour la réalisation du contrat. Le Ministère était donc, à ce moment, dans un processus de planification pour l'octroi du contrat de surveillance.

Le 3 juin 2022, un processus d'autorisation du contrat pour la consolidation de suspentes en urgence a été initié. Or, à ce moment, la demande d'approbation ne faisait pas mention du contrat de surveillance.

Le 29 juin 2022, soit quatre semaines plus tard, des échanges par courriel prévoyaient l'amendement de la demande initiale d'approbation visant le contrat pour la consolidation de suspentes, afin d'y inclure le contrat de surveillance. On envisageait de conclure ce contrat selon un mode de gré à gré pour des motifs d'urgence.

Le 7 juillet 2022, une nouvelle demande d'exécution a été envoyée au prestataire de services, sur laquelle figurait la mention « contrat en urgence ».

L'AMP considère que les travaux de surveillance prévus dans le contrat en urgence ne relevaient pas d'une situation imprévisible. La preuve recueillie démontre que le contrat en urgence était planifié et par conséquent, objectivement prévisible.

L'attribution de contrats en urgence ne peut servir à pallier un manque de planification des travaux. La bonne gestion des fonds publics requiert que les projets se rapportant à des infrastructures complexes ou à valeur patrimoniale, comme c'est le cas du pont Pierre-Laporte, fassent l'objet d'une planification adéquate et rigoureuse des travaux, en amont des processus menant à leur exécution.

Les conséquences d'une mauvaise planification des travaux sont nombreuses. En effet, elles sont susceptibles d'affecter la bonne exécution du contrat conclu en urgence, mais aussi des contrats qui y sont liés. Lorsqu'un organisme public déroge à la règle générale de procéder à l'octroi d'un contrat au terme d'un appel d'offres public, il se doit d'agir avec prudence, car se prive des bénéfices d'un appel à la concurrence.

Réalisation, conception et préparation des plans et devis incluant les services d'accompagnement pour le projet de construction ou de réparation

L'AMP a constaté diverses problématiques en gestion contractuelle, notamment un transfert d'activités entre deux véhicules contractuels et des irrégularités quant à la facturation des contrats.

Pour faire suite à des préoccupations exprimées par la DGS relativement à la sécurité des infrastructures du pont, plus particulièrement en ce qui concerne le risque de rupture de certaines suspentes, la DGCA a utilisé un contrat de services existant avec un consortium afin de mandater celui-ci pour lui fournir du soutien technique.

La DGCA a immédiatement amorcé la réalisation de ces travaux, estimés à 30 000 \$ par le consortium, et ce, bien qu'ils ne soient aucunement prévus dans le contrat de services. Cette décision constitue le point de départ d'une série d'actions problématiques en matière de conformité, ainsi que sur les plans budgétaires et financiers.



De manière générale, les vérifications menées par l'AMP ont révélé ce qui suit :

- ▶ Les travaux initiaux menés par le consortium ont conduit à la production d'une note technique – à laquelle un employé du consortium a contribué – militant en faveur de la réalisation de travaux supplémentaires. Ceux-ci ont été réalisés immédiatement, sans les approbations requises.
- ▶ La DGCA a ensuite produit une demande d'approbation d'avenant d'un montant de 255 000 \$. Cette demande comportait notamment l'ajout d'un budget de 180 000 \$ (l'évaluation initiale était de 30 000 \$) ainsi que les amendements requis pour introduire au contrat du consortium le volet «suspentes». Cette demande a toutefois été refusée par les responsables de son traitement au MTMD, qui l'ont perçue comme une modification non accessoire au contrat et, qui plus est, supérieure au seuil d'AOP.
- ▶ Il s'en est suivi de nombreuses communications entre la DGCA et le consortium afin de trouver une solution pour régulariser la situation et payer les travaux effectués sans approbation. Il a alors été proposé de recourir à une demande d'exécution qui serait soumise à l'une des entreprises qualifiées du consortium, par l'entremise d'un contrat à exécution sur demande à plusieurs prestataires (CEDPP) déjà en cours d'exécution. Le prestataire de services concerné devrait alors procéder à l'octroi d'un contrat en sous-traitance afin d'embaucher les ressources de l'autre entreprise impliquée¹⁷.
- ▶ À la suite de cet échange, les estimations ont été à nouveau revues et une demande d'exécution d'un montant de 594 910 \$ a été entérinée afin d'être exécutée par l'entreprise du consortium qualifiée dans le cadre du CEDPP pour tenir compte, notamment, des dépenses engendrées depuis le début des travaux, mais aussi d'un nouvel ensemble d'activités pour le projet de construction ou de réparation du pont¹⁸.
- ▶ L'examen révèle en outre que les décisions prises par la DGCA ont entraîné des répercussions importantes sur la facturation. En effet, la preuve révèle que des dépenses irrégulières ont été comptabilisées dans le contrat initial octroyé au consortium, puis créditées et régularisées par l'intermédiaire de la demande d'exécution. En date de la production du présent rapport, la situation n'était toujours pas entièrement régularisée. L'AMP a constaté que des paiements effectués en double n'avaient pas encore été entièrement remboursés.

¹⁷ Il importe ici de souligner que cette autre entreprise du consortium ne faisait pas partie de la liste des entreprises qualifiées du CEDPP.

¹⁸ L'AMP souligne que la demande d'exécution, tout juste sous le seuil d'approbation des CEDPP qui se situe à 600 000 \$, a été soumise uniquement à l'entreprise visée du consortium, et qu'aucun autre prestataire de services admissible selon le CEDPP n'a été sollicité. Il est par ailleurs mentionné dans l'approbation de la demande que celle-ci a été effectuée dans le respect de l'outil de suivi financier et selon les règles d'équité. Or, l'AMP se questionne quant au respect de l'équité lors de l'attribution d'une demande d'exécution dans de telles circonstances.

Compte tenu de la trame factuelle qui précède, il est opportun de rappeler certains principes et règles qui auraient dû être respectés :

- ▶ D'une part, il est important de ne pas amorcer de travaux sans avoir obtenu les autorisations et contrats nécessaires et surtout, de ne pas affecter les dépenses afférentes à ces travaux à un contrat qui n'a aucun lien avec ceux-ci.
- ▶ D'autre part, il importe de respecter le cadre interne du MTMD, qui prévoit que lorsque des modifications au contrat sont requises, le responsable des activités doit s'assurer que ces modifications sont accessoires et ne changent pas la nature du contrat, et ce, afin de s'assurer du respect de l'article 17 de la LCOP. Dans le cas contraire, un nouveau contrat de services professionnels doit être adjudgé.
- ▶ De plus, lorsqu'une modification occasionne une dépense supplémentaire, le responsable des activités doit, avant de créer un avenant, produire une estimation des efforts requis pour réaliser les activités visées par l'avenant, négocier les conditions et faire autoriser cette dépense par les responsables concernés du Ministère. Or, dans le cas présent, la preuve révèle que la modification n'était pas accessoire au contrat et que le consortium a produit lui-même l'estimation des travaux, alors que c'est le Ministère qui en avait la responsabilité.
- ▶ Enfin, le MTMD est imputable auprès du public des dépenses effectuées pour l'entretien du pont. Il doit donc assurer une gestion rigoureuse des budgets et dépenses afférents à ses contrats. Dans le cas présent, la mauvaise gestion contractuelle a mené à la création d'un pont monétaire entre un contrat ferme et une demande d'exécution, de même qu'à un transfert d'activités entre ces deux véhicules contractuels et à un paiement en double pour les mêmes activités.

Recommandations 2 et 3 - Planification des contrats

RECOMMANDATION 2

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'instruments clairs quant aux obligations liées à la planification des travaux d'entretien des ponts, notamment au regard de ses plans de gestion spécifique. Le cas échéant, ceux-ci auront pour objectif de :

- ▶ S'assurer qu'une évaluation des besoins, rigoureuse et documentée, est réalisée en amont de chaque projet pour :
 - ▷ Évaluer si les inspections visuelles annuelles suffisent à dresser un portrait complet de l'état de la structure et, dans le cas contraire, réaliser les suivis appropriés.
 - ▷ Mettre en œuvre les recommandations émises par les experts à la suite des inspections, le cas échéant.
- ▶ S'assurer que pour chaque contrat conclu, une structure de gouvernance de projet est clairement établie pour préciser les rôles, les responsabilités et les livrables qui incombent à chacun des intervenants impliqués, dont le MTMD.
- ▶ Assurer une meilleure planification et une meilleure gestion des projets majeurs afin d'éviter que le MTMD se retrouve une situation où il doit octroyer des contrats de gré à gré en invoquant des motifs d'urgence ou recourir à d'autres véhicules contractuels.

RECOMMANDATION 3

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle, permettant notamment d'assurer la mise en œuvre des recommandations qu'émettent les concepteurs des infrastructures majeures, par leur intégration aux plans de gestion spécifique qui visent à assurer la pérennité des ouvrages, dont ceux qui possèdent des structures particulières.

Recommandation 4 - Exécution des contrats

RECOMMANDATION 4

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD :

- ▶ De se doter des instruments requis et des mesures de contrôle appropriées, qui pourront compléter ceux dont il dispose déjà, afin d'assurer le respect de ses obligations relatives à l'exécution des contrats, notamment dans le cadre des modifications aux contrats, de même que ceux permettant d'assurer un suivi rigoureux de l'avancement des travaux ou d'une reddition de comptes rigoureuse et fiable.
- ▶ De prendre toute action jugée utile pour éviter que son personnel :
 - ▷ Ne permette la réalisation de travaux avant d'obtenir les autorisations requises de la ligne hiérarchique concernée.
 - ▷ N'agisse de manière non conforme aux politiques et procédures du MTMD.
 - ▷ N'agisse en contravention des orientations données ou des décisions prises par la ligne hiérarchique concernée du MTMD en lien avec les contrats.



3

Examen des processus
d'adjudication, d'attribution
et d'exécution du MTMD

Cette section présente les constats de l'AMP sur dix sujets visés par le décret concernant la gestion contractuelle du MTMD. Ces constats découlent de l'ensemble des examens réalisés par l'AMP. Bien que certains éléments aient été observés dans une région ou un domaine en particulier, les constats ne se limitent pas à quelques dossiers et peuvent s'appliquer de façon plus générale.

Pour faciliter la lecture et la compréhension, certains sujets ont été subdivisés.

Quels sont les sujets visés?

1. L'analyse préalable des conditions du marché
2. La définition des besoins
3. L'estimation des coûts
4. Les appels d'offres publics
5. Le processus d'attribution ou d'octroi des contrats, d'homologation de biens et de qualification de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs
6. L'exécution des contrats
7. La terminaison des contrats
8. L'évaluation de rendement des fournisseurs
9. La qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle
10. La performance, l'efficience, la cohérence, l'harmonie et l'amélioration de la mise en œuvre des actions posées et des solutions mises en place pour assurer la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif et suivant les recommandations des organes d'enquête et de vérification

3.1 Analyse préalable des conditions du marché

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Que ce soit à titre de fournisseur ou de consommateur, tous les intervenants doivent être attentifs aux conditions du marché.

En tant que plus important donneur d'ouvrage, le MTMD doit rester vigilant pour pouvoir profiter des occasions, éviter les pièges et ainsi maximiser ses chances d'atteindre les objectifs fixés, tout en assurant une gestion saine et efficiente des fonds publics qui lui sont confiés.

Processus contractuels examinés

- ▶ Acquisition de blocs sanitaires autonettoyants¹⁹
- ▶ Contrat de pavage sur l'autoroute 20, dans la région du Bas-Saint-Laurent²⁰
- ▶ Rapport sur les contrats de déneigement²¹
- ▶ Contrats visant la remise à neuf de divers moteurs d'aéronefs²²

Constats et impacts

Lors de différents examens, l'AMP a constaté que le MTMD n'effectuait pas systématiquement ou correctement ses analyses de marché afin de mieux connaître les fournisseurs en mesure de soumissionner pour des appels d'offres publics, et ce, malgré la mise en place de services attitrés à la surveillance des marchés.

Ce constat est important en raison de l'impact de ces pratiques sur la bonne gestion des fonds publics. En effet, lorsque le personnel du MTMD ne procède pas aux vérifications requises, l'accès au marché peut être faussé par des informations inexactes ou imprécises, qui peuvent requérir des addendas, voire mener à des plaintes ou à des litiges.

Le Vérificateur général du Québec avait formulé un constat similaire en 2009²³. Or, l'examen démontre qu'il existe encore des lacunes à cet égard.

¹⁹ Enquête – Blocs sanitaires autonettoyants.

²⁰ Enquête – Contrat de pavage sur l'autoroute 20 au Bas-Saint-Laurent.

²¹ Enquête – Viabilité hivernale.

²² Enquête – Contrats pour la réparation de moteurs d'aéronefs à une entreprise sans autorisation de contracter.

²³ VGQ, Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée Nationale pour l'année 2009-2010, tome II, chapitre 4, en ligne : https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2009-2010-T2/fr_Rapport2009-2010-T2-Faits-saillants.pdf

Analyse de l'AMP

Absence de réévaluation du marché

Pendant la première année de son mandat, l'AMP a examiné des contrats de déneigement du MTMD. Les constats découlant de l'examen des contrats sur la viabilité hivernale sont présentés à la section 4 du présent rapport.

Dans le cadre de cette enquête, l'AMP a constaté que le Ministère ne procédait pas à des analyses de marché sur les circuits de déneigement avant de lancer des appels d'offres pour les adjuger.

Or, l'absence de réévaluation des circuits de déneigement et l'absence de réflexion stratégique concertée entre le Ministère et ses Directions générales territoriales (DGT) peuvent empêcher certains concurrents qualifiés d'accéder à ce marché public. Elles peuvent aussi priver le Ministère d'un levier utile pour obtenir un plus grand nombre de soumissions et par conséquent, de meilleurs prix lors de l'adjudication de ses contrats de déneigement.



Compréhension inadéquate du marché

Une réflexion stratégique sur les approches d'analyse de marché permet aussi de bonifier les analyses et de maximiser les chances que le personnel du Ministère maîtrise toutes les ramifications d'un marché donné avant de lancer un appel d'offres.

Dans le cadre de la préparation d'un appel d'offres pour l'acquisition de blocs sanitaires autonettoyants (BSA) destinés aux haltes routières et villages-relais du Québec, le Ministère avait recueilli des informations concernant notamment les délais de fabrication de diverses entreprises, l'autonomie des BSA et leurs besoins d'entretien, ainsi que les options de finition et les accessoires offerts (robinetterie, recouvrement extérieur et intérieur, etc.). Cependant, il avait recueilli très peu d'informations sur les méthodes de fabrication, en particulier sur la nécessité d'obtenir une certification spécifique.

Le Ministère a publié son appel d'offres avant d'obtenir ces précisions, mais les a reçues avant la conclusion du contrat. Pourtant, il a accordé le contrat à une entreprise qui ne détenait pas la certification requise.

Afin de s'accorder le temps additionnel nécessaire pour faire des recherches sur l'enjeu de certification, le Ministère a alors retardé la fabrication des BSA en suspendant l'autorisation des plans techniques sans modifier les dates de livraison prévues au contrat, et ce, malgré un dépassement important de l'échéancier.

En définitive, quatre mois après le début de ses échanges avec l'AMP portant notamment sur cette certification, le Ministère a annulé le processus d'appel d'offres et le contrat qui en découlait. Cette décision a conduit le soumissionnaire retenu à déposer une poursuite contre le MTMD, laquelle est actuellement entendue par la Cour supérieure.

En effectuant au préalable une analyse diligente des exigences requises pour répondre aux besoins, le Ministère aurait économisé temps, argent et efforts. De plus, au moment de l'appel d'offres, les soumissionnaires auraient pu évaluer leur capacité à soumissionner et, s'ils ne pouvaient répondre aux exigences de l'appel d'offres, éviter d'engager des frais et d'investir du temps.

De telles analyses préalables peuvent être réalisées efficacement si les méthodes appropriées sont mises à la disposition du personnel du MTMD.

Respect des orientations du MTMD quant à l'accès aux marchés

Il est parfois délicat d'établir un équilibre entre le respect des exigences techniques et l'accès des fournisseurs aux marchés publics. Un déséquilibre peut notamment se produire lorsqu'une exigence technique est établie au sein du Ministère, mais appliquée sur le terrain par une DGT. Deux dossiers traités par l'AMP illustrent bien cette situation.

En mars 2021, une DGT a envoyé aux entrepreneurs de sa région une lettre d'orientation portant sur les caractéristiques des granulats à utiliser pour l'enrobé bitumineux selon la classe de route. La lettre spécifiait que l'entrepreneur devait vérifier les devis pour déterminer si ce type de granulat était effectivement exigé par le concepteur, tout en mentionnant que la qualité du granulat ne devait en aucun cas être inférieure aux spécifications de la norme BNQ 2560-114.

Or, bien qu'elle soit appliquée dans 95 % des cas, cette norme n'a pas de caractère obligatoire et les concepteurs peuvent y déroger, ce qui a permis à cette DGT de publier, après l'envoi de la lettre d'orientation, des appels d'offres dans lesquels certains devis permettaient l'usage de granulat d'un calibre inférieur.

L'AMP constate que le Ministère a mal orienté les entrepreneurs en transmettant cette lettre qui a pu les induire en erreur en les incitant à produire le granulat spécifié dans la lettre, alors que cela n'était pas exigé dans les devis. Ultimement, cela a pu influencer la capacité des entrepreneurs à produire une soumission adéquate, et même leur volonté de participer au processus.



À la même période, l'AMP s'est également intéressée à certains contrats de services attribués de gré à gré par le Service aérien gouvernemental (SAG) pour la réparation de moteurs d'aéronefs appartenant à certains organismes publics²⁴. Il s'agit d'un marché très restreint.

L'examen a permis de constater que ces contrats sont attribués de gré à gré à un même fournisseur, le seul qui est certifié par le fabricant pour rendre ce service. Ce type de réparation coûte souvent plus d'un million de dollars, seuil à partir duquel les prestataires des contrats de services doivent détenir une autorisation de contracter.

Or, puisque ce fournisseur n'est pas intéressé à compléter les formalités requises pour déposer des soumissions ou obtenir une autorisation de l'AMP, le Ministère conclut des contrats de gré à gré de plus d'un million de dollars sans procéder par appel d'offres et sans exiger d'autorisation de contracter. Pour pouvoir conclure à répétition des contrats de services avec le fournisseur actuel, le MTMD recourt à un régime d'exception²⁵ qui autorise l'attribution en gré à gré de ce type de contrats, ainsi qu'à l'autorisation du SCT pour déroger au régime d'autorisation.

Bien qu'il y ait ici un enjeu d'accès au marché québécois, il importe de rappeler que les dispositions d'exception de la LCOP ou des règlements pris pour son application ne doivent pas être utilisées à répétition, même si le nombre de fournisseurs est très limité.

²⁴ Le SAG, sous la responsabilité du MTMD, agit à titre d'intermédiaire contractuel pour la Sûreté du Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU).

²⁵ *Règlement sur certains contrats de services des organismes publics*, RLRQ c C-65.1, r 4 (RCS), art. 42.0.3.

3.2 Définition des besoins

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Étant donnée la valeur importante des ouvrages sous la responsabilité du MTMD et en raison d'un déficit de maintien d'actifs (DMA) substantiel, l'AMP a consacré une partie de son mandat à examiner l'approche du Ministère en matière de définition des besoins. L'objectif était de déterminer si des enjeux à ce niveau pouvaient expliquer l'augmentation progressive des DMA du MTMD depuis quelques années.

Dans un projet donné, l'évaluation des besoins doit tenir compte de l'ensemble des facettes spécifiques à l'ouvrage et aux travaux à réaliser sur celui-ci, notamment :

- ▶ L'environnement de réalisation
- ▶ Les résultats des diverses études et analyses effectuées au préalable
- ▶ Les caractéristiques recherchées des matériaux requis
- ▶ La faisabilité des solutions retenues
- ▶ Les contraintes budgétaires

L'envergure de l'évaluation des besoins varie selon la nature, l'ampleur et la complexité des projets. Or, le Ministère ne réalise pas toujours une évaluation adéquate de ses besoins, ce qui soulève des enjeux importants et se répercute négativement sur la réalisation des projets, la bonne utilisation des fonds publics et, en définitive, la réputation de l'organisme et de son personnel.

Processus contractuels examinés

- ▶ Réfection du tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine²⁶
- ▶ Maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes²⁷
- ▶ Resurfaçage et réparation de l'autoroute Métropolitaine²⁸
- ▶ Surveillance et consolidation de suspentes du pont Pierre-Laporte²⁹

Constats et impacts

Le MTMD a dû déboursier des sommes supplémentaires substantielles découlant soit d'un manque de rigueur relativement à la définition des besoins inhérents au projet (la solution souhaitée), soit d'une évaluation imprécise de l'ensemble des exigences requises pour réaliser le projet de manière optimale, soit d'une absence complète d'évaluation.

L'absence d'une analyse des besoins adéquate ou la réalisation incomplète de cette analyse entraînent des retards, des problèmes de coordination de travaux sur les chantiers et, en définitive, de nombreux dépassements de coûts.

²⁶ Enquête – Tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine.

²⁷ Enquête – Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes.

²⁸ Enquête – Contrats à exécution sur demande.

²⁹ Enquête – Contrats pour la surveillance et la consolidation de suspentes du pont Pierre-Laporte.

Analyse de l'AMP

Tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine

Le tunnel Louis-Hippolyte-Lafontaine, qui relie l'île de Montréal à la Rive-Sud, a été inauguré en 1967. C'est la traversée la plus utilisée pour le transport de marchandises : 120 000 véhicules, dont 13 % de camions, l'empruntent chaque jour.

Vu l'importance stratégique de cet ouvrage d'art sur le plan de la mobilité, mais aussi sur les plans économiques et industriels, le Ministère a déployé un important chantier de réfection du tunnel dans l'objectif d'en assurer la pérennité. À cette fin, il a imposé comme exigence, dès l'appel de qualification en septembre 2018, le maintien de l'exploitation du tunnel pendant les travaux. En outre, il a exigé une réhabilitation de qualité passant notamment par une importante réhabilitation structurale se concrétisant par la réhabilitation du tunnel et sa protection contre les effets d'un incendie de grande puissance.

