

Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics

Septembre 2014



Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics

Septembre 2014

Cette publication a été rédigée par le Sous-secrétariat aux marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor. L'édition a été réalisée par la Direction des communications du Secrétariat du Conseil du trésor.

Vous pouvez obtenir un exemplaire de ce document ou toute autre information au sujet du Conseil du trésor et de son Secrétariat en vous adressant à la Direction des communications ou en consultant son site Web.

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
5^e étage, secteur 500
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8
Téléphone : 418 643-1529
Sans frais : 1 866 552-5158
Télécopieur : 418 643-9226
Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
Site Web : www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal — Septembre 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada
ISBN : 978-2-550-70768-4 (imprimé)
ISBN : 987-2-550-70769-1 (en ligne)
Tous droits réservés pour tous les pays.
© Gouvernement du Québec — 2014

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec



Monsieur le Président,

À titre de ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor, je dépose aujourd'hui le premier Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics, comme le prévoit son article 22.1.

Depuis un peu plus de cinq ans, la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1) se situe au cœur de l'encadrement des marchés publics québécois. Ses dispositions constituent d'ailleurs le fondement des initiatives subséquentes du gouvernement pour favoriser les meilleures pratiques en gestion contractuelle.

L'adoption de la Loi sur les contrats par l'Assemblée nationale en 2006 visait notamment à encadrer les marchés publics, à uniformiser les règles applicables aux relations contractuelles entre les organismes publics et leurs contractants du secteur privé ainsi qu'à formaliser les engagements pris par le Québec dans le cadre des accords de libéralisation des marchés publics.

La Loi sur les contrats a également permis d'accorder force de loi aux principes d'intégrité, d'accessibilité, d'équité, de transparence et d'imputabilité des dirigeants qui doivent guider la prise de décision dans le cadre des activités contractuelles de l'État. La mise en œuvre de ces principes, qui sont le reflet des valeurs du gouvernement en matière de gestion contractuelle, repose sur la collaboration de chacun des intervenants en gestion contractuelle des organismes publics assujettis.

Je tiens donc à souligner la grande importance de l'engagement de ces derniers dans la démarche de changement amorcée par l'adoption de la Loi sur les contrats et souhaite qu'ils continuent à œuvrer au renforcement de l'éthique dans les pratiques contractuelles des marchés publics québécois.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et de la Révision permanente des programmes
et président du Conseil du trésor

Martin Coiteux

Québec, septembre 2014

Monsieur Martin Coiteux
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et de la Révision permanente des programmes
et président du Conseil du trésor
Hôtel du Parlement
Québec



Monsieur le Président,

C'est avec plaisir que je vous transmets le Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1), qui rend compte des cinq premières années et demie de son application, soit pour la période s'échelonnant du 1^{er} octobre 2008 au 31 mars 2014.

Lors de son entrée en vigueur en 2008, la Loi sur les contrats est notamment venue préciser les conditions applicables aux contrats conclus entre un organisme public et des contractants du secteur privé. Ce rapport rend compte de l'application des principales dispositions de la Loi et dresse un portrait de la gestion contractuelle des ministères, organismes et établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux au cours de la période visée. Il témoigne également du leadership du Conseil du trésor en matière de gouvernance des marchés publics à l'échelle gouvernementale et présente l'information pertinente sur les initiatives déployées par le Secrétariat du Conseil du trésor en soutien aux organismes assujettis.

En ce sens, il m'importe enfin de souligner que ce sont les intervenants en gestion contractuelle des organismes publics qui concrétisent, dans le quotidien de leurs transactions sur les marchés publics, les principes et objectifs de la Loi sur les contrats et qui demeurent des acteurs incontournables du succès de son application.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à mes sentiments les meilleurs.

Le secrétaire

Yves Ouellet

Québec, septembre 2014

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

ACCQO	Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario
ACI	Accord sur le commerce intérieur
AOI	Appel d'offres sur invitation
AOP	Appel d'offres public
AMF	Autorité des marchés financiers
AMP	Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce
AQNB	Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick
AQNY	Accord intergouvernemental sur les marchés publics entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de New York
Loi sur les contrats	Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1)
Loi sur l'intégrité	Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25)
MO	Ministères et organismes du gouvernement du Québec
PPP	Partenariat public-privé
RCAOP	Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 2)
RCSOP	Règlement sur les contrats de services des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 4)
RCTCOP	Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 5)
RORC	Responsable de l'observation des règles contractuelles
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres
UPAC	Unité permanente anticorruption