Bien que l'appel de propositions n'ait pas référé à une solution donnée, en ce qui a trait à la protection passive contre les incendies de grande puissance, une note technique produite en août 2018 par un consortium externe mandaté par le Ministère indiquait que deux options de protection passive pour le tunnel étaient possibles pour répondre aux attentes du Ministère : les panneaux préfabriqués et les matériaux projetés. En définitive, ce consortium recommandait le recours à des panneaux métalliques préfabriqués fixés sur châssis, plus particulièrement en raison de l'importance accordée à l'inspectabilité de la structure. Le consortium indiquait toutefois que le retour d'expérience sur ces systèmes n'était pas probant, puisque ces protections passives étaient peu répandues en Amérique du Nord.

En juillet 2020, un contrat de 1,142 G\$ a été conclu entre le Ministère et un consortium de firmes spécialisées pour la conception, la construction et le financement de la réfection du tunnel³⁰. Le coût total du projet était alors estimé à 1,426 G\$.

Dans le cadre de ce contrat, une série d'exigences et de mesures avaient été établies :

- ▶ Il fallait recourir à l'installation de parements de protection passive sous forme de panneaux métalliques enchâssés dans un cadre d'acier inoxydable (parements de type « M » et « V »).
- ▶ Il fallait recourir à l'installation de parements de type « S » au bas des murs, soit une surépaisseur en béton résistante au feu.
- ▶ Les parements devaient répondre à des normes précises de résistance physique et mécanique, en plus de résister au feu et à certaines conditions environnementales précises (température, eau, gel et dégel, émissions des véhicules, produits chimiques, sels de déglacage, etc.).

³⁰ Tel que mentionné sur la page Web du gouvernement du Québec (Quebec.ca) dédiée au projet de réfection du tunnel, « Le projet du tunnel est réalisé en mode conception-construction-financement. Cela signifie que le gouvernement du Québec a confié à un groupement d'entreprises la préparation des plans et devis et la réalisation des travaux. La conception et la construction sont regroupées en un seul contrat, contrairement à un mode de réalisation traditionnel où plusieurs contrats distincts sont attribués pour un même projet (ingénierie, construction, surveillance, etc.). L'entrepreneur est également responsable d'obtenir lui-même un financement privé pour réaliser le projet. », site consulté le 4 juin 2023 : www.quebec.ca/transports/projets-routiers/montreal/tunnel-louis-hippolyte-la-fontaine/presentation-projet

- ▶ Les parements de type « M » devaient répondre en particulier à des tests spécifiques établis en fonction de standards reconnus.
- ▶ Un banc d'essai pour les parements de types « M » et « V » devait être réalisé en fonction de critères et d'une méthodologie spécifiques. Le contrat établissait que l'échec du banc d'essai pouvait mener à une révision des exigences techniques par le Ministère et au déclenchement d'un mécanisme de compensation, également établi par le contrat.
- ▶ Relativement aux enjeux de structure, des exigences et mesures précises étaient également prévues quant à la détection et à la réparation de fissures et autres enjeux liés aux structures en béton du tunnel, dont la possibilité de recourir à un mécanisme de compensation advenant qu'une surface supérieure aux estimations du Ministère doive être réparée.

En août 2022, deux enjeux techniques d'envergure ont été portés à l'attention du Ministère, le contraignant à réaliser des travaux plus importants que prévu. D'une part, la dégradation de la voûte du tunnel – estimée à 15 % de la surface selon le contrat – s'est en fait révélée beaucoup plus importante que prévu, atteignant 75 % de la surface, après inspection de l'entrepreneur concerné. De plus, le banc d'essai des parements de protection passive contre les incendies a démontré que ceux-ci n'avaient pas la durabilité requise.

Une meilleure identification des besoins aurait permis une meilleure planification des travaux, des économies considérables et une meilleure gestion des fonds publics.

Outre les réparations plus importantes de la surface, le Ministère a dû par ailleurs se replier sur la solution des matériaux projetés (béton-fibre) à titre de solution de protection passive, mais aussi comme solution pour procéder à la réparation de la voûte. Cette solution comportait toutefois un inconvénient majeur, soit la fermeture complète des voies de circulation, puisque les travaux de bétonnage sont contre-indiqués en période hivernale et même spécifiquement interdits par le contrat.

Une dépense supplémentaire d'environ 1 G\$ a alors été envisagée pour la réalisation des travaux additionnels. Cette somme visait notamment à permettre au Ministère et au consortium de «revoir les méthodes de travail, la séquence des interventions et le scénario de mobilité»³¹.

La dépense supplémentaire annoncée en mars 2023 était donc principalement liée à la réorganisation du chantier, qui avait déjà été annoncée à ce moment, à la gestion des entraves et à la prolongation de 18 mois des travaux en raison de changements importants effectués en réaction à ces deux événements.

Il ne revient pas à l'AMP de statuer sur l'opportunité d'opter pour un banc d'essai plutôt que pour des essais ou des tests en laboratoire. Le Ministère a imposé des exigences strictes de tests préalables pour éprouver la solution qu'il préconisait face aux incendies, mais un banc d'essai pour l'éprouver face aux conditions chimiques et environnementales.

³¹ Communiqué de presse du 4 août 2022 du MTMD, « Des fermetures importantes au tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine en vigueur dès novembre » : www.transports.gouv.qc.ca/fr/salle-de-presse/nouvelles/Pages/fermetures-importantes-tunnel-La-Fontaine-novembre.aspx

Cela dit, l'AMP s'interroge sur les raisons qui ont mené le Ministère à réaliser un tel banc d'essai alors que les travaux étaient déjà en cours, plutôt qu'au stade de l'analyse des besoins et du marché. Habituellement, de tels essais sont réalisés lors de l'analyse de la conformité des solutions envisagées et visent à identifier le ou les fournisseurs les plus susceptibles de livrer une solution répondant aux exigences techniques. L'AMP soumet qu'un tel banc d'essai, mené avant le début des travaux, aurait pu accroître la capacité du Ministère à identifier avec une plus grande précision les forces et faiblesses de la solution qu'il préconisait face aux problématiques de l'environnement de réalisation.

En ce qui a trait à la décision du Ministère d'opter pour le béton-fibre comme solution de réparation de surface de la voûte, mais aussi de protection passive contre l'incendie, l'AMP en prend acte, mais soulève que cette solution n'était pas préconisée en 2018 en raison des enjeux qu'elle pose pour l'inspectabilité de la structure. Sous réserve d'informations à l'effet contraire n'ayant pas été portées à la connaissance de l'AMP, il aurait pu être bénéfique d'approfondir l'analyse des solutions préalablement à l'octroi du contrat.

Dans une perspective de saine gestion des fonds publics, une identification plus rigoureuse des besoins avant le début des travaux, passant par des essais préliminaires des matériaux sélectionnés et des inspections en temps opportun³², aurait permis de mieux anticiper les enjeux entourant la gestion de ces facettes du projet, de mêmes que leurs conséquences économiques et logistiques.

³² Voir la section 2 du présent rapport – Examen de la gestion contractuelle de certaines infrastructures.

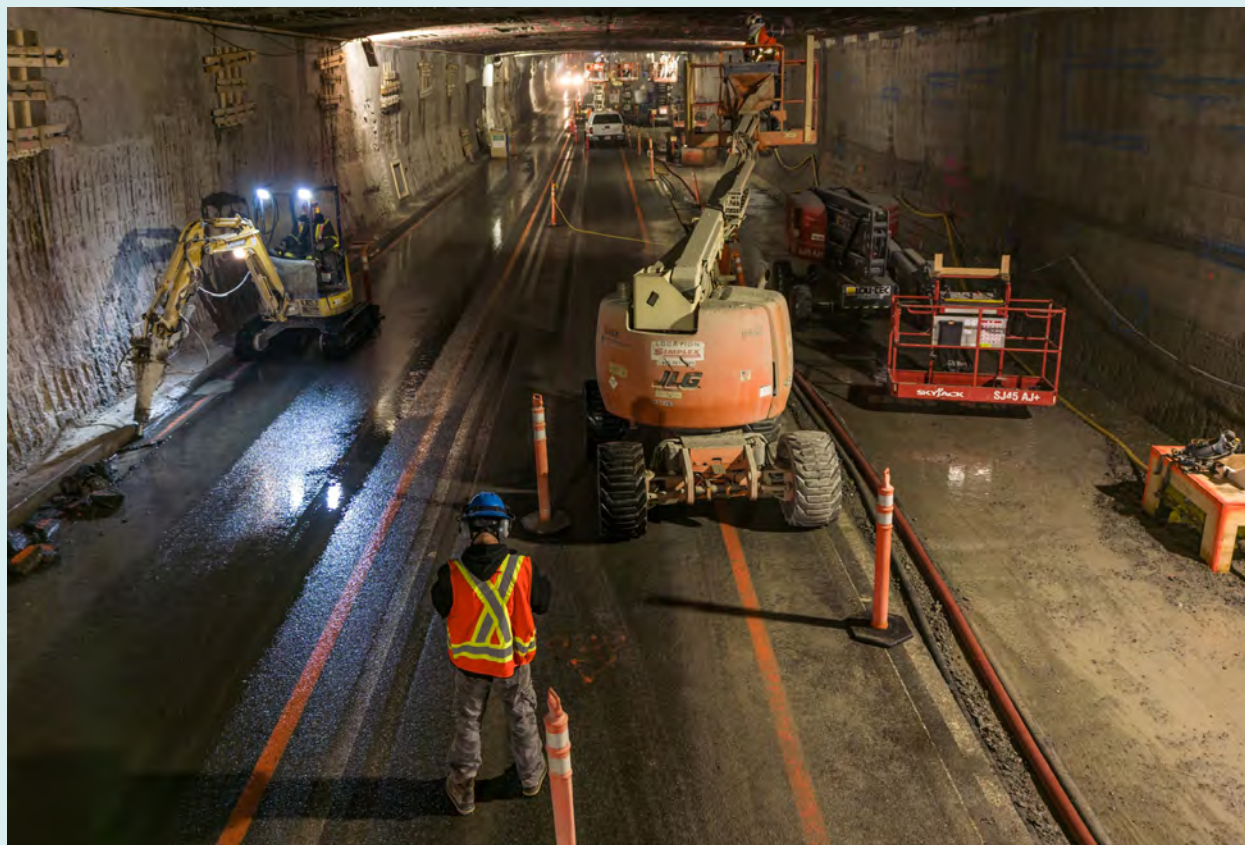


Photo : Ministère des Transports et de la Mobilité durable

Pont de l'Île-aux-Tourtes

Le pont de l'Île-aux-Tourtes est un ouvrage en fin de vie. Les travaux effectués sont dits « de maintien » et leur objectif principal consiste à prolonger la vie utile du pont, le temps de pourvoir à son remplacement.

Le 8 mai 2020, le Ministère a confié à un entrepreneur le mandat de réaliser des travaux de maintien. Les devis prévoyaient l'utilisation de 400 litres d'un mortier cimentaire qui devait être épandu en couches minces à certains endroits précis, pour assurer que les surfaces irrégulières du pont soient planes et puissent recevoir des panneaux en polymère renforcés de fibres de carbone.

Or, dès les premiers travaux de préparation, la quantité de mortier utilisée a atteint les 4 000 litres. En raison d'enjeux avec la préparation de mortier utilisée, les 4 000 litres épandus ont dû être retirés. Ainsi, au total, 8 000 litres ont été nécessaires pour réaliser les travaux, ce qui a occasionné une dépense additionnelle de 4,938 M\$, excluant le coût du mortier³³.

La preuve révèle que pour la majorité des travaux, un produit autre que le mortier et une technique d'épandage différente auraient pu être prescrits, dans le respect des normes. Le résultat se serait avéré plus résistant et plus durable que l'usage du mortier cimentaire.

Une évaluation plus rigoureuse de l'état de la surface à renforcer préalablement à l'élaboration des devis et une meilleure identification des scénarios possibles en amont, tant pour les travaux que pour les matériaux requis, aurait permis d'éviter des dépenses supplémentaires et d'éviter de gaspiller des matériaux.

³³ Plusieurs autres situations problématiques sont survenues dans le cadre de la réalisation de ce contrat. Celles-ci, de même que les constats et conclusions de l'AMP les concernant, sont plus amplement relatées à la section 4 du présent rapport.

Autoroute Métropolitaine

Dans le cadre du programme de maintien de l'autoroute Métropolitaine mis en place par le MTMD, un contrat visant le resurfaçage et la réparation de la chaussée en direction est et ouest, sur une durée de deux ans, a été conclu en juillet 2019 pour la somme de 28,9 M\$. Les travaux comportaient plusieurs étapes préalables à la pose d'enrobé bitumineux, dont la réparation de la dalle de béton en surface et en profondeur.

La conception de la plupart des plans et des devis, de même que l'estimation des quantités et des prix, ont été réalisées par une firme externe. Les documents d'appel d'offres indiquaient toutefois que le Ministère n'était pas en mesure de fournir une évaluation précise de l'étendue des travaux et que l'entrepreneur devait s'attendre à des variations importantes dans les quantités. Selon le Ministère, il était difficile de connaître l'état réel de la dalle avant de commencer les travaux.

Dès les premiers mois des travaux, l'étendue des réparations à réaliser sur la dalle a dépassé les prévisions initiales. Le Ministère a rapidement été avisé, par le surveillant du chantier et l'entrepreneur, que les conditions sur le chantier ne correspondaient pas à celles prévues au contrat. Cette situation a eu des impacts sur la coordination des travaux, puisque l'autoroute Métropolitaine devait être réparée et asphaltée selon une séquence de secteurs prédéfinie. Le Ministère a donc été forcé de recourir à l'utilisation de CED, un type de contrat qui occasionne généralement des coûts plus élevés.

Par ailleurs, le MTMD a indiqué qu'il aurait pu prévoir une plus grande superficie de dalle à réparer. Il mentionne également qu'il s'est écoulé une longue période entre la préparation du contrat et le début des travaux, de sorte que les quantités ont évolué. De plus, l'autoroute Métropolitaine est une structure qui se détériore rapidement.

L'AMP estime que le MTMD aurait dû mieux évaluer son besoin pour fournir aux soumissionnaires une information plus juste quant à la superficie de dalle à réparer, d'autant plus qu'il admet lui-même que les quantités au contrat auraient pu être plus élevées. De plus, sachant qu'il pourrait y avoir des variations importantes de quantités, le Ministère aurait dû mieux prévoir les conséquences que cela entraînerait.

Pont Pierre-Laporte

L'AMP constate que les directions concernées du MTMD n'ont pas fait une évaluation juste de l'ensemble des besoins avant d'attribuer en urgence le contrat de consolidation des suspentes du pont Pierre-Laporte.

Le 13 juillet 2022, le Ministère a conclu à cet effet un contrat de construction d'une valeur de 7 969 521,26 \$. La durée d'exécution prévue était de 24 à 29 semaines. Le Ministère a attribué ce contrat de gré à gré sous le motif d'une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause³⁴.

La preuve recueillie démontre que l'attribution du contrat d'urgence était planifiée et par conséquent, que les travaux étaient objectivement prévisibles.

Or, le 5 août 2022, soit moins d'un mois après la conclusion du contrat, le Ministère a reçu un avis technique indiquant qu'il n'était pas recommandé d'ajouter des charges permanentes ou temporaires sur le pont simultanément aux charges résultant d'un autre contrat en cours d'exécution. Par conséquent, le 7 août 2022, le Ministère a suspendu les travaux. Ceux-ci ont repris en décembre 2022.

Le contrat n'était donc pas susceptible d'exécution au moment où il a été attribué.

Cette situation a exigé la démobilisation des plateformes et échafauds de l'autre contrat en cours d'exécution et occasionné une dépense supplémentaire de fonds publics estimée à 2 835 000 \$.

Par ailleurs, la preuve recueillie démontre que l'attribution du contrat d'urgence était planifiée et par conséquent, que les travaux étaient objectivement prévisibles. Ce constat fait l'objet d'une analyse plus approfondie à la section 2 du présent rapport.

³⁴ LCOP, art. 13, al. 1 (1°).

3.3 Estimation des coûts

Contexte

Le principe d'une «évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse» implique aussi une évaluation des besoins financiers, soit une estimation du montant de la dépense qui sera engagée pour la réalisation du projet. Cette estimation devrait tenir compte non seulement des matériaux, en types et en quantités, de la main-d'œuvre et des équipements requis, mais aussi du moment auquel les travaux seront exécutés.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Les dernières années ont démontré que des événements fortuits – comme l'inflation, les conflits armés ou une pandémie – peuvent avoir des effets extrêmes sur les marchés et affecter les coûts des contrats publics. Cependant, plusieurs autres éléments pouvant causer des hausses de prix sont prévisibles et devraient être pris en considération lors de la préparation de l'estimation du coût d'un projet, tels les périodes de forte demande ou l'usage de matériaux particuliers.

L'AMP a examiné les enjeux liés à l'estimation des coûts sous trois angles distincts : la compétence et l'expérience requises pour réaliser une estimation juste, la fiabilité des systèmes utilisés à l'occasion pour produire les estimations et l'efficacité des processus utilisés par le MTMD et ses Directions générales territoriales (DGT) en lien avec le recours à un contrat à exécution sur demande à plusieurs prestataires (CEDPP) dans le contexte du génie routier.

Processus contractuels examinés

- ▶ Pont Pierre-Laporte (contrat de réparation et de peinture)³⁵
- ▶ Contrats en viabilité hivernale³⁶
- ▶ Contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires (CEDPP)³⁷

Constats et impacts

Lors de différentes enquêtes, l'AMP a constaté que les processus et outils qui sous-tendent la préparation des estimations ne permettent pas toujours d'obtenir une évaluation adéquate des coûts réels d'un projet.

Cela se reflète tant dans les écarts entre les estimations et les montants des soumissions reçues que dans les coûts finaux des projets, en excluant les dépenses supplémentaires en lien avec des éléments imprévus au contrat. Par ailleurs, un manque de cohérence entre les différentes DGT en ce qui a trait à l'application des procédures peut nuire à l'identification de facteurs ou d'enjeux qui devraient être résolus au niveau des sous-ministériats du MTMD.

³⁵ Enquête – Pont Pierre-Laporte, réparation et peinture.

³⁶ Enquête – Viabilité hivernale.

³⁷ Enquête – Contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires.

Analyse de l'AMP

Pont Pierre-Laporte

En ce qui a trait spécifiquement aux estimations des coûts d'un contrat en lien avec des structures telles que le pont Pierre-Laporte, l'AMP a constaté que le personnel du Ministère ne possède pas toujours les compétences requises pour produire une évaluation juste des travaux à réaliser. Le contrat de réparation et de peinture du pont Pierre-Laporte illustre bien ce constat.

En 2019, le MTMD a publié au SEAO un appel d'offres dont le montant de l'estimation – réalisée par la DGCA responsable du contrat – se situait entre 50 000 000 \$ et 59 999 999 \$. Au terme de la période de publication, une seule soumission avait été reçue. Elle s'élevait à 84 968 303 \$, soit 24 968 304 \$ de plus que la limite supérieure de l'estimation.

La preuve révèle que peu d'entreprises possèdent l'expérience requise pour réaliser ce type de contrat et que, pour la même raison, peu de personnes étaient qualifiées pour faire une bonne estimation des coûts. D'ailleurs, le Ministère a expliqué que l'évaluation était basée sur les contrats antérieurs et admis que la DGT avait fait fausse route et que le marché avait parlé.

L'AMP a constaté qu'un manque de connaissance des prix du marché pour ce type de travaux a mené à une sous-évaluation du montant du contrat.

Par ailleurs, après l'ouverture de la soumission et à la suite de discussions avec l'entrepreneur, la DGT a produit une nouvelle estimation, plus élevée que la première. L'entrepreneur a également diminué son prix. L'écart entre le prix soumis et l'estimation était ainsi réduit, mais requérait tout de même une analyse d'écart de prix vu son importance et puisqu'il s'agissait d'une soumission unique, conformément à l'article 46 du RCS et à la directive du MTMD applicable dans de telles circonstances³⁸.

Un manque de connaissance des prix du marché pour ce type de travaux a mené à une sous-évaluation du montant du contrat.

La modification de l'estimation après l'ouverture des soumissions et après discussion avec un entrepreneur n'est pas inhabituelle, car celui-ci peut soulever des arguments tels que des éléments oubliés dans l'estimation initiale.

L'AMP réitère néanmoins que cela pourrait mener à des situations problématiques. Par exemple, les obligations quant au mode d'octroi et à la détention d'une autorisation de contracter peuvent être différentes selon le montant de l'estimation.

³⁸ Directive interne DI-15-103 (version du 7 mars 2023).

De même, une modification à l'estimation après l'ouverture des soumissions peut mener à des situations non désirables, notamment des scénarios où la négociation permet d'éviter de produire une analyse d'écart, comme prévu dans l'une des directives internes du MTMD³⁹ advenant la réduction de l'écart entre le prix et l'estimation, ou d'autres situations contraires aux politiques, directives et procédures du MTMD.

Contrats en viabilité hivernale

Les enjeux relatifs à l'estimation des coûts dans le cadre des contrats en viabilité hivernale sont abordés à la section 4 du présent rapport.

Contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires

Dans le cadre de son examen, l'AMP a fait une vérification des CEDPP, plus spécifiquement ceux élaborés pour le génie routier⁴⁰. Voici un aperçu des résultats en lien avec l'estimation des coûts des contrats.

Les examens ont visé plus particulièrement six demandes d'exécution de travaux de surveillance émises conformément au CEDPP applicable dans le domaine. Pour chacune de ces demandes, le Ministère a fait une estimation. L'écart entre les estimations et le montant initial des demandes était minime (entre un et quatre points de pourcentage).

Toutefois, trois de ces demandes ont fait l'objet d'avenants et nécessitaient une autorisation interne du dirigeant responsable, car elles entraînaient des dépenses supplémentaires représentant entre 16,5 % et 26,5 % du montant initial de la demande d'exécution. Dans deux des cas, les avenants ont aussi causé un dépassement du seuil maximal prévu par le Ministère pour une demande d'exécution.

Pour l'une des demandes, il a été expliqué à l'AMP que le Ministère avait hésité entre le recours à un appel d'offres et une demande d'exécution, mais que cette dernière option avait été retenue en raison des délais requis pour produire l'appel d'offres. Ce n'est qu'une fois cette décision prise que l'estimation a été réalisée. Or, selon ce qui a été indiqué à l'AMP, n'eût été le seuil du CEDPP, l'estimation aurait probablement été plus élevée, soit de 30 000 \$ à 50 000 \$ supérieure à la limite autorisée pour ce type de demande⁴¹.