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants . . . . .	. 11
Présentation du rapport . . . . .	. 13
Mise en contexte . . . . .	. 15
Évolution de l'encadrement des marchés publics au Québec . . . . .	. 15
Adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics . . . . .	. 16
Objet de la Loi sur les contrats des organismes publics . . . . .	. 18
Modifications apportées à la Loi sur les contrats depuis le 1 ^{er} octobre 2008 . . . . .	. 20
Application des principales dispositions de la Loi sur les contrats . . . . .	. 23
Intégrité des concurrents dans les marchés publics . . . . .	. 24
Attestation de Revenu Québec . . . . .	. 24
Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics . . . . .	. 25
Régime d'autorisation de contracter . . . . .	. 26
Accessibilité aux marchés publics et traitement intègre et équitable des concurrents . . . . .	. 28
Modes de sollicitation . . . . .	. 28
Transparence des processus contractuels . . . . .	. 32
Publication des avis d'appel d'offres et des renseignements sur les contrats publics . . . . .	. 32
Reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics . . . . .	. 35
Autorisation du dirigeant de l'organisme . . . . .	. 35
Obligations de reddition de comptes . . . . .	. 37
Responsables de l'observation des règles contractuelles . . . . .	. 38
Gouvernance des marchés publics et activités de soutien à l'application de la Loi . . . . .	. 39
Conseil en matière d'élaboration et de modification du cadre normatif . . . . .	. 39
Veille, analyses et consultations . . . . .	. 39
Développement de l'expertise des donneurs d'ouvrages . . . . .	. 40
Diffusion des meilleures pratiques et développement d'outils et de documents de référence . . . . .	. 40
Offre de formations sur le cadre normatif et administratif des contrats publics . . . . .	. 41
Offre en services-conseils en matière de gestion contractuelle . . . . .	. 42
Rencontres d'échange et d'information . . . . .	. 42
Information aux entreprises sur la façon de faire affaire avec l'État . . . . .	. 43
Diffusion de renseignements généraux à l'intention des entreprises . . . . .	. 43
Traitement des demandes d'intervention . . . . .	. 44
Suivi et contrôle de l'application de la Loi . . . . .	. 45
Suivi des mécanismes de reddition de comptes . . . . .	. 45
Vérification de la conformité de l'application du cadre normatif . . . . .	. 46
Conclusion . . . . .	. 47

Annexes	49
Annexe 1 : Ligne du temps de l'évolution de l'encadrement des marchés publics québécois.	49
Annexe 2 : Tableau synthèse des principaux pouvoirs et responsabilités attribués par la Loi sur les contrats des organismes publics	50
Annexe 3 : Détails du portrait statistique des contrats publics conclus pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014	51
Annexe 4 : Seuils d'application des accords de libéralisation des marchés publics en fonction de la catégorie d'organismes publics	53
Annexe 5 : Liste des dispositions réglementaires qui permettent la conclusion de gré à gré de certains contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en application du paragraphe 5 ^o du 1 ^{er} alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats	54
Annexe 6 : Détails des nombres et des valeurs des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ répartis selon le mode de sollicitation utilisé pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014	55
Annexe 7 : Taux de conformité pour chaque délai de publication des renseignements sur le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.	56

LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

TABLEAUX

Tableau 1 :	Description des différentes catégories de marchés publics	19
Tableau 2 :	Nombre et valeur des contrats comportant une dépense de 25 000 \$ et plus conclus annuellement par les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.	19
Tableau 3 :	Taux de conformité des indicateurs évalués dans le cadre des activités de veille sur les appels d’offres publics publiés au SEAO pour la période du 1 ^{er} avril 2012 au 31 mars 2014.	31
Tableau 4 :	Résultats de l’analyse des autorisations des dirigeants des MO pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2013.	37
Tableau 5 :	Nombre de personnes qui ont reçu une formation sur la Loi sur les contrats pour la période du 21 août 2008 au 31 mars 2014	41
Tableau 6 :	Nombre de demandes-conseils des organismes publics reçues annuellement par le SCT pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014	42
Tableau 7 :	Nombre de demandes d’information formulées par des entreprises reçues annuellement par le SCT pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014	44
Tableau 8 :	Nombre de demandes d’intervention reçues annuellement par le SCT pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.	44
Tableau 9 :	Nombre d’interventions réalisées annuellement par le SCT dans le cadre des activités de veille, de suivi de la reddition de comptes et de production de rapports statistiques pour les années 2012-2013 et 2013-2014	46

GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Pourcentage de la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus conclus selon le mode de sollicitation utilisé dans chacun des réseaux pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.	30
Graphique 2 :	Pourcentage de la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus conclus de gré à gré en fonction des motifs invoqués par les organismes publics pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.	31
Graphique 3 :	Taux de conformité des délais de publication des renseignements sur le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2014	34

FAITS SAILLANTS

Le portrait de l'application des principales mesures de la Loi sur les contrats depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2008, permet de dresser les constats suivants :

Des marchés publics qui représentent plus de 9 milliards de dollars (G\$) par année. Plus de 20 000 contrats de 25 000 \$ et plus sont conclus annuellement par les quelque 450 organismes publics assujettis.