L'AMP a aussi remarqué que les formulaires utilisés pour réaliser l'estimation du coût des services professionnels varient grandement entre les directions. Plus de la moitié des DGT préfèrent utiliser un formulaire « maison » plutôt que celui recommandé par la procédure en place, ce qui n'est toutefois pas interdit par le Ministère.

³⁹ *Id.*, art. 14.

⁴⁰ L'AMP s'est intéressée au génie routier puisque sur 11 domaines d'activités possibles en CEDPP, c'est le deuxième en importance.

⁴¹ Le montant maximal pour les demandes d'exécution en génie routier est de 600 000 \$ en vertu de l'article 2.5.2.1 de la directive interne DI-15-014 (version du 9 avril 2020).

RECOMMANDATION 5

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place des processus et mécanismes lui permettant de s'assurer que les travaux préparatoires à l'élaboration d'un AOP ou d'un contrat, soit l'analyse des marchés, l'évaluation des besoins et l'estimation des coûts, sont effectués de façon rigoureuse et adéquate et qu'ils sont dûment documentés, en tenant compte des considérations particulières qui suivent :

Analyse des marchés

- ▶ Identifier les situations requérant des analyses de marché préalables au lancement d'un AOP, notamment lorsque :
 - ▷ Aucune ou une seule soumission a été déposée en réponse à un AOP précédent
 - ▷ Les prix soumis dans le cadre d'un AOP précédent sont largement supérieurs à l'estimation de contrôle effectuée par le MTMD.
 - ▷ Le MTMD ne connaît pas ou connaît très peu le marché, le produit ou le service concernés par l'AOP.
 - ▷ Le MTMD conclut à répétition des contrats avec le même fournisseur.
- ▶ Déterminer la méthode à utiliser par son personnel pour effectuer correctement de telles analyses, en fonction de la taille, de la nature et de la complexité du marché envisagé.
- ▶ Déterminer les exemptions possibles et le niveau d'autorisation requis pour y recourir.

Évaluation des besoins

- ▶ Faire une analyse diligente de différents modes d'octroi de contrats, dont les modes d'AOP réguliers et les CED, en tenant compte des éléments suivants :
 - ▷ Les contraintes budgétaires et le fait que les CED ont généralement des coûts plus élevés.
 - ▷ Les principes prévus à la LCOP, dont celui de la bonne gestion des fonds publics.

Estimation des coûts

- ▶ L'estimation des coûts doit refléter la nature et la spécificité de chacun des projets, ce qui demande de considérer :
 - ▷ Le degré d'expertise requis pour effectuer une bonne estimation des coûts.
 - ▷ L'accès aux outils permettant d'obtenir les données requises aux fins de l'exercice.
 - ▷ L'harmonisation des méthodes de travail et des outils existants.

RECOMMANDATION 6

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle appropriées pour s'assurer que les processus et mécanismes actuellement en vigueur concernant l'évaluation des besoins, de même que ceux envisagés en application du présent rapport, sont dûment mis en œuvre.

3.4 Appels d'offres publics

Contexte

En application des principes édictés par la LCOP⁴², le MTMD doit recourir à la procédure d'appel d'offres public pour conclure tout contrat dont la dépense – incluant la valeur des options, le cas échéant – est égale ou supérieure au seuil minimal prévu dans tout accord intergouvernemental applicable par les accords de libéralisation⁴³, ainsi que pour certains types de contrats déterminés.

L'élaboration d'un appel d'offres est un processus souvent complexe, en raison des nombreux facteurs juridiques, opérationnels et techniques qui doivent être pris en considération préalablement à sa publication et au dépôt des soumissions. La préparation des AOP est donc une étape névralgique.

L'organisme public doit valider la nécessité de chacune des conditions d'admissibilité et de conformité des soumissions qu'il impose aux entreprises. Il doit donc maîtriser les implications et les applications de toutes ces conditions. Le moment auquel est publié un appel d'offres peut aussi avoir des impacts sur les soumissionnaires, notamment sur la décision de soumissionner sur ce contrat ou sur d'autres contrats, sur les prix soumis ou sur l'échéancier des travaux.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important?

Sur l'ensemble du cycle de vie d'un processus contractuel, c'est au stade de l'appel d'offres que ces principes trouvent le plus application, puisque c'est par sa clarté – la précision avec laquelle le donneur d'ouvrage exprime sa compréhension du marché, ses besoins et ses estimations – que les concurrents potentiels pourront évaluer, en toute équité et en fonction d'une compréhension commune du marché envisagé, leur intérêt et leur capacité à déposer une soumission.

En contrepartie, une erreur aux documents d'appel d'offres (DAO), une incohérence entre ces documents ou une incompréhension de la part des concurrents potentiels quant à la teneur d'un devis inclus dans ces documents affectera l'accessibilité au marché ou la transparence du processus. Cela pourra occasionner des retards, des dépassements de coûts et possiblement des enjeux d'exécution du contrat. De même, un appel d'offres qui vise un marché plus restreint peut être perçu par les différents fournisseurs comme une volonté de favoriser une entreprise en particulier.

En somme, l'appel d'offres vise à atteindre un équilibre entre les besoins du donneur d'ouvrage, ses contraintes – notamment la période de réalisation et la durée des travaux – mais aussi ses estimations et celles des soumissionnaires potentiels, qui doivent avoir l'information la plus juste possible pour déterminer s'ils peuvent répondre aux besoins exprimés.

⁴² LCOP, art. 10.

⁴³ Les seuils applicables sont établis selon les divers accords intergouvernementaux et sont ajustés aux deux ans, en fonction de différents facteurs. Au moment de la rédaction du présent rapport, le seuil minimal applicable en matière de contrats de services et de travaux de construction était établi à 121 200 \$.

Considérant l'importance de l'appel d'offres pour le maintien de marchés publics sains et efficaces, les législateurs, tant dans les accords de libéralisation des marchés publics que dans leurs législations respectives, ont prévu des règles strictes et des bonnes pratiques pour assurer le respect des principes qui précèdent. De là tout l'intérêt de vérifier si les actions et mesures prises par le Ministère lui permettent de se conformer au cadre normatif qui lui est applicable.

Processus contractuels examinés

- ▶ Enquête sur des contrats incluant la pose d'enrobés bitumineux⁴⁴
- ▶ Rapport sur les contrats de déneigement⁴⁵
- ▶ Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes⁴⁶

Constats et impacts

L'AMP constate que les appels d'offres publiés par le MTMD respectent généralement le cadre normatif applicable, mais qu'ils ne respectent pas toujours les bonnes pratiques en matière de gestion de contrats publics.

L'examen révèle par exemple que le personnel du MTMD omet de réaliser la totalité ou une partie des travaux préparatoires aux appels d'offres (cf. analyse du marché, définition des besoins, estimation des coûts) ou ne tient pas compte des conclusions qui en découlent. Par ailleurs, le libellé des clauses apparaissant aux DAO laisse parfois à désirer, ce qui engendre des problèmes d'interprétation ou d'application avec les soumissionnaires et, en définitive, les contractants.

En outre, le moment où le MTMD publie les appels d'offres affecte directement la capacité des entrepreneurs à soumissionner et crée une pression à la hausse sur les prix. Les délais de validation des devis expliquent en partie pourquoi certains appels d'offres sont publiés tardivement.

⁴⁴ Enquête – Contrats incluant la pose d'enrobés bitumineux.

⁴⁵ Enquête – Contrats en viabilité hivernale.

⁴⁶ Enquête – Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes.

Analyse de l'AMP

Examen visant la pose d'enrobés bitumineux

En ce qui concerne les contrats visant la pose d'enrobés bitumineux⁴⁷, l'AMP a constaté qu'il y avait des différences entre les régions – et donc entre les DGT – quant aux spécifications des devis à incorporer aux différents appels d'offres. Les vérifications confirment aussi que certaines DGT utilisent leurs propres devis types pour tenir compte de leur réalité régionale, en se souciant néanmoins de demeurer cohérentes avec les gabarits proposés par le MTMD.

De telles différences peuvent entraîner de la confusion chez les entrepreneurs, notamment lorsqu'ils opèrent dans différentes régions et sont appelés à échanger avec plusieurs DGT. L'uniformité est importante, puisque des exigences trop sévères font en sorte que des entrepreneurs évitent de soumissionner dans une région ou augmentent le prix de leur soumission selon la région. En revanche, si les exigences ne sont pas assez précises, elles peuvent occasionner des délais et des questionnements pendant la période de publication de l'appel d'offres ou au moment de l'exécution du contrat.

Dans l'un des dossiers examinés, portant sur des travaux de construction incluant la fabrication et la pose d'enrobés sur des routes relevant d'une DGT du sud du Québec, les représentants de celle-ci ont inséré dans leurs devis une clause introduisant un facteur d'ajustement pour tenir compte de la présence d'un matériau spécifique à cette région. Pendant la période de publication de l'appel d'offres, la DGT a reçu des questions de la part d'un entrepreneur relativement aux facteurs d'ajustement. Bien que l'information apparaissait aux DAO, la DGT a expliqué à l'entrepreneur qu'il ne lui était pas possible de le référer à la clause pertinente dans un souci d'équité entre les soumissionnaires. La DGT a ajouté que l'entrepreneur avait la responsabilité de bien lire les devis.

En lien avec cette situation, deux dossiers de communication de renseignements ont été ouverts à l'AMP et une plainte a été adressée au MTMD. Lorsque le MTMD a rejeté la plainte, il a communiqué à l'entrepreneur la clause en question, ce qui a mis fin aux démarches de ce dernier. Toute cette situation aurait pu être évitée si la DGT avait fourni à l'entrepreneur, sur demande, la référence à la clause pertinente.

Dans ce même dossier, le Ministère avait inséré en 2022 une clause portant sur les facteurs d'ajustement dans son devis type. Questionnée quant à la présence d'une clause relative à une particularité régionale et à la pertinence de la maintenir au devis, la DGT a expliqué que cette clause répondait à d'autres objectifs que ceux visés par le devis type et qu'elle était nécessaire pour répondre à une réalité régionale particulière. Or, cette spécificité a créé de la confusion non seulement auprès d'acteurs de l'industrie, mais aussi au sein du Ministère.

⁴⁷ La section 4.5 donne plus de détails sur cet examen.

Toujours dans le cadre de cet examen, l'AMP a obtenu l'avis d'entrepreneurs, selon lesquels la publication d'un AOP pendant la saison estivale est trop tardive. Dans de tels cas, leurs carnets de commandes sont déjà remplis, ce qui affecte leur capacité à se rendre disponibles pour réaliser les travaux et, par conséquent, influence leur décision de déposer une soumission de même que leur prix.

Le Ministère a expliqué que le processus de validation des plans et devis est long et implique plusieurs directions.

En haute saison, le délai moyen de validation des devis, combiné pour toutes les directions impliquées, est presque deux fois plus élevé qu'en basse saison. Ces délais non négligeables retardent la publication des appels d'offres, surtout en haute saison. En transmettant les devis à l'automne, ceux-ci pouvaient être validés plus tôt et donc, les DGT pourraient voir leurs appels d'offres publiés plus rapidement.

Délai moyen de validation des devis	
Août à septembre	26,78 jours
Janvier à juillet	50,78 jours

Les DGT rencontrées sont d'accord qu'en publiant les appels d'offres plus tôt, le Ministère serait en mesure de conclure ses contrats et d'en commencer l'exécution plus vite après la fin de la période de dégel, soit en mai. Selon ces DGT, les AOP devraient être publiés entre janvier et mars pour permettre une meilleure planification de la saison des travaux. Cet échéancier serait également facilitant pour les entrepreneurs.

Une meilleure coordination, une meilleure concertation et une uniformisation des pratiques de conception et de révision des devis entre le Ministère et ses DGT permettrait d'accroître l'accessibilité des entrepreneurs en pavage aux marchés publics.

Contrats en viabilité hivernale

Les enjeux relatifs aux appels d'offres dans le cadre des contrats en viabilité hivernale sont abordés à la section 4 du présent rapport.

Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes

Les enjeux relatifs aux appels d'offres concernant le contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes ont été abordés précédemment, à la section 2 du présent rapport.

Recommandation 7 - Appels d'offres publics

RECOMMANDATION 7

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'instruments (par exemple, des balises et des lignes directrices claires) lui permettant d'encadrer la préparation de ses processus contractuels, en y incluant des mesures de contrôle, pour s'assurer que ces instruments sont dûment appliqués, notamment afin de :

- ▶ Publier ses appels d'offres publics en temps opportun en tenant compte de certaines considérations, dont :
 - ▷ La disponibilité des concurrents selon la période de l'année.
 - ▷ Les conditions climatiques.
- ▶ Valider et réviser les documents d'appel d'offres de façon rigoureuse afin que ceux-ci soient clairs et précis, de manière à favoriser leur uniformité, le tout en vue d'assurer la compréhension commune des concurrents.

3.5 Processus d'attribution ou d'octroi des contrats, d'homologation de biens et de qualification de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs

Au terme de son examen relatif à ces sujets, l'AMP n'a pas de commentaires ou de recommandations à formuler.

3.6 Exécution des contrats

3.6.1 Gestion au quotidien

L'exécution de contrats de travaux de construction afférents à un projet donné interpelle plusieurs intervenants qui, en fonction de leurs rôles respectifs, doivent veiller à ce que l'ensemble des travaux soit réalisé conformément au contrat, en termes techniques et budgétaires, mais aussi en fonction des délais.

À titre de donneur d'ouvrage, le Ministère est imputable de la réalisation complète d'un projet, conformément au contrat⁴⁸. À ces fins, il doit veiller notamment à ce que les ressources en place disposent des qualifications, outils et matériaux nécessaires pour livrer les résultats attendus. Il doit par ailleurs, conformément aux principes de saine gestion contractuelle, faire en sorte que les procédures et processus qu'il impose contractuellement soient respectés, tout comme ses processus d'assurance de la qualité. Enfin, il doit pouvoir compter sur une reddition de comptes régulière de l'évolution des travaux, lui permettant de s'assurer que les travaux sont réalisés conformément aux spécifications et normes requises et que les fonds publics sont utilisés judicieusement.

À cette fin, le Ministère peut retenir les services de firmes externes pour veiller à ce que l'ensemble des travaux soient surveillé, le tout, en vue de pouvoir bénéficier d'une reddition de comptes régulière et de qualité, mais aussi dans une optique d'agilité, autant pour être proactif lorsque des imprévus surviennent que pour suppléer, lorsque requis, aux propres ressources du Ministère dédiées à la surveillance.

Dans le cadre de son examen de la gestion contractuelle, l'AMP a visité plusieurs chantiers et entrepris des vérifications sur la gestion contractuelle de multiples projets, ce qui la porte à conclure que des améliorations peuvent être apportées aux processus actuels.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Les examens réalisés par l'AMP au cours des trois dernières années révèlent des problématiques en lien avec les processus d'exécution de contrats publics, tant pour les contrats de construction que pour les contrats de surveillance. Ces examens révèlent que selon les circonstances, les procédures et processus auraient pu être appliqués avec plus de discernement ou de rigueur.

Dans tous les cas, la conséquence est la déresponsabilisation des différents acteurs impliqués dans l'exécution du contrat, dans des situations où ils devraient se concerter pour éviter un enjeu ou un préjudice.

⁴⁸ La section 1 du présent rapport présente les rôles et responsabilité de l'AMP.

Processus contractuels examinés

- ▶ Contrat pour le prolongement de l'autoroute 410⁴⁹
- ▶ Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes⁵⁰
- ▶ Contrat de réfection de la route 117⁵¹

Constats et impacts

L'AMP a constaté que, dans certains cas, les entrepreneurs omettent de communiquer leurs listes de sous-contractants, ou les communiquent de manière incomplète ou tardive. Selon les circonstances, cela empêche le MTMD de valider les informations contenues dans ces listes, notamment si un sous-contractant y est inscrit.

Par ailleurs, l'AMP a constaté plusieurs lacunes concernant le suivi des contrats pour le maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes, plus spécifiquement quant aux contrôles ciblant l'exécution des tâches déléguées aux divers contractants, tels que les contrôles de la conformité, et à la qualité de l'exécution de ces tâches.

⁴⁹ Enquête – Contrat de prolongement de l'autoroute 410.

⁵⁰ Enquête – Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes.

⁵¹ Enquête – Contrat de réfection d'une route dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue.



Analyse de l'AMP

Contrat pour le prolongement de l'autoroute 410

Dans le cadre de l'examen du projet de prolongement de l'autoroute 410, l'AMP a vérifié trois contrats de travaux de construction. Les devis indiquaient notamment qu'une liste écrite des sous-contractants devait être remise au Ministère avant le début des travaux et mise à jour advenant un changement. Cette exigence est conforme au *Cahier des charges et devis généraux – Infrastructures routières – Construction et réparation* (CCDG-CR) et a pour objectif de permettre au MTMD de déterminer si un droit de refus doit être exercé en raison de l'inscription d'un des sous-contractants retenus à la *Liste des entreprises devant obtenir une autorisation avant l'attribution d'un contrat du Ministère*.

La DGT concernée par ce projet a souligné que les entrepreneurs ne connaissaient pas toujours le nom de leurs sous-contractants, ce qui explique que certaines listes ne soient pas transmises avant le début des travaux. En effet, l'examen révèle que certaines listes n'étaient pas datées ni signées, et ne contenaient pas toutes les informations demandées au devis. La DGT a en outre indiqué qu'il lui arrivait d'effectuer un suivi verbal en cours d'exécution du contrat afin de vérifier s'il y avait lieu de modifier les informations contenues à la liste initiale.

Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes

Dans ce dossier, la conception, la construction, la surveillance et l'assurance qualité étaient confiées à des firmes externes. Les communications de l'ensemble des intervenants devaient transiter par le surveillant, conformément au *Cahier des charges et devis généraux – Services professionnels*. Dans les faits, le MTMD était cependant en copie de toutes les communications et participait à toutes les réunions de chantier et réunions spéciales.

Depuis le 8 décembre 2020, pendant les travaux de maintien du pont, le laboratoire mandaté par le Ministère pour l'assurance qualité a noté dans les journaux d'activité du chantier, à plus de 35 reprises, que l'entrepreneur en construction ne respectait pas les recommandations du fabricant pour la préparation du mortier. Bien que des employés du Ministère recevaient les copies des journaux d'activité du chantier, personne n'a véritablement pris connaissance de leur contenu avant la fin mars 2021, alors que le mortier se délaminait⁵² à plusieurs endroits. Pourtant, ces rapports ont été transmis par courriel à la firme externe chargée de la surveillance ainsi qu'au Ministère, notamment à la Direction générale des projets.

Questionné sur les circonstances qui ont fait en sorte qu'aucune action n'a été prise avant mars 2021, le Ministère a indiqué que presque tous les courriels étaient lus, mais que ce n'était pas le cas pour les rapports. En effet, seuls les sommaires des résultats, reproduits sur une page, étaient consultés. Selon lui, la responsabilité des communications avec le laboratoire d'assurance qualité incombait au surveillant du chantier.

⁵² Du mortier qui se délamine est du mortier qui s'effrite et qui tombe en fine couche.

Personne n'a véritablement pris connaissance des journaux d'activité du chantier qui relevaient pourtant des problématiques au regard de la préparation du mortier avant la fin mars 2021 alors que le mortier se délamina. Ces rapports étant pourtant transmis autant à la firme externe qui surveillait le chantier qu'au MTMD.

Avant, durant et après le retrait du mortier en avril 2021, rien au dossier ne démontre que le MTMD a questionné la firme externe chargée de la conception sur son choix de méthode, ou les représentants du fabricant quant à l'application des garanties. L'AMP a constaté un seul courriel questionnant le concepteur sur le choix du mortier plutôt que du béton.

Quant à savoir si des visites de chantier étaient effectuées par le Ministère, certains ont indiqué que de telles visites ne sont pas requises, puisqu'il retient les services de firmes externes pour agir à titre de surveillant. Les déplacements en chantier se font au besoin et uniquement si le temps le permet. Dans les faits, seulement deux visites de chantier par deux ingénieurs du Ministère ont été faites entre le début des travaux en mai 2020 et l'événement menant à la situation d'urgence en mai 2021, alors que le pont a dû être fermé.

L'AMP conclut que plusieurs intervenants sur ce chantier ont manqué à leur devoir dans une situation où la concertation était de mise.

Contrat de réfection de la route 117

Lors d'une visite de chantier dans le cadre de la réfection de la route 117, l'AMP a constaté que, conformément au CCDG-CR, des échantillons d'enrobé bitumineux avaient été prélevés par l'entrepreneur exécutant les travaux, puis remis à la firme retenue par le MTMD aux fins de l'assurance de la qualité.

L'échantillon a été analysé en temps réel, sur le chantier, par l'entrepreneur qui exécutait les travaux. Mais la firme d'assurance qualité mandatée s'est vu remettre les échantillons sept à dix jours plus tard, par l'entrepreneur.

De plus, pour pouvoir se présenter sur le chantier et assister au prélèvement de l'échantillon, la firme d'assurance qualité devait annoncer sa venue plusieurs jours à l'avance, en utilisant le formulaire du Ministère prévu à cet effet.

Le fait que l'entrepreneur réalise des prélèvements d'enrobés en l'absence de la firme d'assurance qualité représente un risque quant à la fiabilité des enrobés prélevés et des résultats d'analyse. La procédure à laquelle est soumise la firme si elle souhaite réaliser de tels prélèvements contribue certainement à ce que l'entrepreneur les réalise lui-même. Ainsi, l'objectif poursuivi par l'échantillonnage n'est pas atteint, faute de fiabilité.

3.6.2 Gestion du changement (imprévus, modifications et variations)

L'exécution d'un contrat est ponctuée d'imprévus qui nécessitent que des modifications soient apportées, lesquelles peuvent entraîner diverses conséquences, tant sur les plans contractuels que budgétaires.

La LCOP encadre le traitement de ces modifications⁵³ et prévoit qu'un contrat peut être modifié lorsque la modification envisagée en constitue un accessoire et n'en change pas la nature⁵⁴.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Cet examen était nécessaire pour déterminer si le MTMD était en mesure d'appliquer correctement les dispositions du cadre normatif auquel il est assujéti lorsqu'il apporte des modifications à ses contrats.

De tels examens sont importants, puisque le choix d'un véhicule contractuel inadapté peut s'avérer plus coûteux.

Processus contractuels examinés

- ▶ Contrats pour la surveillance et la consolidation de suspentes du pont Pierre-Laporte⁵⁵
- ▶ Resurfacement et réparation de la dalle de béton de l'autoroute Métropolitaine⁵⁶

Constats et impacts

Lors de différentes enquêtes, l'AMP a constaté que les modifications aux contrats ne sont pas toujours réalisées conformément au cadre normatif ou de manière cohérente avec une saine gestion contractuelle et, en définitive, avec une bonne gestion des fonds publics.

⁵³ LCOP, art. 17.

⁵⁴ Pour un contrat comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public, une modification qui occasionne une dépense supplémentaire doit être préalablement autorisée par le dirigeant de l'organisme public ou par une personne à qui ce pouvoir est délégué. Cependant, lorsque le total des dépenses supplémentaires ainsi autorisées atteint 10 % du montant initial du contrat, seul le dirigeant de l'organisme public est en droit d'autoriser cette dépense supplémentaire, ainsi que les dépenses supplémentaires subséquentes. Au MTMD, l'autorisation est déléguée par application du document d'accompagnement DA-15-101 (version du 26 août 2020).

⁵⁵ Enquête – Contrats pour la surveillance et la consolidation de suspentes du pont Pierre-Laporte.

⁵⁶ Enquête – Contrats à exécution sur demande.

3.7 Terminaison des contrats

3.7.1 Respect des éléments financiers : budget, échéances de paiement et traitement des réclamations

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

L'article 43 de la LAP prévoit que les ministères et organismes publics « sont responsables du contrôle de leurs dépenses et du respect du budget qui leur est attribué ». À ce titre, dans le cadre de leurs engagements contractuels, ils doivent s'assurer de payer à temps les sommes dues aux fournisseurs et prestataires et, le cas échéant, de traiter toute réclamation en temps utile. Une telle affirmation interpelle de façon évidente l'imputabilité gouvernementale⁵⁷, mais aussi l'accessibilité aux marchés, puisque les entreprises seront moins enclines à déposer des soumissions ou à mobiliser leurs ressources humaines et financières si les paiements et montants des réclamations sont versés tardivement ou si les formalités pour les obtenir sont lourdes.

En outre, le gouvernement du Québec a lancé en 2018 un projet pilote visant à expérimenter une solution pour régler le problème des délais de paiement dans l'industrie de la construction. D'une durée de trois ans, le projet pilote s'est terminé le 1^{er} août 2021⁵⁸. Découlant du projet pilote, le principe du paiement dans les 30 jours suivant la date du début du processus a été intégré dans divers guides concernant les contrats de construction et de réparation du MTMD⁵⁹. Cela semble avoir porté fruit, puisque l'AMP n'a pas constaté d'enjeux particuliers relativement à cette mesure-phare du projet pilote.

Cependant, des délais importants subsistent pour le traitement des réclamations formulées par les entreprises en relation contractuelle avec le Ministère. Alors que le délai de traitement était de presque 36 mois en 2016, un document recueilli pendant l'examen fait état d'un délai de traitement de 18 mois, soit le délai cible que le Ministère s'est fixé. Le Ministère ne fait toutefois pas mention des délais de traitement dans les cahiers des charges et devis généraux (CCDG), tant pour l'avis d'intention de réclamer que pour la réclamation elle-même.

Au regard de ces résultats, l'AMP a examiné certains contrats afin de broser un portrait plus précis de la situation.

Processus contractuels examinés

- ▶ Contrats de prolongement de l'autoroute 410⁶⁰
- ▶ Les contrats de déneigement⁶¹

⁵⁷ LCOP, art. 2.

⁵⁸ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapport sur la mise en œuvre d'un projet pilote sur les délais de paiement dans l'industrie de la construction*, mars 2022, en ligne : www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/faire_affaire_avec_etat/rapport-mise-oeuvre-projet-pilote-delaix-paiement-construction-2022.pdf

⁵⁹ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Guide du processus de production des demandes de paiement dans le système BDP des contrats de travaux de construction et de réparation*, 22 février 2022, en ligne : www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/entreprises-reseaux-routier/guides-formulaires/Documents/surveillance-chantiers/guide-demande-paiement-construction.pdf

⁶⁰ Enquête – Contrat de prolongement de l'autoroute 410.

⁶¹ Enquête – Viabilité hivernale.

Constats et impacts

L'AMP a constaté des délais dans le traitement d'avis d'intention de réclamer d'entrepreneurs, de même que des dépassements budgétaires pouvant être attribués, notamment, à une mauvaise identification des besoins, des conditions du marché ou des conditions d'exécution des contrats.



Analyse de l'AMP

Contrats de prolongement de l'autoroute 410

La preuve révèle que dans certains cas, la DGT responsable de la gestion de ces contrats éprouve des difficultés à traiter les paiements à temps. Les paiements sont retardés parce qu'ils dépendent des quantités finales et que le calcul de ces dernières – qui sert à valider et à concilier les données du Ministère et celles de l'entrepreneur – n'est pas encore effectué. Par ailleurs, les délais sont également importants en ce qui a trait au traitement de certains avis d'intention de réclamer en lien avec des contestations de retenues sur les paiements dus.

La preuve révèle une insuffisance des ressources affectées aux calculs.

Ces retards ont des impacts pour les entrepreneurs, en ce qui concerne la planification des contrats et le paiement des sous-contractants, ce qui augmente le prix des soumissions.

Pour ce qui est des avis d'intention de réclamer, aucun délai cible de traitement n'est prévu. Ces avis sont analysés dans les meilleurs délais possibles, selon le nombre de personnes affectées à la tâche. Des retards peuvent aussi être attribuables à l'entrepreneur.

Dans ce dossier, l'AMP constate que de longs délais de traitement pour procéder aux paiements ou au traitement des avis d'intention de réclamer peuvent avoir des impacts sur les entrepreneurs, notamment en ce qui concerne le paiement des sous-contractants. De ce fait, les contractants et sous-contractants ne savent pas à quel délai s'attendre.

Puisque les événements soulignés apparaissent relativement isolés et que le projet-pilote semble avoir un effet positif sur les délais de paiement du Ministère, l'AMP ne formule pas de recommandations spécifiques au thème évalué dans la présente sous-section (Respect des éléments financiers : budget, échéances de paiement et traitement des réclamations), mais l'encourage à suivre de près ses indicateurs de délais de traitement et à poursuivre les actions déjà amorcées auprès des DGT pour réduire davantage les délais de traitement des paiements et des avis de réclamation.

Contrats en viabilité hivernale

Les enjeux relatifs au respect des éléments financiers dans le cadre des contrats en viabilité hivernale sont abordés à la section 4 du présent rapport.

3.7.2 Application des pénalités et des garanties

Selon le type de contrat, diverses pénalités sont prévues. Elles visent notamment l'exécution des travaux au prix soumis, le respect des échéanciers ainsi que la qualité des ouvrages ou matériaux.

Pour s'assurer que ces montants puissent être perçus, le cas échéant, certaines garanties peuvent être exigées. Elles varient en fonction du type et de la valeur du contrat visé⁶².

Dans certains cas, une garantie de soumission est exigée⁶³. Cette garantie vise à s'assurer que le soumissionnaire retenu signera le contrat et exécutera les travaux prévus, au prix qu'il aura soumis. Elle vise aussi à combler l'écart entre le prix de ce soumissionnaire et celui du deuxième en liste, à qui le contrat serait offert.

Étant donné l'importance des montants que ces garanties représentent, les soumissionnaires font appel à des compagnies d'assurance ou autres institutions pouvant offrir un cautionnement du montant des garanties.

Pour des raisons d'imputabilité et de reddition de comptes, les situations où les pénalités ne sont pas imposées et où les garanties ne sont pas réclamées par l'organisme public doivent faire l'objet de justifications en regard, notamment, de la bonne gestion des fonds publics.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu et dans un souci de bonne gestion des fonds publics, les organismes publics doivent considérer recouvrer les montants exigibles en raison des pénalités et des garanties. De plus, ils doivent le faire de manière juste, cohérente et équitable, afin d'assurer le respect des obligations contractuelles des entreprises en relation contractuelle avec l'État.

Processus contractuels examinés

- ▶ Contrats de prolongement de l'autoroute 410
- ▶ Contrats en viabilité hivernale
- ▶ Contrat de remplacement de l'enrobé bitumineux sur le pont Pierre-Laporte

Constats et impacts

Lors de différents examens, l'AMP a constaté que les pénalités ne sont pas toujours appliquées de façon uniforme. De plus, dans un cas, le MTMD n'a pas réclamé la garantie de soumission prévue alors que toutes les conditions étaient remplies pour son application, faisant absorber l'écart de prix par les contribuables.

⁶² Document d'accompagnement interne DA-15-167 (version du 2 mars 2023).

⁶³ Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics, RLRQ, c C-65.1, r. 5 (RCTC), art. 11.

Analyse de l'AMP

Contrats de prolongement de l'autoroute 410

L'une des DGT ayant fait l'objet de l'examen de l'AMP se dit plus sévère dans l'application des devis et des pénalités. La surveillance y serait effectuée de façon stricte et les pénalités, appliquées plus sévèrement, ce qui peut mener à des réclamations par les entrepreneurs.

Cette DGT explique que les retenues sont appliquées conformément au devis et qu'un effort est fait pour que cette application soit uniforme. À cette fin, lorsque le MTMD confie la surveillance des travaux à une firme, celle-ci n'est pas autorisée à appliquer les retenues sans l'autorisation préalable du MTMD. Le Ministère tient ainsi à l'œil le surveillant, qui doit proposer la retenue et le montant à appliquer pour obtenir une approbation, le tout dans le respect des balises en vigueur.

Contrats en viabilité hivernale

L'AMP a constaté qu'en fonction de l'employé qui apprécie les circonstances et de son expertise, l'application des pénalités par le Ministère n'est pas toujours uniforme. Les nouveaux employés auraient tendance à appliquer les pénalités de façon quasi automatique, sans tenir compte des circonstances entourant la situation. Ainsi, les pénalités ne seraient pas toujours justifiées. On dénote par ailleurs un manque d'expérience de certains surveillants de chantiers.



Contrat de remplacement de l'enrobé bitumineux sur le pont Pierre-Laporte

Le 13 décembre 2021, l'AMP a formulé la recommandation 2021-27 concernant le contrat visant le remplacement de l'enrobé sur le pont Pierre-Laporte.

Suivant un processus d'appel d'offres, le MTMD a transmis au plus bas soumissionnaire conforme un contrat à signer dans les 15 jours. Il s'en est suivi des discussions entre les deux parties concernant des pénalités de retard prévues aux devis. Les parties ne s'entendaient pas et le plus bas soumissionnaire conforme n'a pas signé le contrat dans les délais requis. Le Ministère est alors passé au prochain soumissionnaire conforme, qui a signé le contrat pour un montant supérieur de 228 000 \$ à la première soumission.

Le MTMD n'a pas adressé de réclamation à l'instance qui a émis le cautionnement de soumission⁶⁴ au premier soumissionnaire, alors que toutes les conditions permettant de le faire étaient remplies.

La décision de ne pas exiger de compensation financière suivant le défaut du soumissionnaire retenu de signer le contrat a eu pour effet de lui permettre de retirer son offre sans encourir de pénalité. De ce fait, sa soumission est devenue révocable après l'ouverture des soumissions, ce qui est contraire au principe de l'irrévocabilité des soumissions dans le cadre d'un appel d'offres.

Le MTMD n'a pas adressé de réclamation à l'instance qui a émis le cautionnement au premier soumissionnaire, alors que toutes les conditions permettant de le faire étaient remplies.

Une telle décision affecte nécessairement l'égalité de traitement des soumissionnaires et la bonne gestion des fonds publics⁶⁵.

L'AMP a pu constater en cours d'examen que la décision prise relève d'un pouvoir discrétionnaire. Néanmoins, les motifs qui sous-tendent la prise d'une telle décision devraient être suffisamment clairs et réfléchis pour permettre la prise d'une décision éclairée et celle-ci devrait être documentée.

⁶⁴ L'article 11 du RCTC prévoit que les organismes publics ont l'obligation d'exiger un cautionnement de soumission pour les contrats de construction dont la valeur est estimée à 500 000 \$ ou plus.

⁶⁵ Une entreprise qui omet de donner suite à une soumission ou à un contrat est inscrite à la *Liste des entreprises ayant obtenu un rapport de rendement insatisfaisant ou ayant fait l'objet d'une résiliation de contrat ou ayant omis de donner suite à une soumission ou un contrat* (document d'accompagnement interne DA-15-092 [version du 26 septembre 2022]) du MTMD et devient inadmissible à tous les contrats du Ministère. Il est à noter que le DA-15-092 a été modifié en date du 31 mai 2023. L'examen réalisé par l'AMP en l'espèce a porté sur la version antérieure du DA-15-092, soit celle du 26 septembre 2022, et non sur celle qui est actuellement en vigueur.

Recommandations 8 et 9

Exécution et terminaison des contrats

RECOMMANDATION 8

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'un instrument, ou de modifier ceux déjà existants, permettant d'établir et de mettre en place une structure de gouvernance pour chaque projet amorcé par le MTMD, précisant notamment :

- ▶ Les rôles et responsabilités de chaque intervenant.
- ▶ Les livrables qu'il leur incombe de produire dans le cadre du projet et, en ce qui a trait spécifiquement aux employés du MTMD, la reddition de comptes et les suivis attendus de leur ligne hiérarchique en lien avec le projet.
- ▶ L'imputabilité que les intervenants assument collectivement et individuellement au sein de la structure.
- ▶ Le fonctionnement de la structure.

RECOMMANDATION 9

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle appropriées afin de s'assurer :

- ▶ Qu'un suivi adéquat et rigoureux du respect des obligations contractuelles attendu des entreprises est effectué afin d'assurer la réalisation efficace des projets.
- ▶ Que l'application des pénalités et des retenues pécuniaires est effectuée de façon uniforme.

3.8 Évaluation du rendement des fournisseurs

Les ministères et organismes publics sont imputables de leur gestion financière et de la bonne utilisation des fonds publics. Il est nécessaire, sur le plan contractuel, qu'ils se donnent les moyens d'intervenir en cas de rendement insatisfaisant susceptible de mettre en péril la réalisation d'un projet, de compromettre la sécurité du public ou d'engendrer des dépenses additionnelles de fonds publics.

L'article 55 du RCTC exige de l'organisme public qu'il procède à l'évaluation du rendement du contractant lorsque celui-ci n'est pas conforme à ses attentes. Une évaluation rigoureuse, faite en fonction de critères précis, est requise avant qu'un organisme puisse considérer qu'un rendement est insatisfaisant. Dans l'éventualité où une évaluation insatisfaisante est rendue, l'article 8 de ce règlement prévoit que l'organisme peut, s'il en fait mention dans les documents d'appel d'offres, se réserver la possibilité de refuser tout entrepreneur qui, au cours des 2 années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet de la part de cet organisme d'une évaluation de rendement insatisfaisant.

À cet égard, le MTMD a pris des mesures strictes, mais justes. Il a établi une directive qui identifie, d'une part, certaines situations pour lesquelles une évaluation, satisfaisante ou non, est obligatoire⁶⁶ en fonction du type de contrat. D'autre part, il a fait état des situations qui mènent automatiquement à une évaluation de rendement insatisfaisant et à une sanction. Au surplus, afin de favoriser une évaluation uniforme des contractants, le MTMD a mis en place un système d'*Évaluation du rendement des fournisseurs*.

Au terme du processus établi, si une entreprise fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, elle se voit inscrite sur la *Liste des entreprises ayant obtenu un rapport de rendement insatisfaisant ou ayant fait l'objet d'une résiliation de contrat ou ayant omis de donner suite à une soumission ou un contrat du MTMD*⁶⁷ devenue en 2023 la *Liste des entreprises devant obtenir une autorisation avant l'attribution d'un contrat du Ministère*.

Les entreprises ayant fait l'objet d'un rapport de rendement insatisfaisant qui sont inscrites sur cette liste sont inadmissibles aux contrats de même nature. Celles qui ont fait l'objet d'une résiliation de contrat ou qui ont omis de donner suite à une soumission ou un contrat sont inadmissibles à tous les contrats du Ministère⁶⁸. Le Ministère peut refuser tout entrepreneur et tout sous-contractant qui s'est trouvé inscrit sur sa liste au cours des deux années précédant la date de réception des soumissions à un AOP auquel une telle entreprise tenterait de participer⁶⁹.

⁶⁶ Directive interne DI-15-023, (version du 26 septembre 2022). Cette directive interne a été modifiée en date du 31 mai 2023. L'examen réalisé par l'AMP en l'espèce a porté sur la version antérieure de la directive, et non sur celle qui est actuellement en vigueur.

⁶⁷ DA-15-092, préc., note 64.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ DI-15-023, préc., note 65, art. 2.1.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Compte tenu des répercussions possibles d'une évaluation de rendement insatisfaisant sur le projet concerné et sur d'autres chantiers, il était pertinent d'examiner la capacité du Ministère à rendre une telle évaluation, que ce soit en l'effectuant lui-même ou en la confiant à une firme externe chargée de la surveillance et de l'assurance qualité.

L'obtention d'une évaluation de rendement insatisfaisant peut avoir de lourdes conséquences pour l'entreprise, puisque ne pas pouvoir soumissionner sur plusieurs contrats du MTMD représente potentiellement une perte de revenus importante. Il y a également un risque pour le MTMD lui-même, puisqu'une seule évaluation de rendement insatisfaisant d'un fournisseur ou d'un prestataire, impliqué dans la réalisation de services qui lui sont exclusifs ou la réalisation de travaux sur plusieurs chantiers peut paralyser la programmation annuelle et les projets amorcés par le Ministère et ses DGT.

Processus contractuels examinés

- ▶ Travaux de pose d'enrobé non conformes dans la région de Montréal⁷⁰
- ▶ Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes⁷¹

Constats et impacts

Les examens menés par l'AMP révèlent que, dans bien des cas, lorsque l'opportunité d'entamer un processus menant à une évaluation de rendement insatisfaisant est considérée, les critères dont tient compte le Ministère excèdent les balises objectives qu'il s'est fixées. En effet, le Ministère soupèse notamment les impacts possibles qu'une évaluation de rendement insatisfaisant pourrait avoir sur la bonne exécution de contrats en cours, mais aussi sur la concurrence.

L'efficacité de l'évaluation de rendement s'en trouve affectée, d'abord parce qu'elle perd en objectivité, mais aussi parce que cela permet à des concurrents dont le rendement aurait dû être jugé insatisfaisant de continuer à œuvrer au sein des marchés publics.

⁷⁰ Enquête – Travaux non conformes de pavage.

⁷¹ Enquête – Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes.



Analyse de l'AMP

Contrats pour la pose d'enrobé dans la région de Montréal

Dans le cadre des travaux de pavage effectués entre septembre 2019 et novembre 2021 sur l'autoroute Métropolitaine, du ressuage (une remontée du bitume sur la chaussée) a été constaté en août 2021. Malgré un travail conjoint entre le Ministère, la firme d'assurance qualité et le fournisseur d'enrobé, la raison du ressuage demeurait inconnue.

L'analyse d'échantillons prélevés sur la chaussée a alors permis de déterminer que le bitume utilisé pour le mélange de l'enrobé ne correspondait pas aux exigences du contrat en raison d'une erreur survenue chez le fournisseur d'enrobé. Un bitume inférieur aux exigences avait été intégré au moment de la fabrication, ce qui a produit un enrobé de moins bonne qualité, utilisé pendant plusieurs mois durant l'exécution du contrat.

À la suite de ces découvertes, le Ministère a transmis à l'entrepreneur des avis de non-conformité, en plus de retenir des paiements. En avril 2022, les deux parties ont conclu une entente dans laquelle l'entrepreneur s'engageait à reprendre à ses frais les travaux non conformes, selon certaines modalités⁷².

À l'été 2022, l'entrepreneur a ainsi repris des travaux de pavage, pour retirer et remplacer l'enrobé non conforme. À la suite de cet événement, l'usine du fournisseur d'où provenait cet enrobé a été modernisée et, selon l'entrepreneur, le problème ne risque plus de se produire.

Des représentants du Ministère rencontrés par l'AMP dans le cadre de cet examen ont affirmé que les critères étaient alors remplis pour inscrire l'entrepreneur sur la *Liste des entreprises ayant obtenu un rapport de rendement insatisfaisant ou ayant fait l'objet d'une résiliation de contrat ou ayant omis de donner suite à une soumission ou un contrat*. Cette inscription aurait eu pour effet que les soumissions de cette entreprise pour le même type de contrats auraient pu être refusées, ce qui aurait privé le Ministère d'un joueur important pour une période de deux ans.

La durée de ce contrat a été prolongée de quatre ans, faisant passer la date prévue de fin des travaux de juillet 2022 à mars 2026. Il sera possible d'évaluer le rendement de l'entrepreneur à la fin du contrat.

⁷² Le Ministère a aussi appliqué des retenues pour compenser les frais directs et indirects qu'il a assumés, les coûts du préjudice qu'il a subi et les coûts des nuisances subies par les usagers de la route.

Contrat de maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes

Dans le cadre de ce contrat, la conception, la construction, la surveillance et l'assurance qualité étaient toutes confiées à une firme externe.

Le devis initial prévoyait une variation de l'ordre de 15 % de la quantité de mortier cimentaire requise. Or, la preuve recueillie révèle que pendant l'exécution des travaux, la quantité utilisée a dépassé la prévision de 2 000 %. Un tel constat peut soulever des doutes quant au travail de conception qui a été réalisé.

D'autre part, le contrat prévoyait que les communications de l'ensemble des intervenants impliqués devaient être acheminées au surveillant de chantier. Or, dans le cadre de l'exécution, ces intervenants ont reçu des informations selon lesquelles l'entrepreneur en construction ne respectait pas les recommandations du fabricant pour la préparation du mortier. Bien que ces informations aient été dûment communiquées aux acteurs concernés, dont le MTMD lui-même, ceux-ci ont tardé à réagir.

Selon la directive du Ministère, les contrats de services professionnels en génie routier et en ingénierie des ponts doivent faire l'objet d'une évaluation du rendement des fournisseurs⁷³. Une note inférieure à 50 % mène à une évaluation de rendement insatisfaisant⁷⁴.

Or, en l'espèce, le contrat conclu avec la firme externe devait se terminer en 2022. Puisque les travaux se poursuivent pour une période indéterminée, ce n'est qu'à la fin des travaux qu'une évaluation de rendement pourra être réalisée.

Il serait opportun pour le MTMD de se questionner quant à l'opportunité d'effectuer une démarche d'évaluation de rendement de la firme au regard des constats énoncés.

⁷³ DI-15-023, préc., note 65, art. 3.

⁷⁴ *Id.*, art. 2.

3.9 Qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle

La transparence constitue un principe important en matière de gestion contractuelle. Plusieurs obligations en découlent, notamment en ce qui a trait à la gestion et à la diffusion de l'information. L'efficacité des marchés publics dépend en grande partie du respect de ce principe.

La transparence d'un organisme public doit se refléter dans la gestion interne de ses données. Un archivage adéquat facilite grandement l'accessibilité à l'information. La diffusion d'une information de qualité, notamment par l'intermédiaire des appels d'offres et autres avis publiés au SEAO, permet d'accroître l'accessibilité aux marchés, de promouvoir l'équité entre concurrents et de favoriser l'efficacité du processus d'adjudication ou d'attribution de contrats.

3.9.1 Qualité des données de la gestion intégrée des documents (GID)

La réalisation de projets d'infrastructures routières génère une quantité importante de documents. Afin de répondre aux besoins de classement, de repérage et de consultation de l'information, et pour se conformer aux règles gouvernementales et ministérielles, le Ministère s'est doté d'un système d'information, accompagné d'une directive qui définit les rôles et les responsabilités en matière de GID⁷⁵.

Cette directive prévoit que les gestionnaires sont imputables de l'information sous leur responsabilité et qu'ils doivent veiller à ce que les règles relatives à la gestion documentaire soient appliquées correctement. Elle prévoit aussi que les orientations ministérielles et les bonnes pratiques doivent être dûment appliquées, notamment par la conservation de la documentation pertinente et la classification adéquate de celle-ci, en fonction des règles d'appellation en vigueur⁷⁶.

Les bénéfices attendus par la mise en place de ce système d'information dépendent entièrement du respect de la directive par les gestionnaires et employés du Ministère.

Processus contractuels examinés

- ▶ Contrats en viabilité hivernale
- ▶ Contrat pour le remplacement de l'enrobé sur le pont Pierre-Laporte
- ▶ Contrat pour le maintien du pont de l'Île-aux-Tourtes

⁷⁵ Directive interne DI-16-001 (versions du 9 avril 2019 et du 12 août 2021).

⁷⁶ *Id.*, section rôles et responsabilités.

Constats et impacts

Bien que le Ministère ait mis en place une formation portant sur le classement optimal des documents, plusieurs lacunes ont été constatées dans la façon d'alimenter le système de GID. Ainsi, plusieurs documents qui se devaient d'être classés dans le système ne s'y retrouvaient pas, le dépôt de ces documents au système se faisait souvent trop tardivement et le plan de classification n'était pas toujours respecté.

Ces constats sont graves, puisqu'ils ont pour conséquence de nuire à l'efficacité du système d'information et à la bonne gestion des fonds publics, en plus de porter atteinte au principe de transparence qui s'applique au MTMD.

Analyse de l'AMP

Absence de plusieurs documents au système d'information

Dans le cadre de son examen sur les contrats de déneigement du MTMD, l'AMP a constaté un manque de rigueur dans la tenue des dossiers. Plusieurs documents étaient absents.

Ces mêmes lacunes ont aussi été observées dans le cadre de l'enquête sur le pont de l'Île-aux-Tourtes. Ainsi, en mai 2020, un contrat concernant des travaux de maintien a été signé et, en date du 10 mars 2022, les documents en lien avec les réunions de chantier et les demandes de modification technique n'apparaissaient toujours pas au système d'information.

Ces lacunes ont également été observées dans le cadre de l'examen sur l'application de la garantie de soumission à l'égard du processus d'adjudication du contrat de remplacement de l'enrobé du pont Pierre-Laporte. À titre d'exemple, les documents suivants ne se trouvaient pas au système : plusieurs échanges courriel, le contrat signé par le soumissionnaire, la liste des sous-traitants au contrat et la note administrative qui documentait la décision de ne pas appliquer la garantie de soumission.

Concernant cet examen du pont Pierre-Laporte, l'absence des documents au système d'information a rendu difficiles les vérifications effectuées par l'AMP. Par exemple, un des courriels dans lequel le MTMD confirmait à l'entrepreneur qu'il acceptait de ne pas recourir à la garantie de soumission n'a pas été déposé dans le système et, par conséquent, n'a pas été fourni à l'AMP. C'est lors d'une rencontre avec l'entrepreneur que l'AMP a appris l'existence du courriel et a pu en obtenir une copie.

Alimentation tardive du système d'information

Dans le cadre de son examen concernant le pont de l'Île-aux-Tourtes, l'AMP a demandé au MTMD de lui fournir tous les avenants au contrat ainsi que la documentation afférente, notamment les courriels et les comptes rendus de réunions. Le MTMD a répondu que les documents en lien avec ce contrat seraient déposés au système seulement à la toute fin du projet.

Les retards liés au dépôt de documents privent le personnel du MTMD de la possibilité de les consulter. Cette façon de faire nuit également à la surveillance de l'exécution des contrats, aux vérifications internes que le Ministère pourrait vouloir mener et aux vérifications effectuées par les organismes de surveillance.

Non-respect du plan de classification

L'AMP a constaté des problèmes quant au respect du plan de classement des documents au système de gestion intégrée des documents du MTMD. Ce constat a été fait entre autres lors de l'examen des contrats de déneigement.

De plus, lors de l'examen portant sur le pont de l'Île-aux-Tourtes, l'AMP n'a pas pu obtenir certains courriels, car ceux-ci avaient été perdus après avoir été conservés sur l'espace personnel d'un ordinateur de travail au lieu d'être classés aux endroits appropriés du système d'information.

Ce dernier exemple illustre l'importance de respecter le plan de classement, mais aussi les directives et procédures applicables en ce qui a trait à la conservation des documents et autres données.

3.9.2 Qualité des données dans les systèmes autres que la GID

En juin 2021, l'AMP a transmis au Ministère trois rapports, dont deux spécifiques à la publication d'informations au SEAO. Le premier, réalisé à la demande du Vérificateur général du Québec (VGQ), portait sur les délais de publication et le second, réalisé à la demande du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), portait sur la réouverture de contrats terminés.

L'AMP a émis cinq recommandations en lien avec les constats paraissant dans ces deux rapports, qui font l'objet d'actions précises du Plan d'action 2021 du MTMD.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important?

La qualité des données que le Ministère rend disponibles dans le SEAO est intimement liée à celle des informations qu'il détient, notamment celles qui se trouvent dans les systèmes autres que la GID.

Par le passé, le VGQ et le SCT ont produit des rapports traitant des enjeux liés à la qualité de l'information produite par le Ministère et à ses délais de publication au SEAO. Il est important de se pencher sur ces enjeux, puisque les obligations prévues au cadre normatif en ce qui a trait à la publication d'informations au SEAO visent la transparence des processus contractuels.

Processus examinés

Plutôt que d'examiner des processus contractuels en particulier, l'AMP s'est penchée sur la mise en œuvre des cinq recommandations énoncées dans ses deux rapports de juin 2021, visant les délais de publication et la réouverture de contrats terminés au SEAO.

Constats et impacts

De manière générale, une diminution des délais de publication des avis du Ministère au SEAO a été observée.

En ce qui a trait au nombre de demandes de réouverture de contrats terminés dans le système, formulées par le MTMD, les données actuelles (qui restent sujettes à une évaluation ultérieure plus approfondie) laissent présager une augmentation.

Les constats demeurent néanmoins positifs, puisque la diminution des délais de publication est bénéfique pour tous les intervenants des marchés publics et que l'augmentation possible des demandes de réouverture peut s'expliquer par le fait que certaines des mesures envisagées par le Ministère pour adresser la situation ne sont pas encore pleinement déployées.

Analyse de l'AMP

Délais de publication

L'examen portant sur le suivi de la septième recommandation formulée par le VGQ dans le deuxième rapport de son audit particulier de 2017⁷⁷, laquelle vise la publication par le MTMD, en temps opportun, de l'information exigée par la réglementation dans le SEAO, a permis de confirmer que le Ministère se conformait majoritairement à ses obligations. L'AMP a cependant dû lui rappeler de publier le numéro de l'avis d'intention lié aux contrats de gré à gré conclus suivant l'article 13 (4°) de la LCOP.

Les données compilées relativement aux délais de publication pour la description finale des années 2018 à 2022⁷⁸ révèlent que les taux de non-conformité ont diminué considérablement au cours des dernières années⁷⁹.

Type d'avis de publication	Délai prescrit (jours)	Taux de non-conformité 2018	Taux de non-conformité 2022
Appel d'offres public (description initiale)	15	51 %	6 %
Appel d'offres sur invitation et de gré à gré (description initiale)	30	85 %	11 %
Dépenses supplémentaires	60	98 %	14 % ⁸⁰
Description finale	90	86 %	1 %

Les ajustements mis en place par le Ministère dans le but de renforcer la conformité à la réglementation portent leurs fruits. L'amélioration significative laisse présager un niveau de conformité très élevé, toutes catégories d'avis confondues, lorsque les mesures déployées par le Ministère seront complétées et intégrées dans le processus de contrôle interne.

Examen complémentaire des demandes de réouverture de publications au SEAO

En avril 2020, le SCT a fait parvenir à l'AMP une liste de 160 contrats terminés ayant fait l'objet d'une demande de réouverture au SEAO par le Ministère entre juin 2018 et avril 2020. L'analyse de ces contrats a révélé que c'est l'inscription d'informations erronées, parfois faite hâtivement, qui provoquait la fermeture du dossier au SEAO. L'état du contrat était alors considéré comme « terminé », obligeant le Ministère à demander au SCT la réouverture de la publication afin d'y modifier une information erronée.

⁷⁷ VGQ, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018 – Audit particulier (partie 2)*, préc., note 13.

⁷⁸ Excluant le 4^e trimestre.

⁷⁹ Le présent tableau a été élaboré à partir de tableaux comparatifs pour la période 2018-2022.

⁸⁰ Puisque les données sont insuffisantes pour établir un taux de non-conformité pour 2022 en ce qui concerne les descriptions supplémentaires, l'AMP utilise pour ce type d'avis le taux de non-conformité de 2021.

De telles erreurs s'expliquent par l'intervention de plusieurs directions dans le processus de transmission de l'information, par l'absence de mécanismes de suivi et par l'absence de documentation au dossier concernant la demande de réouverture.

En octobre 2022, l'AMP a reçu des données sur les contrats ayant fait l'objet d'une demande de réouverture. La compilation des données pour les périodes allant de juin 2018 à septembre 2022 révèle une augmentation des demandes de réouverture au SEAO. Cela peut toutefois s'expliquer par le fait que le déploiement du Plan d'action 2021 est toujours en cours.

3.10 Performance, efficacité, cohérence, harmonie et amélioration de la mise en œuvre des actions posées et des solutions mises en place pour assurer la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif et suivant les recommandations des organes d'enquête et de vérification

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important?

Au cours des dernières années, le VGQ a publié des rapports traitant de la gestion contractuelle du MTMD⁸¹. L'AMP constate que plusieurs recommandations émises dans ces rapports n'ont pas été implantées avec succès, puisque les problèmes qu'elles visaient à régler subsistent.

Plusieurs des recommandations du VGQ sont donc toujours d'actualité et ont fait l'objet de l'examen mené par l'AMP.

Constats et impacts

En tant que plus grand donneur d'ouvrage au Québec, le MTMD a une grande responsabilité en ce qui a trait à la bonne gestion des fonds publics qui lui sont confiés. Par conséquent, lorsque des organismes de surveillance tels que le VGQ soulèvent des problèmes concernant sa gestion contractuelle et lui transmettent des recommandations, le Ministère se doit d'identifier et de mettre en œuvre les solutions requises, puis de les ajuster selon les résultats obtenus.

Le défaut du MTMD d'implanter adéquatement les recommandations qui lui sont formulées affecte l'efficacité de sa gestion contractuelle, ce qui nuit à son devoir d'effectuer une bonne gestion des fonds publics.

⁸¹ Il s'agit notamment des rapports du VGQ 2012-2013 et 2017-2018, cités au début du présent rapport.

Recommandations 10, 11 et 12

Évaluation du rendement des fournisseurs, qualité des données, performance, efficacité et cohérence

RECOMMANDATION 10

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'un instrument, ou de modifier ceux qui sont existants, permettant d'établir et de mettre en place une structure de gouvernance des instruments et des outils nécessaires pour :

- ▶ Améliorer la qualité des informations qui ont trait à la reddition de comptes en documentant davantage le choix du mode de passation d'un contrat, notamment dans les cas suivants :
 - ▷ Attribution de contrats de gré à gré, dont les contrats octroyés sous des motifs d'urgence.
 - ▷ Recours à des contrats de type CED ou CEDPP.
 - ▷ Demandes de dérogations présentées au Secrétariat du Conseil du trésor.
- ▶ Enregistrer, de façon fiable, les informations se rapportant à la finalité des contrats, dont les suivantes :
 - ▷ Montant total dépensé.
 - ▷ Informations se rapportant aux modifications apportées aux contrats, incluant le montant des dépenses supplémentaires.
 - ▷ Informations se rapportant à la conclusion d'un contrat distinct afin de mener à terme des travaux qui y sont liés.

RECOMMANDATION 11

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle appropriées pour s'assurer que chaque document soit déposé dans son système de GID à l'intérieur d'un délai-cible qui lui est propre, selon sa nature et son importance, puis conservé en conformité avec le plan de classification établi par le MTMD.

RECOMMANDATION 12

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de revisiter les modalités applicables au processus d'évaluation du rendement des fournisseurs, et ce, pour l'ensemble de ses instruments qui portent sur ce sujet, afin que ces instruments aient la flexibilité nécessaire, le cas échéant, pour tenir compte des impacts sur la concurrence d'une évaluation de rendement insatisfaisant.



4

Examens spécifiques
à certaines catégories de contrats

Les pages qui suivent présentent le sommaire du rapport d'examen sur les contrats en viabilité hivernale du MTMD⁸², soumis au Secrétariat du Conseil du trésor en juin 2021, ainsi que le complément d'examen concernant la qualité des sels de déglacage et la qualité des données concernant ceux-ci⁸³.

Cette section comprend aussi les constats et les recommandations de l'AMP, issus des différents dossiers d'enquête, à propos de trois catégories de contrats :

- ▶ Contrats à exécution sur demande (CED)
- ▶ Contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires (CEDPP)
- ▶ Contrats visant la pose d'enrobés bitumineux

⁸² AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS, *Rapport de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports du Québec portant sur les contrats en viabilité hivernale*, 2021.

⁸³ AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS, *Rapport sur la qualité du sel de déglacage et sur la qualité des données sur le sel de déglacage (complément au Rapport de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports du Québec portant sur les contrats en viabilité hivernale)*, 2021.



4.1 Contrats en viabilité hivernale

Dans la première année de son mandat, l'AMP s'est notamment penchée sur les contrats en viabilité hivernale. Cet exercice a mené à la production d'un rapport contenant ses constats et recommandations, déposé en juin 2021.

Pour faire suite à ce rapport, le Ministère a produit son Plan d'action 2021 contenant les différentes initiatives qu'il prévoyait mettre en place.

Cette section reprend les éléments qui ont fait l'objet du rapport de l'AMP, synthétise ses constats et fait état de l'avancement de l'implantation des mesures identifiées au Plan d'action 2021 du MTMD qui s'y rapportent.

Processus contractuels examinés

L'examen a porté sur huit volets : publication des appels d'offres, signature des contrats, durée des contrats, application des pénalités, estimation des coûts, autorisation de contracter, période de présaison du contrat et autorisation ministérielle préalable à la conclusion des contrats d'une durée de plus de trois ans.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Le Ministère est responsable de l'entretien hivernal d'environ 30 000 km de routes et quelque 800 000 tonnes de chlorure de sodium (sel de déglacage) y sont épandues annuellement. Pour l'exercice financier 2019-2020, le Ministère a conclu 195 contrats de déneigement totalisant 123 M\$ sur l'ensemble du territoire québécois.

Ces contrats sont d'une importance capitale pour la sécurité du réseau routier québécois. Le Ministère doit s'assurer que leur octroi et leur exécution sont conformes au cadre normatif applicable, et que les meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle sont adoptées. Pour favoriser la concurrence et gérer les fonds publics de façon saine et efficiente, le Ministère doit demeurer vigilant quant à ses pratiques contractuelles, et ce, à toutes les étapes de ses processus.

Constats et impacts

L'AMP a constaté que la publication tardive d'appel d'offres et la durée privilégiée des contrats conclus par le MTMD sont susceptibles d'affecter la concurrence et les prix soumis.

Les retards dans les échéanciers de préparation des appels d'offres et dans la signature des contrats ont des impacts sur le mode de passation des contrats auquel le Ministère doit avoir recours ainsi que sur la bonne exécution des travaux.

Le défaut de réaliser des estimations de coûts qui tiennent compte des réalités de chaque région et des coûts d'exploitation actuels nuit à l'analyse des soumissions.

La prolongation du délai de signature du contrat afin que le soumissionnaire retenu puisse obtenir son autorisation de contracter est problématique au regard de l'équité entre les soumissionnaires qui sont en droit de s'attendre à un traitement uniforme.

L'absence d'un suivi rigoureux des dépenses engagées lors de la présaison nuit à la bonne gestion des fonds publics, car des montants sont versés en trop.

Par ailleurs, l'application uniforme des pénalités en cours d'exécution permettrait de limiter les effets possibles sur la concurrence.



Photo : Ministère des Transports et de la Mobilité durable

Analyse de l'AMP

Publication des appels d'offres

Les contrats de déneigement doivent être conclus lorsque la saison hivernale commence, ce qui exige de publier les appels d'offres en temps opportun. Or, le Ministère tardait parfois à le faire.

Selon le Ministère, des délais internes pouvaient expliquer que certains appels d'offres soient publiés plus tard dans l'année. L'annulation ou la reprise de processus, attribuables notamment au manque de soumissionnaires, pouvaient aussi causer de tels retards.

Depuis la communication de ce constat, le Ministère a mis en place, par son Plan d'action 2021, des mesures et des outils entourant le processus de gestion contractuelle. Dans l'ensemble, l'AMP constate une amélioration : les dossiers d'appels d'offres sont généralement transmis aux dates cibles et le Ministère publie ses appels d'offres plus tôt dans l'année.

Pour favoriser la concurrence et l'accès aux marchés publics, l'AMP encourage le Ministère à poursuivre ses efforts visant à atteindre ses cibles en matière de publication d'AOP.

Signature des contrats

Les *Orientations du sous-ministériat aux territoires en entretien hivernal 2019-2020* (Orientations 2019-2020), publiées en janvier 2019, prévoyaient que tous les contrats en déneigement devaient être signés au plus tard le 1^{er} septembre. En 2018 et 2019, parmi les 42 contrats visés par l'examen de l'AMP, 34 avaient été conclus après cette date. La majorité avait été signée en octobre ou novembre, un contrat avait été signé le 5 décembre 2019.

La signature tardive des contrats pouvait s'expliquer par des retards internes, mais était aussi imputable aux prestataires.

Lorsque la saison était trop avancée, les prestataires étaient contactés directement par le Ministère afin de conclure un contrat de gré à gré d'une durée d'un an pour éviter un bris de service. Le Ministère travaillait à diminuer les délais internes pour la signature des documents.

L'AMP a constaté que la signature tardive des contrats rendait leur gestion beaucoup plus difficile, que des paiements avaient été effectués en double et que certains échéanciers pour l'accomplissement d'obligations prévues au contrat n'avaient pas été respectés.

À cet effet, le Plan d'action 2021 du MTMD comporte plusieurs actions qui, à ce jour, ont été implantées. Certaines actions demeurent à réaliser, dont l'ajout aux documents contractuels de clauses prévoyant la déduction du prix des services rendus et payés au prestataire avant que le contrat ne soit signé.

Durée des contrats

Dans la majorité des cas, les contrats de déneigement sont conclus pour une période d'un an avec deux options de renouvellement d'une année supplémentaire. Dans les Orientations 2019-2020, les contrats de trois années ferme faisaient partie des options pouvant être considérées. Pour la saison 2020-2021, le Ministère devait octroyer certains contrats pour une durée ferme de trois années.

Le Ministère indique qu'il étudie présentement la possibilité d'offrir des contrats de trois années ferme dans certains secteurs afin de répondre aux préoccupations des prestataires, principalement liées à l'embauche de main-d'œuvre. Il indique aussi qu'il ne procède pas à une analyse de marché pour s'assurer que la concurrence est suffisante avant de lancer un processus d'appels d'offres. Sa façon de faire consiste plutôt à identifier, au terme d'un tel processus, les raisons d'un enjeu constaté à l'égard de la concurrence, le cas échéant.

Parmi les 42 contrats visés par l'examen de l'AMP, un seul a été conclu pour une durée de trois années ferme. Il importe de souligner que deux des contrats conclus pour une année avec deux options de renouvellement ont d'abord fait l'objet d'un appel d'offres pour un contrat de trois années ferme, mais que le processus s'est révélé infructueux. Malgré cet état de fait, puisqu'il n'est pas encore possible de mesurer pleinement l'efficacité de cette façon de faire sur la concurrence, l'AMP ne remet pas en cause que le recours à l'octroi de contrats de trois années ferme puisse favoriser la concurrence.

La durée d'un contrat peut influencer l'intérêt des fournisseurs à soumissionner. Dans le domaine du déneigement, un engagement plus long permet aux concurrents de mieux gérer certains enjeux, comme l'amortissement des achats d'équipement et la rétention de personnel. Une connaissance accrue et à jour du marché visé permettrait au Ministère de mieux comprendre les enjeux auxquels font face les concurrents et d'ajuster ses pratiques contractuelles en conséquence, pour favoriser la concurrence.

Le Plan d'action 2021 du Ministère prévoyait des actions visant à approfondir sa connaissance des marchés. Elles ont été mises en place, mais requièrent un travail en continu. Il est donc important que le Ministère poursuive ses efforts afin de bien connaître les marchés et d'évaluer les effets de ses pratiques contractuelles sur la concurrence.

Application des pénalités

Dans le cadre de l'exécution des contrats, les pénalités jouent un rôle préventif, en établissant ce à quoi s'exposent les contractants s'ils ne respectent pas leurs obligations, et un rôle curatif lorsqu'un tel défaut survient.

Or, l'examen révèle que les pénalités prévues aux contrats du Ministère ne sont pas appliquées de manière uniforme.

Le Ministère est conscient que certaines directions imposent plus sévèrement des pénalités que d'autres. Il souhaiterait que les surveillants soient plus conciliants envers les contractants, notamment envers les nouveaux acteurs du marché, et qu'il y ait plus de suivis et d'avertissements avant que des pénalités ne soient imposées.

L'AMP constate que la pertinence d'imposer des pénalités est évaluée au cas par cas, en considérant des faits particuliers dans l'exécution des contrats.

Le Ministère a complété la réalisation de la première action identifiée à son Plan d'action 2021, visant à faire un bilan des pratiques avant d'amorcer les autres actions, qui auront pour but d'encadrer davantage les pratiques relatives à l'imposition de pénalités.

Estimation des coûts

Une évaluation adéquate et rigoureuse des besoins comprend une estimation des coûts tenant compte d'un éventail de facteurs et basée sur des données à jour.

En se penchant sur les méthodes d'estimation des coûts pour les contrats de déneigement, l'AMP a constaté des lacunes, notamment quant à la prise en compte des spécificités régionales. Ainsi, le calcul se base sur l'inventaire des caractéristiques techniques et des difficultés d'entretien du réseau en hiver, mais néglige les particularités de chaque région quant aux coûts et aux quantités de précipitations, par exemple.

Le Ministère indique qu'un projet pilote pour l'octroi de contrats à valeur « pondérée » est en cours. Il vise à prévoir un ajustement du montant versé au prestataire en fonction des « conditions réelles » de la saison et prévoit un ajustement des coûts en conséquence, tant pour le contractant que pour le Ministère.

L'AMP est d'avis que le Ministère doit revoir sa méthode d'estimation des coûts pour qu'elle reflète la réalité de chaque région et que les coûts soient actualisés afin d'éviter des écarts. L'AMP prend note du projet pilote se rapportant à l'ajout d'une clause de partage de risques, mais constate que la plupart des actions prévues au Plan d'action 2021 du Ministère à cet égard n'ont pas été amorcées au moment de la publication du présent rapport.

Une bonne estimation des coûts est importante, car elle fournit une base solide pour analyser les soumissions et établir, le cas échéant, si elles reflètent réellement les conditions du marché visé.

Autorisation de contracter

Le régime des autorisations de contracter est au cœur des préoccupations de l'AMP, puisqu'il a pour objectif de promouvoir l'intégrité des marchés publics québécois. L'examen révèle que sur environ 300 adjudicataires assujettis, un seul ne détenait pas d'autorisation au moment de la signature du contrat. Par ailleurs, le délai de signature des contrats est parfois prolongé afin d'accommoder un soumissionnaire retenu dont la demande d'autorisation est en cours d'analyse.

En ce qui concerne le contrat conclu sans autorisation de contracter, le Ministère explique qu'il s'agit d'un cas d'exception dû à la façon dont le consortium était juridiquement organisé et à la méconnaissance de cette particularité de la part des intervenants, ce à quoi il s'engage à remédier. Il souligne aussi que les deux entreprises composant le consortium étaient autorisées à contracter, ce qui diminuait le risque de non-respect des exigences d'intégrité.

Par ailleurs, le Ministère confirme que pour six contrats, le délai de 15 jours alloué aux soumissionnaires pour signer les exemplaires du contrat et les retourner accompagnés de leur autorisation de contracter n'a pas été respecté. Le Ministère a attendu que le soumissionnaire obtienne son autorisation pour signer les contrats, plutôt que de rejeter sa soumission et de passer au soumissionnaire suivant, comme le prévoyaient les documents d'appel d'offres. Cette décision aurait été motivée par le faible nombre de concurrents et le prix élevé de certaines soumissions. Les modifications législatives récentes éliminent ce risque, puisque l'autorisation de contracter est maintenant obligatoire dès le dépôt de la soumission⁸⁴.

L'AMP prend acte du rappel fait par le MTMD à ses employés travaillant en gestion contractuelle en ce qui concerne l'autorisation de contracter et les particularités qui peuvent viser un consortium. Les actions entreprises s'inscrivent dans le Plan d'action 2021 du Ministère.

Période de présaison du contrat

Certains contrats de déneigement et de déglacage des routes sont signés pour une saison contractuelle qui comprend la saison d'hiver et, s'il y a lieu, les périodes de présaison et de postsaison. Au cours de ces périodes, le Ministère verse une prime aux contractants, soit une allocation d'un montant forfaitaire par semaine pour chaque camion mis en disponibilité.

Au terme des vérifications menées sur 23 contrats sélectionnés, l'AMP a relevé plusieurs problèmes concernant le paiement de primes en trop ainsi que des lacunes quant au suivi des dépenses.

Pour sept des contrats examinés, des primes ont été payées en trop en raison de la signature du contrat après le début de la présaison. Le Ministère explique qu'aucun mécanisme automatique ne permet de calculer la prime à verser à compter de la date réelle de signature du contrat, lorsque celle-ci survient après le début de la présaison.

En ce qui a trait au suivi des dépenses et des quantités de matériaux épanchées pendant la période de présaison, le Ministère ne dispose d'aucun moyen de vérification. Il n'est donc pas en mesure de s'assurer, par exemple, que les quantités de sels réclamées par le prestataire sont exactes.

Il est primordial que le Ministère se dote de mécanismes permettant de réaliser un suivi adéquat, efficace et rigoureux des dépenses et qu'il soit en mesure de valider les quantités de matériaux réclamées.

⁸⁴ LCOP, art. 21.18.

Autorisation ministérielle préalable à la conclusion des contrats d'une durée de plus de trois ans

L'article 46 du RCS prévoit qu'une autorisation du sous-ministre est requise pour les contrats de services de nature répétitive dont la durée prévue est supérieure à trois ans, incluant tout renouvellement.

L'examen de 12 contrats a permis de constater que toutes les autorisations avaient été obtenues avant la publication des appels d'offres. Toutefois, une directive⁸⁵ du Ministère, dont l'une des dispositions vise ce type de contrat, prévoit qu'une telle autorisation est requise uniquement lorsqu'un contrat de services comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public. Or, le RCS ne prévoit pas une telle distinction.

À l'égard de ce constat, le Ministère a procédé aux modifications requises, conformément aux recommandations émises par l'AMP et au Plan d'action 2021 qu'il a lui-même élaboré.

⁸⁵ DI-15-103, préc., note 37.



4.2 Contrat d'approvisionnement des sels de déglacage

Durant la première année de son mandat, l'AMP s'est notamment penchée sur les contrats en viabilité hivernale et sur les pratiques contractuelles relatives aux sels de déglacage fournis par le Ministère dans le cadre des contrats de déneigement.

L'AMP a tenu 12 rencontres avec des intervenants du Ministère, visité trois centres d'entreposage et de manutention des sels, et réalisé de nombreuses entrevues téléphoniques afin d'examiner la qualité des sels de déglacage et la qualité des données recueillies sur ceux-ci. L'AMP a aussi effectué un complément d'examen portant sur la saison hivernale 2021-2022.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Pour combler ses besoins en sels de déglacage, le gouvernement du Québec a conclu un contrat de gré à gré d'une durée de dix ans, venant à échéance le 30 septembre 2027. Cette entente a pour but d'assurer au MTMD – et, indirectement, aux municipalités du Québec – un approvisionnement stable en sels en plus de maintenir des emplois directs dans la région où s'approvisionne le contractant.

Sans remettre en question le bien-fondé d'une telle stratégie, la bonne exécution de ce contrat revêt une importance particulière. La conclusion d'une entente exclusive de dix ans fait en sorte que pendant une longue période, les opérations du contractant ne sont pas affectées par le jeu de la concurrence. Les mécanismes de contrôle du Ministère doivent donc être efficaces et appliqués avec rigueur.

Constats et impacts

Dans son ensemble, l'examen a permis de constater que le Ministère dispose de processus permettant d'assurer la bonne exécution des contrats liés aux sels de déglacage. Néanmoins, certains enjeux identifiés sont susceptibles d'engendrer des conséquences logistiques et financières.

L'uniformisation des processus et leur application plus rigoureuse permettraient au Ministère de s'assurer que le contractant répond adéquatement aux besoins et qu'il se conforme pleinement à ses obligations contractuelles.

Par ailleurs, la fiabilité des données relatives aux sels de déglacage peut être questionnée à certains égards. Or, la possibilité pour le Ministère de recueillir des données fiables est essentielle pour s'assurer de la bonne exécution des prestations contractuelles.

Analyse de l'AMP

Qualité des sels de déglacage

Le MTMD a adopté différentes mesures de contrôle pour s'assurer que le fournisseur respecte ses engagements et que la qualité des sels est conforme aux exigences, notamment le *Guide des bonnes pratiques et de caractérisation des centres d'entreposage et de manutention des sels de voirie*⁸⁶ et le *Guide de contrôle et d'assurance de la qualité du chlorure de sodium*⁸⁷.

Malgré les mesures de contrôle mises en place pour la saison 2021-2022, comme pour la saison précédente, les intervenants du Ministère rencontrés par l'AMP ont mentionné avoir constaté des enjeux relatifs à la qualité des sels. Le Ministère a indiqué qu'il avait procédé à une inspection et que les résultats obtenus avaient été dûment documentés. Le contractant a été avisé de la situation par voie de réclamation officielle et le tout s'est soldé par une entente entre les deux parties.

Quant aux inspections réalisées par le Ministère, les formulaires transmis démontrent qu'effectivement, des tests ont été effectués presque tous les jours entre novembre 2020 et la mi-mars 2021. Les vérifications réalisées par l'AMP au regard des critères établis par le Ministère dans son Guide des bonnes pratiques et dans son Guide de contrôle et d'assurance qualité – concernant entre autres la protection des sels et des abrasifs contre les intempéries, la surface sur laquelle ils sont entreposés et l'état général des entrepôts – se sont révélées satisfaisantes. Seuls quelques enjeux mineurs ont été constatés.

Qualité des données sur les sels de déglacage

L'AMP constate un écart entre les quantités de sels vendues aux prestataires de services de déneigement et les quantités consommées par ces derniers, et ce, pour les quatre DGT visées par l'examen.

Il n'existe aucune directive ni aucun document ministériel au sujet de la vérification des quantités de sels consommées. Bien que les DGT réalisent une analyse des écarts entre les données de consommation enregistrées par les prestataires et les quantités de sels vendues, il revient à chaque DGT de déterminer à partir de quel écart une vérification doit être faite. L'information dont dispose actuellement le Ministère ne permet pas de valider les informations enregistrées par le contractant dans le système ni de s'assurer que les quantités consommées sont utilisées sur le bon circuit.

Le Ministère indique qu'il est en mesure d'évaluer de tels écarts, puisqu'il connaît la quantité résiduelle de sels que le prestataire était censé avoir en réserve à la fin de la saison précédente. Il ajoute qu'il est rare que les données sur les quantités de sels en réserve chez les prestataires ne concordent pas avec ses données.

⁸⁶ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Guide des bonnes pratiques et de caractérisation des centres d'entreposage et de manutention des sels de voirie*, version 2.0, édition 2013, en ligne : https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/gestion-environnementale-sels-voirie/Documents/GSV/references-utiles/publications_MTQ/guide-des-bonnes-pratiques-et-de-caracterisation-des-cems.pdf.

⁸⁷ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Guide de contrôle et d'assurance qualité du chlorure de sodium*, édition 2008.

Or, la vérification des rapports réalisée par l'AMP démontre un écart moyen de 15 % entre les quantités de sels vendues et épandues. L'intervenant du Ministère rencontré à ce sujet qualifie cet écart d'acceptable et justifié, dans la mesure où le Ministère ne peut contrôler tous les facteurs.

Processus d'inspection des entrepôts

Les DGT utilisent leur propre formulaire pour l'inspection des entrepôts de sels des prestataires de services. Bien que ces formulaires contiennent certains éléments communs, ils ne peuvent être qualifiés d'uniformes.

Par ailleurs, les inspections mènent parfois à des constats de non-conformité, qui se soldent par une demande de correctif adressée au contractant. Une telle procédure n'a toutefois pas été formalisée par le Ministère.

L'absence d'uniformité dans les formulaires et l'absence d'une procédure claire en cas de constats de non-conformité engendrent un risque quant au respect de certaines normes d'entreposage imposées aux contractants.



Recommandation 13

Contrats en viabilité hivernale et contrats d'approvisionnement des sels de déglacage

RECOMMANDATION 13

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de poursuivre la mise en œuvre de son Plan d'action 2021 pour l'application des recommandations formulées par l'AMP dans le Rapport sur les contrats en viabilité hivernale et d'assurer la pérennité des mesures ainsi mises en place.

4.3 Contrats à exécution sur demande

L'article 19 du RCTC prévoit qu'un organisme public peut conclure un CED avec un ou plusieurs entrepreneurs lorsque des besoins sont récurrents et que la valeur financière des travaux de construction, leur rythme ou leur fréquence sont incertains.

Le processus de CED, conclu à la suite d'un appel d'offres public, permet de solliciter un ou plusieurs entrepreneurs par l'entremise de demandes d'exécution au cours de la durée du contrat (trois ans maximum). Selon le Ministère, les CED visent des interventions fortuites et prioritaires pour lesquelles il n'a pas le temps de préparer des plans et devis et ne peut attendre les délais du processus d'appel d'offres⁸⁸. À défaut de conclure des CED, le Ministère peut être contraint d'attribuer des contrats de gré à gré sous motifs d'urgence.

L'AMP s'est intéressée aux interactions entre les différents intervenants impliqués dans la décision de procéder par CED dans la Communauté urbaine de Montréal, ainsi qu'aux moments où de telles décisions sont prises.

Au moment de l'examen, le CED du secteur nord de la Communauté métropolitaine de Montréal comptait 41 demandes d'exécution, comparativement à 30 pour le CED du secteur sud (une demande peut comprendre plus d'une intervention). Les CED des secteurs nord et sud sont gérés par deux équipes distinctes de la Direction générale principale de la région métropolitaine de Montréal. Ces demandes visent des travaux de sécurisation, de réparation et de renforcement de diverses structures situées sur ce territoire.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important?

L'AMP s'est intéressée aux CED parce que, d'une part, ceux-ci semblent parfois utilisés pour éviter les formalités administratives et les délais inhérents au processus d'appel d'offres et, d'autre part, en raison de l'importance des fonds publics engagés dans le cadre de tels contrats.

Processus contractuels examinés

- Contrats à exécution sur demande

⁸⁸ Voici quelques-uns des travaux régulièrement réalisés par CED : modification ou réparation d'ouvrages en acier, réparation de dalles ou de béton, travaux de membrane d'étanchéité et d'enrobé bitumineux, mise en place de glissières fixables en béton, aménagement de trappes d'accès ou d'aération, etc.

Constats et impacts

L'AMP constate que le Ministère n'utilise pas toujours les CED de façon adéquate. En effet, certaines des demandes d'exécution examinées ne présentaient pas les caractéristiques des CED précédemment énoncées. Certains travaux réalisés par CED auraient pu l'être dans un autre cadre, moins onéreux.

Le recours à un appel d'offres public demeure, lorsque possible, le mode de passation des contrats à privilégier. En plus de favoriser la concurrence, il contribue à la saine gestion des fonds publics.

Compte tenu des constats qui résultent de l'utilisation des CED en région Métropolitaine, le Ministère aurait avantage à effectuer des examens sur l'utilisation de ces contrats par ses DGT et autres unités concernées afin de déterminer si des redressements sont requis à l'échelle provinciale.

Analyse de l'AMP

Demande de réparation de joints de tabliers

Plusieurs demandes d'exécution visant la réparation de joints de tablier de différents ponts ont été traitées en CED, alors qu'un document interne du Ministère recommandait plutôt la planification d'un appel d'offres public. Deux demandes spécifiques visant ce type de travaux, dans chacun des secteurs, nord et sud, de la Communauté métropolitaine de Montréal, ont retenu l'attention de l'AMP.

Dans le cadre du CED du secteur nord, à la fin avril 2021, le Ministère a reçu une plainte concernant l'état de certains joints sur une structure de l'autoroute 640 Est. En mai 2021, le Ministère a recommandé de remplacer les joints aux extrémités du pont et de procéder à des travaux de resurfaçage de la chaussée aux approches.

Des échanges de courriels indiquent qu'il existe un projet de pavage de l'autoroute 640 Est qui inclut cette structure, mais que le remplacement de joints n'y est pas prévu. En juillet 2021, le Ministère a émis une directive pour l'exécution des travaux de remplacements des joints. Un avenant de 280 000 \$ a alors été négocié et le coût total de l'intervention, incluant l'avenant, s'est élevé à 327 720,60 \$.

Des échanges internes de courriels suggèrent que le coût de ces travaux était élevé, voire excessif, et qu'une autre approche aurait dû être envisagée pour prévoir la réparation des joints sur plusieurs structures.



L'AMP constate que la fiche d'inspection de cette structure, qui date de septembre 2020, relève notamment de l'érosion au niveau des épaulements de joints et un déchirement de garnitures qui affectent l'étanchéité de ceux-ci. Or, certains de ces défauts ont aussi été notés lors de l'inspection réalisée à la suite de la réception de la plainte en avril 2021. Considérant que le nombre de mois qui séparent les deux inspections aurait pu suffire à compléter un processus d'appel d'offres, il aurait été possible et opportun pour le MTMD de recourir à un AOP par opposition au processus de CED.

Dans le cadre du CED du secteur sud, vers la fin août 2020, à la suite d'un signalement concernant l'état d'un joint sur l'autoroute 30 Ouest, le Ministère a recommandé de procéder rapidement à des réparations. En décembre 2020, la preuve a révélé que les travaux devaient être réalisés le plus tôt possible, mais qu'une directive ne pouvait être émise avant février 2021.

Plusieurs demandes d'exécution ont été traitées en CED alors qu'un document interne recommandait le recours à l'appel d'offres public.

En mars 2021, suivant l'émission de la directive de travaux de février 2021, une visite du chantier a été effectuée afin d'évaluer et de déterminer les mesures du joint en question.

En mai 2021, un nouveau signalement, visant une autre section du joint, a été reçu. La preuve révèle que des déficiences à l'égard de ce joint avaient déjà été constatées en 2019. Le Ministère était donc en mesure de conclure que le joint s'était détérioré davantage. La direction émise en février 2021 a été révisée en juillet 2021 et les travaux ont finalement été réalisés en novembre 2021, au coût de 305 119,37 \$.

Des échanges internes de courriels soulignent les coûts importants, voire excessifs, de ces travaux et le fait que la préparation d'un appel d'offres aurait pu s'avérer plus avantageuse.

Demande visant à consolider un mur du bâtiment appelé Le Petit Pouvoir

Une demande d'exécution de type CED, visant la consolidation d'un mur du bâtiment patrimonial appelé Le Petit Pouvoir, a été transmise en date du 7 février 2022. Or, la preuve révèle que le CED n'était pas le moyen qu'il était recommandé de privilégier pour la réalisation de ces travaux.

En décembre 2021, la firme chargée de réaliser une inspection du bâtiment a conclu qu'une intervention en urgence était requise afin de stabiliser un mur qui menaçait de s'écrouler. Notons que les délais inhérents au processus d'appel d'offres n'auraient pas permis d'exécuter les travaux de stabilisation du bâtiment dans le délai recommandé d'un mois.

Une directive a finalement été émise en février 2022, afin que les travaux soient réalisés entre février et avril 2022. Le coût des travaux, incluant un avenant, s'est élevé à 622 561,84 \$.

La preuve révèle que la décision de procéder par CED ne faisait pas l'unanimité au sein du MTMD. En effet, considérant que le bâtiment était inaccessible au public, son état ne représentait pas réellement un risque pour la sécurité. Les conditions justifiant le recours au CED n'étaient donc pas remplies. Le Ministère disposait d'un temps suffisant pour procéder par appel d'offres, ce qui aurait favorisé la concurrence et contribué à la saine gestion des fonds publics.

Demande de réparation visant l'autoroute 640

Dans le cadre d'une demande de travaux visant à réparer certaines poutres de l'une des structures de l'autoroute 640, un avis technique, émis en mai 2019, recommandait d'intervenir dans un horizon de cinq ans.

Une demande initiale de type CED a été présentée pour procéder aux réparations requises, mais celle-ci a été refusée. Un projet en bonne et due forme visant à réaliser les travaux requis devait donc être préparé. Une nouvelle demande de CED a cependant été présentée, cette fois afin de réparer les poutres et maintenir la structure en attendant la réalisation d'un projet plus complet.

Des échanges de courriels ont suggéré que les travaux, tels que prévus, seraient moins onéreux en procédant par appel d'offres public. Plusieurs discussions ont eu lieu relativement à la portée des travaux à réaliser ainsi qu'à la meilleure façon de procéder. Au moment de l'examen de l'AMP, la demande avait été retournée afin qu'un projet pour la réalisation de ces travaux soit préparé.

Conclusion

Le CED ne doit pas être utilisé pour éviter les obligations qui incombent au MTMD dans le cadre du régime de passation de ses contrats. Il revient au Ministère de s'assurer que ses processus internes sont adaptés à la réalité de ses besoins et que leur mise en application est diligente.

RECOMMANDATION 14

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter des instruments (par exemple, balises et lignes directrices claires) pour encadrer les situations permettant d'avoir recours aux contrats à exécution sur demande conformément au cadre normatif et de documenter adéquatement le recours à cette modalité d'adjudication particulière.

4.4 Contrats d'exécution sur demande à plusieurs prestataires

L'article 30 du RCS prévoit qu'un organisme public peut conclure un CEDPP lorsque des besoins sont récurrents et que le nombre de demandes, le rythme ou la fréquence de leur exécution sont incertains.

Lorsqu'un contrat à exécution sur demande est conclu avec plusieurs prestataires, les demandes d'exécution⁸⁹ sont attribuées à celui qui a soumis le prix le plus bas, à moins que ce prestataire ne puisse y donner suite. Dans ce cas, les autres prestataires sont sollicités en fonction de leur rang respectif.

L'article 40 du RCS prévoit une disposition particulière pour les contrats relatifs aux infrastructures de transport, lorsqu'il s'agit de services professionnels de génie ou d'arpentage pour lesquels seule une démonstration de la qualité est sollicitée. Cette disposition permet d'adjuger un CEDPP à plusieurs prestataires de services, sur autorisation du ministre des Transports et de la Mobilité durable, sans tenir compte du prix.

Cette façon de faire comporte plusieurs avantages, tant pour le Ministère que pour ses contractants, notamment la diminution des efforts requis pour la préparation d'appels d'offres et de soumissions, ainsi que la sollicitation équitable de concurrents qualifiés en fonction des règles énoncées aux documents d'appel d'offres.

Elle comporte néanmoins certains désavantages, notamment dans le cadre des contrats de surveillance des travaux de génie routier. En effet, le manque d'intérêt est généralisé dans ce domaine et se manifeste par la multiplication des refus de la part des firmes de services professionnels ou par l'absence de soumissionnaires lors des appels d'offres publics. Plusieurs raisons peuvent expliquer le problème : l'effervescence des marchés, la pénurie de main-d'œuvre et l'absence d'actualisation des taux décrétés (1235-87) en 2009.

Pour guider le processus de recours aux CEDPP, le Ministère utilise un coffre à outils comportant plusieurs documents de référence, notamment la *Directive générale sur l'octroi et la gestion des contrats de travaux de construction, de services, d'approvisionnement et de technologie de l'information* (DI-15-103), la *Directive particulière sur les contrats de services professionnels* (DI-15-014) et la *Procédure spécifique aux contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires de services* (PR-15-131).

Afin d'assurer la répartition équitable des demandes entre les prestataires, le Ministère s'est également doté de plusieurs outils, notamment des directives, des aide-mémoires ainsi qu'un tableau de suivi financier pour faciliter la rotation des prestataires et le suivi de l'exécution des contrats. Il a aussi créé une charte d'équité qui encadre le recours au CEDPP.

⁸⁹ La demande d'exécution contient les détails du projet et est transmise à la firme sélectionnée. Le prestataire dispose ensuite de dix jours ouvrables pour soumettre une offre de services professionnels incluant toutes les activités connexes nécessaires à la réalisation du mandat. La proposition doit contenir les éléments suivants : budget de réalisation détaillé, signé et daté; plan de travail; attestation de réussite des formations exigées au devis, liste des ressources affectées au mandat (formulaire V-1309), formulaire V-3017; documents requis (CV, diplôme, etc.) qui n'ont pas déjà été transmis lors de la classification initiale, s'il y a lieu, pour les ressources affectées au mandat.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

En janvier 2020, le MTMD a mis en place le nouveau programme de CEDPP, considéré comme la version améliorée du Programme de contrat à exécution sur demande (PCED), analysé par le Vérificateur général du Québec (VGQ) en 2017. Ce dernier avait soulevé des problèmes, notamment quant à la répartition équitable des demandes d'exécution, ce qui avait conduit le Ministère à revoir le fonctionnement du PCED.

Depuis, les procédures et la gouvernance du PCED ont été revues, ce qui a mené à la première mouture du CEDPP, lancé à la fin de 2019. Le Ministère a élargi sa portée à onze domaines d'activité en services professionnels⁹⁰, soit six de plus que l'ancien programme. Pour 18 mois, le montant maximal autorisé par le sous-ministre, pour dix des onze domaines d'activité concernés par le CEDPP, s'élève à 448 835 512,50 \$⁹¹.

L'AMP a jugé opportun d'examiner ce mode d'octroi de contrat afin de vérifier, notamment, que le traitement des différents prestataires est équitable et que le fonctionnement général du régime soutient les autres principes de l'article 2 de la LCOP. L'importance des budgets octroyés pour l'attribution de mandats par CEDPP justifie également l'intervention de l'AMP.

Processus contractuels examinés

L'examen s'est principalement concentré sur six demandes d'exécution en CEDPP pour des services professionnels de surveillance de travaux en génie routier. Les mandats ont été sélectionnés dans six DGT différentes : Estrie, Outaouais, Mauricie—Centre-du-Québec, Rive-Sud de Montréal, Bas-Saint-Laurent—Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine et Chaudière-Appalaches. Dans chaque DGT, la demande dont la valeur était la plus élevée a été retenue.

Dans le cadre de l'examen, l'AMP a effectué huit rencontres avec le Ministère et trois avec des prestataires de services différents.

⁹⁰ Les domaines concernés sont : études hydrauliques, arpentage, génie routier, conception expertise technique et surveillance de système électrotechnique et de structures de signalisation, ingénierie des ponts, revêtement en enrobé/couche d'usure, ingénierie des sols et des matériaux, inspection des structures, inventaire et inspection des systèmes électrotechniques et des structures de signalisation et évaluation de la capacité portante des structures de signalisation aériennes, études géotechniques, contrôle qualitatif et surveillance en usine pour la préfabrication d'éléments en béton.

⁹¹ La date de fin prévue pour le contrat maître était le 24 juillet 2022. Cependant, le Ministère a composé avec une grève des ingénieurs de l'État qui a duré plusieurs semaines et a eu pour conséquence de modifier la programmation annuelle. Le sous-ministre a autorisé, le 4 juillet 2022, la prolongation de la durée de presque tous les CEDPP en cours, jusqu'au 31 décembre 2022. La prolongation des CEDPP et le fait qu'il y avait 299 demandes d'exécution en cours de négociation au moment de la signature par le sous-ministre n'ont pas permis d'évaluer l'étendue de l'utilisation du cadre financier autorisé pour la période donnée.

Constats et impacts

Dans une situation où les travaux sont prévus plusieurs mois à l'avance et où la réalisation d'un contrat de construction en génie routier nécessite des études d'avant-projet étalées sur plusieurs mois, la notion de prévisibilité et d'incertitude dans les mandats de CEDPP a été remise en question afin d'en évaluer la pertinence quant au respect de l'esprit de la loi.

La preuve recueillie démontre que les CEDPP ont été utilisés conformément à la LCOP et à ses règlements. Le Ministère a fourni des tableaux de bord visant à s'assurer que chacune des directions territoriales respecte les principes de la répartition équitable des demandes. Dans le domaine du génie routier, les refus sont comptabilisés, influençant ainsi la répartition des mandats à venir dans un contexte où les écarts entre les firmes sont peu élevés.

L'examen démontre que les estimations des services professionnels sont justes, précises et que l'écart constaté entre l'estimation budgétaire et le montant négocié avec les firmes est minime, soit entre un et quatre points de pourcentage avant la production des avenants.

L'utilisation des formulaires destinés à réaliser l'estimation détaillée des services professionnels varie grandement d'une direction territoriale à l'autre. Plus de la moitié des DGT privilégient le recours à un formulaire «maison» plutôt qu'à celui recommandé dans la *Procédure spécifique aux contrats à exécution sur demande à plusieurs prestataires de services* (PR-15-131). Toutefois, le Ministère ne restreint pas l'utilisation d'autres formulaires et le précise dans le coffre à outils préparé pour l'utilisation des CEDPP.

Analyse de l'AMP

Répartition équitable des demandes

Lorsque questionné quant aux mesures permettant d'assurer le respect de la répartition équitable des demandes, le Ministère a indiqué qu'il considère que celle-ci est assurée par un outil qu'il a mis en place : un tableau de bord constitué de plusieurs indicateurs ayant pour objectif d'évaluer la répartition équitable entre les prestataires de services retenus.

Par ailleurs, lorsqu'un mandat doit être confié à une firme pour la surveillance en génie routier ou en ingénierie des ponts, et qu'il nécessite le recourt au CEDPP, le chargé d'activité doit se fier à la procédure spécifique⁹² incluse dans le coffre à outils élaboré par le MTMD et mise à la disposition des chargés d'activités dans le système de GID. Il doit ensuite transmettre une demande à l'équipe responsable de la rotation dans sa direction territoriale, qui lui indiquera la firme choisie selon la répartition équitable pour effectuer le mandat.

Il peut arriver qu'en raison de la rapidité de réponse nécessaire pour la continuité du processus, le chargé d'activité doive sonder les firmes qualifiées dans sa région afin d'évaluer leur intérêt. Autrement, la première firme sur le tableau de suivi financier est celle qui est sollicitée en premier.

Une réponse est généralement requise dans les 24 à 48 heures, selon la *Procédure pour l'octroi d'une demande d'exécution* comprise dans le coffre à outils. Ce délai n'est pas uniforme et varie en fonction des besoins des intervenants du Ministère rencontrés. Certains accordent un délai de 24 à 48 heures, alors que d'autres accordent dix jours. Si la firme identifiée refuse ou ne répond pas à la demande, son refus est comptabilisé dans le fichier et la deuxième firme est sollicitée.

Lorsque le Ministère essuie quelques refus, un appel à tous les prestataires qualifiés est lancé par courriel. Le chargé d'activité envoie ensuite les réponses reçues à l'équipe de la rotation, qui lui indique la firme retenue pour le mandat.

Ainsi, le tableau de suivi financier des demandes d'exécution permet de suivre la répartition équitable entre les prestataires de services.

Analyses d'écarts et estimation des coûts

La directive applicable⁹³ prévoit que pour les CEDPP provinciaux conclus à la suite d'une évaluation de la qualité seulement, une analyse d'écart peut être exigée si, après les négociations dans le cadre d'une demande d'exécution, le montant négocié présente un écart de 15 % ou plus avec le montant estimé de la demande. Les recommandations possibles sont la conclusion de la demande d'exécution ou le rejet de la proposition du prestataire de services.

⁹² Procédure interne PR-15-131 (version du 9 avril 2020).

⁹³ DI-15-103, préc., note 37.

L'analyse d'écart est obligatoire pour une demande d'exécution dont le montant estimé est égal ou supérieur à 90 000 \$. La recommandation doit alors aussi être approuvée par le directeur général de l'unité administrative. Pour une demande d'exécution dont le montant estimé est égal ou supérieur à 300 000 \$, l'analyse d'écart doit en plus faire l'objet d'une approbation de la personne responsable de l'application des règles contractuelles (RARC).

Pour réaliser l'estimation du coût des travaux de surveillance, le formulaire V-3138, Estimation détaillée des services professionnels demandés, est utilisé. Toutefois, le recours à ce formulaire n'est pas uniforme dans les directions territoriales.

Conditions du marché actuel

Deux principaux enjeux influencent les conditions du marché dans le domaine de la surveillance de travaux : le manque de main-d'œuvre et les *Tarifs d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*⁹⁴.

Dans le cadre des demandes transmises aux firmes par courriels, certains prestataires ont justifié leur absence d'intérêt par le manque de ressources en région et par la pénurie de main-d'œuvre qui perturbe la disponibilité des ressources.

Par ailleurs, les *Tarifs d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs* prévoient trois méthodes de calcul possibles pour leur rémunération, mais les taux prévus étaient les mêmes depuis 2009. Les modifications apportées récemment⁹⁵ permettront de répondre en partie aux enjeux relatifs à la rémunération des ingénieurs.

Conclusion

Les conséquences de la hausse des refus sont importantes pour le MTMD, qui a dû reporter près de 25 % de sa programmation annuelle. En plus de l'augmentation de la charge de travail découlant de la complexification de la comptabilisation dans le tableau de suivi financier, le Ministère se retrouve dans une situation où il doit trouver un mandataire s'il veut réaliser ses projets. Selon le Ministère, plus le mandat de surveillance est donné rapidement, plus il s'assure d'avoir des réponses positives puisque cela facilite la planification des projets pour les entrepreneurs.

Comme les conditions de marché ne favorisent pas le Ministère, la négociation avec les mandataires est plus ardue. Dans certaines situations, le Ministère doit effectuer plusieurs rondes de négociations avant de parvenir à une entente. Les négociations ne portent pas sur les honoraires, puisqu'ils sont fixés par décret, mais sur le nombre d'heures allouées au mandat, ce qui a aussi une incidence financière.

⁹⁴ RLRQ, c. C-65.1, r. 12.

⁹⁵ À la suite de leur publication le 22 mars dernier dans la Gazette officielle du Québec, le *Règlement modifiant le Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes* (Décret 193-2023 du 8 mars 2023, (2023) 155 G.O. II, 749) ainsi que le *Règlement modifiant le Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs* (Décret 194-2023 du 8 mars 2023, (2023) 155 G.O. II, 751) sont entrés en vigueur le 6 avril 2023.

4.5 Contrats visant la pose d'enrobés bitumineux

L'AMP a complété en 2022 une enquête portant sur les contrats publics incluant de la pose d'enrobé bitumineux octroyés par le MTMD. L'enrobé bitumineux est un mélange de granulats et de bitume utilisé pour le pavage des routes.

Mise en contexte

Le marché des enrobés bitumineux regroupe différents intervenants, dont les fournisseurs de bitume, les carrières et sablières qui fournissent le granulat et les usines d'enrobés qui fabriquent le mélange d'enrobés bitumineux. Les entrepreneurs, quant à eux, concluent les contrats et effectuent les travaux exigés ou sous-traitent la pose d'enrobés bitumineux. Plusieurs entrepreneurs sont intégrés verticalement, c'est-à-dire qu'ils procèdent à l'exécution des travaux, mais possèdent aussi des carrières et des centrales d'enrobés.

Le réseau routier québécois, majoritairement construit dans les années 1960 et 1970, nécessite des travaux importants. Une route neuve a généralement une durée de vie de 25 années avant d'atteindre un seuil de réhabilitation majeure, qui nécessite alors des travaux de reconstruction. Il est avantageux d'effectuer des travaux qui préviennent la dégradation des routes et repoussent le moment où ce seuil sera atteint, car les coûts de reconstruction sont très élevés.

Les volets de la stratégie du Ministère en matière d'entretien du réseau routier sont les suivants :

- ▶ Prévention : « Préserver les chaussées en bon état et augmenter leur durée de vie utile à l'aide d'interventions économiques ». Exemples : scellement, réparation de fissures et ajout d'une couche mince. Ce sont des travaux peu coûteux.
- ▶ Sécurisation : « Sécuriser les chaussées dont l'état du revêtement peut compromettre la sécurité des usagers ». Ce volet inclut les travaux palliatifs.
- ▶ Réhabilitation bénéfice/coût élevé : « Réhabiliter de façon durable les chaussées à l'aide des interventions présentant le meilleur rapport avantages/coût ».

Le réseau est ausculté chaque année ou aux deux ans, selon l'importance de la route. Un véhicule d'auscultation collecte les données et celles-ci sont compilées dans le système Gestion de chaussées, qui permet de suivre la dégradation des routes et produit une estimation de leur état futur. Le système indique les données historiques pour chaque route, l'estimé de la durée de vie résiduelle (nombre d'années avant l'atteinte du seuil de réhabilitation majeure), le type de réparations à effectuer et un estimé des coûts.

Une analyse est ensuite réalisée pour valider la faisabilité des travaux recommandés par le système et prioriser les contrats. Une fois ce travail fait, il est possible de comparer l'estimation des coûts nécessaires pour réparer le réseau avec les budgets alloués.

Parfois, un exercice est nécessaire pour prioriser les travaux en déterminant quels projets offrent le meilleur ratio avantages/coût. Les travaux nécessaires sur une route en mauvais état peuvent alors être repoussés ou remplacés par des travaux palliatifs pour prioriser d'autres routes, sachant que la route en mauvais état devra être reconstruite.

Pourquoi l'examen était-il requis et en quoi est-il important ?

Le MTMD est responsable du réseau routier supérieur, composé de 31 039 km d'autoroutes, de routes nationales, de routes régionales, de routes collectrices et de chemins d'accès⁹⁶. Il évalue l'état des routes selon l'indice d'état gouvernemental, qui inclut l'indice de rugosité international, l'orniérage, la fissuration et la susceptibilité au gel.

Pourcentage des chaussées du réseau routier supérieur considéré en bon état⁹⁷

Période	Résultat	Cible
2019-2020	49 %	50 %
2020-2021	50 %	51 %

En 2020, des travaux ont été effectués sur 2 246 km de route, soit :

- ▶ 1 245 km de travaux de réfection
- ▶ 293 km de travaux palliatifs
- ▶ 708 km de travaux préventifs

Le Plan québécois des infrastructures 2021-2031 prévoit 203,9 M\$ pour, notamment, assurer le bon état des chaussées et la pérennité du réseau routier. En 2020, 2 881 609 tonnes d'enrobés bitumineux ont été posées sur les routes relevant du MTMD, dont 98,9 % dans le cadre de contrats soumissionnés, 1,1 % par des contrats de gré à gré et 0,9 % par des contrats en situation d'urgence.

⁹⁶ Les rues, les routes et les chemins locaux gérés par les municipalités, d'autres ministères ou Hydro-Québec sont exclus du réseau routier supérieur. De plus, les bretelles, les voies de desserte et les chaussées en gravier ne sont pas considérées dans l'évaluation de l'état des chaussées par le MTMD.

⁹⁷ MINISTÈRE DES TRANSPORTS, *Rapport annuel 2020-2021, 2021*, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/transports/ministere-des-transport/publications-amd/rapport-annuel-de-gestion/RA_rapport_annuel_2020-2021_MTQ.pdf.

Processus contractuels examinés

Les contrats analysés ont été sélectionnés à partir des projets identifiés à la LACP et au *Plan québécois des infrastructures 2021-2031*. D'autres ont été choisis à partir du SEAO et à la suite de rencontres de témoins.

Ces contrats étaient essentiellement en exécution à l'été 2022 dans les DGT de l'Estrie, de la Montérégie, du Saguenay–Lac-Saint-Jean–Chibougamau et du Bas Saint-Laurent–Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine.

Constats et impacts

Dans le cadre de cet examen, l'AMP a constaté des enjeux relatifs au moment de la publication des appels d'offres publics, aux questions des soumissionnaires en cours de processus, aux exigences présentes dans les devis des DGT et au mode de surveillance et de conception.

Ces problématiques sont susceptibles d'affecter la concurrence, et conséquemment les prix soumis, mais aussi la qualité de l'exécution des contrats.



Analyse de l'AMP

Moment de publication des appels d'offres publics

Le choix de la période de publication des appels d'offres pour la pose d'enrobés bitumineux devrait prendre en considération différents paramètres pouvant exercer une influence sur l'efficacité du processus ainsi que sur la bonne exécution de ces contrats. L'efficacité des processus peut être affectée si la publication des appels d'offres est trop tardive, les concurrents potentiels ayant déjà des engagements pour la saison à venir. Quant à la bonne exécution des contrats, elle est aussi tributaire des conditions météorologiques.

Les DGT voient des avantages à publier plus tôt leurs appels d'offres publics, soit d'obtenir des soumissions plus basses et de pouvoir commencer les travaux plus rapidement. Le prix des soumissions commence à augmenter en mai et en juin, les entrepreneurs étant alors moins enclins à soumissionner. Idéalement, la publication devrait se faire entre janvier et mars.

Quelques appels d'offres publics sont publiés à l'automne, mais la majorité l'est au printemps, voire à l'été, entre juin et août pour les plus tardifs. Le Ministère explique les publications plus tardives par la charge de travail qu'elles requièrent en amont, le manque de personnel affecté à la planification des projets et les validations requises à l'interne.

Dans le cadre de la programmation annuelle relative aux publications d'une DGT visée par le présent examen, en mai 2022, 11 appels d'offres publics n'avaient toujours pas été publiés. De telles situations affectent l'échéancier des travaux puisque ceux-ci doivent, sauf dérogation, être réalisés avant la date butoir établie par le Ministère en fonction des températures. Sinon, les travaux doivent être reportés à l'année suivante, ce qui engendre des coûts et des délais additionnels.

Questions des soumissionnaires durant le processus d'appel d'offres

La période de publication des appels d'offres publics comporte son lot d'incertitudes pour les soumissionnaires, qui doivent s'assurer de bien saisir l'objet du contrat projeté et d'avoir une compréhension adéquate des besoins que l'organisme public cherche à exprimer par le biais de son devis. En cas d'incertitude, les soumissionnaires ont tout intérêt à obtenir les clarifications requises, une soumission incomplète étant sujette au rejet.

Questionné à l'égard de ses pratiques contractuelles quant aux questions adressées par les soumissionnaires en période de publication d'un appel d'offres public, le Ministère indique avoir le souci d'être prudent lorsqu'il transmet des réponses.

Les questions doivent être dûment acheminées à des boîtes courriel génériques créées pour chaque DGT. Lorsque les réponses se trouvent dans les plans et devis, l'entrepreneur est simplement dirigé vers les documents d'appels d'offres publics. Certaines directions réfèrent à un article spécifique, tandis que d'autres se contentent d'indiquer que la réponse se trouve dans les documents d'appels d'offres. Cette façon de faire vise à ce qu'aucun entrepreneur ne soit favorisé. Pour les questions nécessitant une réponse plus complète, un addenda est préparé.

L'Info-Conseil *Questions des entreprises durant la période de publication des appels d'offres*⁹⁸ du Secrétariat du Conseil du trésor, stipule à ce sujet que « (...) une réponse pourrait se traduire par une référence à une disposition précise des documents d'appel d'offres, et si la question nécessite un éclaircissement, l'organisme formulera alors la précision ou la modification requise au moyen d'un addenda (...) ». Les pratiques contractuelles du MTMD à cet égard auraient intérêt à refléter les bonnes pratiques de façon uniforme.

Processus de validation des plans et devis

Les processus de validation des plans et devis pour les contrats visant la pose d'enrobés bitumineux impliquent différentes directions du MTMD. Le délai moyen des processus de validation est de 26,78 jours en basse saison et de 50,78 jours en haute saison. Il s'agit de délais non négligeables qui peuvent retarder la publication des appels d'offres publics, surtout en haute saison, soit de janvier à juillet.

Le Ministère gagnerait à revoir son processus pour s'assurer de son efficience et être possiblement en mesure de réduire les délais.

Exigences aux devis entre les directions générales territoriales

L'examen de l'AMP révèle que le devis type *Revêtement de chaussée en enrobé* est rendu disponible trop tard par le Ministère.

Ce devis est préparé annuellement en tenant compte des réalités rencontrées sur le terrain et des commentaires formulés par les entrepreneurs. Il constitue un guide pour les concepteurs de devis, qui procèdent habituellement en modifiant les clauses et en les adaptant selon les réalités régionales.

Le devis type est généralement prêt à l'automne, mais il est rendu disponible aux DGT plus tard, en raison des validations requises à l'interne. L'AMP a constaté que le devis type *Revêtement de chaussée en enrobé* de 2022 est daté du 17 février 2022. Or, à ce moment, la rédaction des devis par les DGT est déjà entamée, voire complétée.

La preuve recueillie par l'AMP révèle que l'une des DGT rencontrées indique avoir avisé son personnel de ne pas attendre le devis type avant de débiter la préparation des devis.

Le devis type est un outil important permettant d'assurer une certaine cohérence des devis entre les DGT. Une telle cohérence est importante puisque des différences trop marquées d'un devis à l'autre peuvent créer de la confusion et de l'incertitude chez les soumissionnaires.

⁹⁸ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Info conseil – Questions des entreprises durant la période de publication des appels d'offres*, v 2020-05-06, en ligne : www.marchespublics.tresor.gouv.qc.ca.

Mode de surveillance et de conception

La surveillance des chantiers est nécessaire et permet d'assurer la bonne exécution des obligations contractuelles. Or, elle requiert des surveillants habilités à effectuer la surveillance et qui disposent des compétences nécessaires afin d'accomplir les tâches qui y sont relatives.

L'examen révèle qu'un service de la Direction générale du laboratoire des chaussées (DGLC) effectue la surveillance des chantiers, alors que les visites d'usines sont généralement confiées à l'externe par la direction de la DGLC qui en a la charge, agissant à la demande des DGT ou encore de leur propre chef. Quant à la surveillance des chantiers, le nombre de visites réalisées varie d'une année à l'autre. En 2021, une quinzaine de visites ont été effectuées. En 2022, l'objectif était de 30 à 40 visites de chantier. Quant aux visites d'usines, alors qu'en 2019, 87 visites ont eu lieu, il n'y en a eu qu'une vingtaine en 2020, notamment en raison de la pandémie. Le Ministère explique la diminution du nombre annuel de visites par le manque de personnel affecté aux activités de surveillance.

L'absence de surveillance ne permet pas de s'assurer que c'est le bon échantillon d'enrobé qui a été prélevé par l'entrepreneur.

En ce qui concerne le contrôle de la qualité de l'enrobé bitumineux, l'examen révèle que le Ministère ne contre-vérifie pas toujours la qualité des échantillons prélevés par les entrepreneurs alors qu'il pourrait être opportun de le faire.

Selon le Cahier des charges et devis généraux, la qualité de l'enrobé est mesurée par l'entrepreneur qui doit prélever un échantillon d'enrobé bitumineux à chaque 300 tonnes produites pour un même contrat. Il a aussi la charge d'en faire l'analyse ou de mandater un laboratoire privé pour le faire. L'entrepreneur doit ensuite remettre ses résultats d'analyse au surveillant du chantier dans un délai de deux jours. Or, l'absence de surveillance à cet égard ne permet pas de s'assurer que c'est le bon échantillon d'enrobé qui est prélevé et fourni par l'entrepreneur.

Une norme ISO permet de s'assurer d'un certain niveau de qualité, notamment par la mise en place de processus. En cas de non-conformité à cette norme, l'entrepreneur doit réagir en instaurant des actions correctives pour éviter que cela ne se reproduise. La preuve recueillie soulève des doutes quant à savoir si le Ministère prend les mesures nécessaires pour s'assurer de la qualité de l'enrobé ou s'il s'appuie entièrement sur la bonne volonté de ses contractants à cet égard.

Conception/surveillance à l'interne et à l'externe

Les témoignages obtenus n'ont pas permis de déterminer si le fait de réaliser à l'interne ou de confier à un fournisseur la conception et la surveillance des travaux avait un impact sur leur qualité. Les devis sont révisés dans tous les cas et aucun enjeu n'a été soulevé par les entrepreneurs, si ce n'est qu'un surveillant externe ajoute un intermédiaire supplémentaire, ce qui peut allonger les délais de réponse.

Recommandations 15 et 16

Contrats visant la pose d'enrobés bitumineux

RECOMMANDATION 15

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD, en cohérence avec la *Recommandation 5* du présent rapport, de se doter de balises et de lignes directrices claires lui permettant d'encadrer la préparation de ses processus contractuels et des mesures de contrôle qui s'y rapportent pour s'assurer qu'ils sont dûment appliqués, notamment afin de :

- ▶ Publier ses appels d'offres publics pour la pose d'enrobés bitumineux en temps opportun en tenant compte de certaines considérations dont :
 - ▷ La disponibilité des concurrents selon la période de l'année.
 - ▷ Les conditions hivernales.
- ▶ Rendre disponibles les devis types en temps opportun afin de favoriser l'uniformité des documents d'appel d'offres public.

RECOMMANDATION 16

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD, en cohérence avec la *Recommandation 8* du présent rapport, de mettre en place les mesures de contrôle appropriées afin de s'assurer qu'un suivi adéquat et rigoureux du respect des obligations prévues au contrat est effectué, permettant ainsi d'assurer la réalisation efficace des projets en détectant les problématiques en temps opportun.



5

Renseignements complémentaires
concernant la démarche d'examen,
les rencontres avec le MTMD et les responsabilités du
MTMD à titre de donneur d'ouvrage

5.1 Planification de l'examen intégré

Suivant l'intégration du mandat découlant de la LACPI, et considérant les orientations ainsi que les travaux effectués la première année du mandat de l'AMP et poursuivis la deuxième année, il a été déterminé que la sélection des régions et unités administratives serait maintenue pour toute la période de l'examen du MTMD, en partie pour des raisons géographiques et logistiques.

Pour effectuer cette sélection lors de la première année, l'AMP s'est principalement basée sur les critères suivants :

1. Le fait que l'unité administrative avait fait ou non l'objet d'un examen par un organe d'enquête et de vérification (dont le VGQ) au cours des dernières années.
2. L'importance de la valeur des contrats conclus par ces unités administratives⁹⁹.
3. La localisation de l'unité administrative (en considérant la disponibilité géographique des ressources humaines et matérielles de l'AMP).

Quatre régions, les unités administratives responsables de ces régions et un sous-ministériat ont été sélectionnés la première année et retenus pour l'examen de la deuxième année :

- La Direction générale de Chaudière-Appalaches.
- La Direction générale de la Montérégie.
- La Direction générale de l'Estrie.
- La Direction générale principale de la région métropolitaine de Montréal (région métropolitaine de Montréal, secteur de Longueuil¹⁰⁰).
- Le sous-ministériat aux grands projets routiers et à la région métropolitaine de Montréal (projets routiers majeurs).

Cette sélection de régions et d'unités administratives n'était toutefois pas limitative. Si l'AMP venait à obtenir des informations d'intérêt concernant un contrat ou une problématique relevant d'une autre région ou unité administrative, elle pouvait l'inclure dans son examen.

Dans cette optique, afin de compléter l'examen visant les travaux de construction incluant la pose d'enrobés bitumineux, des contrats de plusieurs régions ont été sélectionnés.

⁹⁹ L'AMP s'est basée sur la valeur des contrats conclus par les unités administratives responsables des régions au cours des années 2016, 2017 et 2018, selon les données extraites du SEAO.

¹⁰⁰ La Direction générale principale de la région métropolitaine de Montréal a été placée au sein du sous-ministériat aux grands projets routiers et à la région métropolitaine de Montréal en octobre 2020.

5.2 Priorisation des dossiers d'enquête

L'AMP a priorisé l'examen de certains projets, en considérant notamment les facteurs suivants :

1. L'état d'avancement du projet (planification, exécution, etc.).
2. La présence de manquements ou de mauvaises pratiques soulevés par les organes d'enquête et de vérification et/ou de situations potentiellement problématiques en lien avec ce secteur ou avec cet élément de la gestion contractuelle du MTMD.
3. La capacité opérationnelle de l'équipe d'enquête de l'AMP (notamment la capacité technique et la disponibilité des ressources humaines et matérielles), ainsi que la durée prévue pour l'examen en tenant compte, par exemple, du caractère opportun d'enquêter sur ce secteur.
4. La nature des contrats du secteur ou de l'élément de la gestion contractuelle du MTMD ciblé, notamment l'intérêt public et la sécurité publique, la valeur des contrats conclus, la complexité technique et l'homogénéité des contrats visés.
5. La présence de contrats liés aux sujets d'intérêt identifiés la première année et dont l'examen était planifié pour la deuxième année, afin de permettre la réalisation simultanée des deux mandats, soit :
 - ▶ Les contrats de services professionnels.
 - ▶ Les contrats de travaux de construction visant la pose d'enrobés.
 - ▶ Les contrats relatifs aux projets routiers majeurs.

En continuité des travaux de la première année, l'AMP a priorisé un autre sujet pour son examen, soit l'application des dispositions de la LCOP concernant l'autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public aux contrats du MTMD, et ce, dans tous les domaines contractuels.

Dans cette optique, l'AMP a procédé à une validation au Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter (REA) pour l'ensemble des entreprises auxquelles un contrat a été adjudiqué par le MTMD, de valeur égale ou supérieure aux seuils déterminés par le gouvernement. Ces validations ont été effectuées en fonction des listes de contrats reçues du MTMD, la première datée du 5 mai 2021 et la dernière, du 31 décembre 2021.

Il est important de souligner qu'un même projet (ou chantier) peut engendrer plusieurs contrats.

5.3 Rencontres avec le MTMD

Des rencontres entre les dirigeants du Ministère et des représentants de l'AMP ont été tenues dans le cadre de l'examen de la gestion contractuelle du MTMD, et ce, en fonction des besoins opérationnels.

De façon générale, l'AMP a obtenu une bonne collaboration du Ministère pour l'exécution de son mandat, et ce, à tous les niveaux hiérarchiques. Au total, plus de 200 rencontres ont eu lieu pendant les travaux de l'AMP, que ce soit avec des représentants du Ministère, des entrepreneurs ou d'autres intervenants.

5.4 Responsabilités du MTMD à titre de donneur d'ouvrage

Le MTMD est le plus important donneur d'ouvrage de l'appareil gouvernemental. Il accorde en moyenne 2 300 contrats par année pour la construction d'infrastructures de transport sécuritaires et pour leur entretien.

Le Ministère est responsable de voir à ce que chaque contrat soit accordé et exécuté en respect du cadre normatif applicable, tout en s'assurant que la qualité des matériaux et travaux acquis répond aux attentes. Ces responsabilités s'appliquent autant face aux contractants qu'à leurs sous-contractants. Le Ministère est imputable des résultats finaux, même si des tâches et des responsabilités peuvent avoir été confiées à des entreprises et des firmes externes.

ANNEXE 1

Liste des recommandations
de l'Examen de la gestion
contractuelle du MTMD

RECOMMANDATION 1

L'AMP recommande au MTMD d'élaborer un plan d'action visant à assurer la mise en œuvre des recommandations contenues dans le présent rapport dans les six mois suivant le dépôt de celui-ci et de soumettre un état d'avancement du plan au sous-ministre à chaque trimestre avec explications sur les écarts ou retards constatés, le cas échéant.

Ce plan d'action doit notamment comporter les éléments suivants :

- ▶ Pour chaque recommandation de l'AMP, établir des jalons et des échéanciers précis en identifiant les unités administratives dont l'implication est requise pour la mise en œuvre de la recommandation.
- ▶ Pour chaque recommandation figurant au plan d'action, indiquer le nom du sous-ministre associé chargé de sa mise en œuvre ainsi que, le cas échéant, le nom du gestionnaire et de l'unité administrative concernés.

RECOMMANDATION 2

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'instruments clairs quant aux obligations liées à la planification des travaux d'entretien des ponts, notamment au regard de ses plans de gestion spécifique. Le cas échéant, ceux-ci auront pour objectif de :

- ▶ S'assurer qu'une évaluation des besoins, rigoureuse et documentée, est réalisée en amont de chaque projet pour :
 - ▷ Évaluer si les inspections visuelles annuelles suffisent à dresser un portrait complet de l'état de la structure et, dans le cas contraire, réaliser les suivis appropriés.
 - ▷ Mettre en œuvre les recommandations émises par les experts à la suite des inspections, le cas échéant.
- ▶ S'assurer que pour chaque contrat conclu, une structure de gouvernance de projet est clairement établie pour préciser les rôles, les responsabilités et les livrables qui incombent à chacun des intervenants impliqués, dont le MTMD.
- ▶ Assurer une meilleure planification et une meilleure gestion des projets majeurs afin d'éviter que le MTMD se retrouve une situation où il doit octroyer des contrats de gré à gré en invoquant des motifs d'urgence ou recourir à d'autres véhicules contractuels.

RECOMMANDATION 3

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle, permettant notamment d'assurer la mise en œuvre des recommandations qu'émettent les concepteurs des infrastructures majeures, par leur intégration aux plans de gestion spécifique qui visent à assurer la pérennité des ouvrages, dont ceux qui possèdent des structures particulières.

RECOMMANDATION 4

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD :

- ▶ De se doter des instruments requis et des mesures de contrôle appropriées, qui pourront compléter ceux dont il dispose déjà, afin d'assurer le respect de ses obligations relatives à l'exécution des contrats, notamment dans le cadre des modifications aux contrats, de même que ceux permettant d'assurer un suivi rigoureux de l'avancement des travaux ou d'une reddition de comptes rigoureuse et fiable.
- ▶ De prendre toute action jugée utile pour éviter que son personnel :
 - ▷ Ne permette la réalisation de travaux avant d'obtenir les autorisations requises de la ligne hiérarchique concernée.
 - ▷ N'agisse de manière non conforme aux politiques et procédures du MTMD.
 - ▷ N'agisse en contravention des orientations données ou des décisions prises par la ligne hiérarchique concernée du MTMD en lien avec les contrats.

RECOMMANDATION 5

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place des processus et mécanismes lui permettant de s'assurer que les travaux préparatoires à l'élaboration d'un AOP ou d'un contrat, soit l'analyse des marchés, l'évaluation des besoins et l'estimation des coûts, sont effectués de façon rigoureuse et adéquate et qu'ils sont dûment documentés, en tenant compte des considérations particulières qui suivent :

Analyse des marchés

- ▶ Identifier les situations requérant des analyses de marché préalables au lancement d'un AOP, notamment lorsque :
 - ▷ Aucune ou une seule soumission a été déposée en réponse à un AOP précédent
 - ▷ Les prix soumis dans le cadre d'un AOP précédent sont largement supérieurs à l'estimation de contrôle effectuée par le MTMD.
 - ▷ Le MTMD ne connaît pas ou connaît très peu le marché, le produit ou le service concernés par l'AOP.
 - ▷ Le MTMD conclut à répétition des contrats avec le même fournisseur.
- ▶ Déterminer la méthode à utiliser par son personnel pour effectuer correctement de telles analyses, en fonction de la taille, de la nature et de la complexité du marché envisagé.
- ▶ Déterminer les exemptions possibles et le niveau d'autorisation requis pour y recourir.

Évaluation des besoins

- ▶ Faire une analyse diligente de différents modes d'octroi de contrats, dont les modes d'AOP réguliers et les CED, en tenant compte des éléments suivants :
 - ▷ Les contraintes budgétaires et le fait que les CED ont généralement des coûts plus élevés.
 - ▷ Les principes prévus à la LCOP, dont celui de la bonne gestion des fonds publics.

Estimation des coûts

- ▶ L'estimation des coûts doit refléter la nature et la spécificité de chacun des projets, ce qui demande de considérer :
 - ▷ Le degré d'expertise requis pour effectuer une bonne estimation des coûts.
 - ▷ L'accès aux outils permettant d'obtenir les données requises aux fins de l'exercice.
 - ▷ L'harmonisation des méthodes de travail et des outils existants.

Analyse des marchés, évaluation des besoins et estimation des coûts

RECOMMANDATION 6

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle appropriées pour s'assurer que les processus et mécanismes actuellement en vigueur concernant l'évaluation des besoins, de même que ceux envisagés en application du présent rapport, sont dûment mis en œuvre.

Appels d'offres publics

RECOMMANDATION 7

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'instruments (par exemple, des balises et des lignes directrices claires) lui permettant d'encadrer la préparation de ses processus contractuels, en y incluant des mesures de contrôle, pour s'assurer que ces instruments sont dûment appliqués, notamment afin de :

- ▶ Publier ses appels d'offres publics en temps opportun en tenant compte de certaines considérations, dont :
 - ▷ La disponibilité des concurrents selon la période de l'année.
 - ▷ Les conditions climatiques.
- ▶ Valider et réviser les documents d'appel d'offres de façon rigoureuse afin que ceux-ci soient clairs et précis, de manière à favoriser leur uniformité, le tout en vue d'assurer la compréhension commune des concurrents.

RECOMMANDATION 8

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'un instrument, ou de modifier ceux déjà existants, permettant d'établir et de mettre en place une structure de gouvernance pour chaque projet amorcé par le MTMD, précisant notamment :

- ▶ Les rôles et responsabilités de chaque intervenant.
- ▶ Les livrables qu'il leur incombe de produire dans le cadre du projet et, en ce qui a trait spécifiquement aux employés du MTMD, la reddition de comptes et les suivis attendus de leur ligne hiérarchique en lien avec le projet.
- ▶ L'imputabilité que les intervenants assument collectivement et individuellement au sein de la structure.
- ▶ Le fonctionnement de la structure.

RECOMMANDATION 9

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle appropriées afin de s'assurer :

- ▶ Qu'un suivi adéquat et rigoureux du respect des obligations contractuelles attendu des entreprises est effectué afin d'assurer la réalisation efficace des projets.
- ▶ Que l'application des pénalités et des retenues pécuniaires est effectuée de façon uniforme.

Évaluation du rendement des fournisseurs, qualité des données, performance, efficacité et cohérence

RECOMMANDATION 10

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter d'un instrument, ou de modifier ceux qui sont existants, permettant d'établir et de mettre en place une structure de gouvernance des instruments et des outils nécessaires pour :

- ▶ Améliorer la qualité des informations qui ont trait à la reddition de comptes en documentant davantage le choix du mode de passation d'un contrat, notamment dans les cas suivants :
 - ▷ Attribution de contrats de gré à gré, dont les contrats octroyés sous des motifs d'urgence.
 - ▷ Recours à des contrats de type CED ou CEDPP.
 - ▷ Demandes de dérogations présentées au Secrétariat du Conseil du trésor.
- ▶ Enregistrer, de façon fiable, les informations se rapportant à la finalité des contrats, dont les suivantes :
 - ▷ Montant total dépensé.
 - ▷ Informations se rapportant aux modifications apportées aux contrats, incluant le montant des dépenses supplémentaires.
 - ▷ Informations se rapportant à la conclusion d'un contrat distinct afin de mener à terme des travaux qui y sont liés.

RECOMMANDATION 11

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de mettre en place les mesures de contrôle appropriées pour s'assurer que chaque document soit déposé dans son système de GID à l'intérieur d'un délai-cible qui lui est propre, selon sa nature et son importance, puis conservé en conformité avec le plan de classification établi par le MTMD.

RECOMMANDATION 12

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de revisiter les modalités applicables au processus d'évaluation du rendement des fournisseurs, et ce, pour l'ensemble de ses instruments qui portent sur ce sujet, afin que ces instruments aient la flexibilité nécessaire, le cas échéant, pour tenir compte des impacts sur la concurrence d'une évaluation de rendement insatisfaisant.

Contrats en viabilité hivernale et contrats d'approvisionnement des sels de déglacage

RECOMMANDATION 13

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de poursuivre la mise en œuvre de son Plan d'action 2021 pour l'application des recommandations formulées par l'AMP dans le Rapport sur les contrats en viabilité hivernale et d'assurer la pérennité des mesures ainsi mises en place.

CED

RECOMMANDATION 14

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD de se doter des instruments (par exemple, balises et lignes directrices claires) pour encadrer les situations permettant d'avoir recours aux contrats à exécution sur demande conformément au cadre normatif et de documenter adéquatement le recours à cette modalité d'adjudication particulière.

Recommandations 15 et 16

Contrats visant la pose d'enrobés bitumineux

RECOMMANDATION 15

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD, en cohérence avec la *Recommandation 5* du présent rapport, de se doter de balises et de lignes directrices claires lui permettant d'encadrer la préparation de ses processus contractuels et des mesures de contrôle qui s'y rapportent pour s'assurer qu'ils sont dûment appliqués, notamment afin de :

- ▶ Publier ses appels d'offres publics pour la pose d'enrobés bitumineux en temps opportun en tenant compte de certaines considérations dont :
 - ▷ La disponibilité des concurrents selon la période de l'année.
 - ▷ Les conditions hivernales.
- ▶ Rendre disponibles les devis types en temps opportun afin de favoriser l'uniformité des documents d'appel d'offres public.

RECOMMANDATION 16

L'AMP RECOMMANDE AU MTMD, en cohérence avec la *Recommandation 8* du présent rapport, de mettre en place les mesures de contrôle appropriées afin de s'assurer qu'un suivi adéquat et rigoureux du respect des obligations prévues au contrat est effectué, permettant ainsi d'assurer la réalisation efficace des projets en détectant les problématiques en temps opportun.

ANNEXE 2

Conditions et modalités de l'examen
de la gestion contractuelle
du ministère des Transports
et de la Mobilité durable
par l'Autorité des marchés publics

Conformément au décret numéro 1124-2019 du 13 novembre 2019 publié à la Gazette officielle du Québec le 4 décembre 2019, les conditions et les modalités de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports par l'Autorité des marchés publics sont les suivantes¹⁰¹ :

- ▶ L'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports est effectué par l'Autorité des marchés publics sur une période de trois ans, à compter du 13 novembre 2019.
 - ▶ Sans limiter la généralité de ce qui précède, l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports porte sur :
 - ▷ L'analyse préalable des conditions du marché;
 - ▷ La définition des besoins;
 - ▷ Les estimations;
 - ▷ Les appels d'offres;
 - ▷ Le processus d'attribution ou d'octroi des contrats, d'homologation de biens et de qualification de fournisseurs, de prestataires de services ou d'entrepreneurs;
 - ▷ L'exécution des contrats;
 - ▷ La terminaison des contrats;
 - ▷ L'évaluation de rendement des fournisseurs;
- de tous les contrats en cours d'élaboration, d'octroi, d'attribution, d'exécution ou terminés avant le 13 novembre 2022;
- ▷ La qualité des données et de la reddition de comptes en matière de gestion contractuelle;
 - ▷ La performance, l'efficacité, la cohérence, l'harmonie et l'amélioration de la mise en œuvre des actions posées et des solutions mises en place pour assurer la conformité de la gestion contractuelle au cadre normatif et suivant les recommandations des organes d'enquête et de vérification.

¹⁰¹ Décret 1124-2019 du 13 novembre 2019, (2019) 151 G.O. II, 4942.

- ▶ L'Autorité des marchés publics produit un rapport contenant notamment ses constats et ses recommandations :
 - ▷ Au terme de chaque examen effectué pour chaque catégorie de contrat ou de direction spécifique ciblée;
 - ▷ À la fin de chaque année suivant la date du décret;
 - ▷ À la fin de la deuxième année et de la troisième année suivant la date du décret concernant le suivi des recommandations formulées au ministère des Transports;
 - ▷ Après la fin de l'examen de la gestion contractuelle du ministère des Transports.

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

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



AUTORITÉ
DES MARCHÉS
PUBLICS

TRANSPARENCE
ÉQUITÉ
SAINE CONCURRENCE

amp.quebec