Des principes d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité qui guident l'application de l'ensemble des règles du cadre normatif des marchés publics. La Loi sur les contrats est venue consolider les principes qui soutiennent les grandes orientations de la politique contractuelle du gouvernement sur les marchés publics. Ceux-ci servent de bases à l'interprétation de l'ensemble des dispositions de la Loi.

Des mesures qui contribuent à ce que les fournisseurs de l'État répondent aux exigences d'intégrité attendues du public. Les dispositions de la Loi sur les contrats ont permis, au cours de la période visée, la régularisation des dossiers fiscaux de plus de 8 500 entreprises et la récupération de sommes dues au gouvernement de l'ordre de 175 millions de dollars (M\$). Elles ont également permis de réserver l'obtention de plusieurs contrats publics visés aux entreprises qui satisfont aux exigences élevées d'intégrité.

Des règles qui permettent un meilleur accès aux marchés publics par les concurrents qualifiés. L'appel d'offres public constitue le principal mode de sollicitation des contrats de 25 000 \$ et plus. Quatre-vingt-un pour cent (81 %) de la valeur des contrats accordés par les organismes publics au cours des cinq dernières années découlent d'un appel d'offres public.

Des exigences de publication qui favorisent la transparence des processus contractuels des organismes publics. Les organismes publics assujettis ont publié plus de 107 000 avis, du

1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, relativement à leurs activités contractuelles sur le Système électronique d'appel d'offres (SEAO).

Des exigences de reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics qui assurent une saine utilisation des fonds publics. Du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a reçu plus de 8 000 fiches d'autorisation des dirigeants pour les cinq années de la période visée et tous les organismes qui en avaient l'obligation ont transmis au Conseil du trésor leur rapport de reddition de comptes annuel.

Un leadership affirmé par le Conseil du trésor à titre de responsable de l'application de la Loi. Le Conseil du trésor et son Secrétariat ont mis en œuvre plusieurs actions en vue d'offrir un accompagnement et un soutien aux organismes et entreprises visés par la Loi et d'assurer un meilleur encadrement des marchés publics.

La Loi sur les contrats des organismes publics (Loi sur les contrats) fixe, depuis le 1^{er} octobre 2008, les règles qui encadrent le pouvoir des organismes publics de conclure des contrats.

L'adoption de la Loi sur les contrats visait trois principaux objectifs :

- *uniformisation des règles applicables en matière de gestion contractuelle à l'échelle gouvernementale;*
- *renforcement des engagements pris par le Québec dans le cadre des accords de libéralisation économique;*
- *consolidation des principes qui soutiennent les grandes orientations de la politique contractuelle du gouvernement sur les marchés publics.*

La Loi sur les contrats favorise la saine gestion des fonds publics et l'équité contractuelle entre les fournisseurs de l'État.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Objet du rapport

Le Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics vise à dresser un portrait de la mise en œuvre de la Loi sur les contrats des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1), ci-après nommée « Loi sur les contrats », de son entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2008, jusqu'au 31 mars 2014.

Le dépôt de ce rapport est requis en vertu de l'article 22.1 de la Loi sur les contrats. Cette disposition prévoit en outre que les dirigeants des organismes assujettis doivent fournir au président les renseignements de reddition de comptes nécessaires à la production de ce rapport. Elle indique enfin que ce rapport doit être déposé par le président au gouvernement, puis à l'Assemblée nationale.

Structure du rapport

Le présent rapport se divise en trois parties. La première met en contexte l'évolution de l'encadrement des marchés publics québécois, expose les circonstances de l'adoption de la Loi sur les contrats et présente de façon générale la Loi, ses objectifs et son champ d'application.

La deuxième partie, qui se compose de quatre sections, traite des principales mesures mises de l'avant par la Loi sur les contrats telle qu'elle a été adoptée initialement, puis modifiée au fil des ans. Ces mesures sont présentées en fonction des grands principes fondamentaux d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité de la Loi sur les contrats auxquels elles participent. Chacune des sous-sections porte sur une mesure spécifique, présente ses objectifs et dresse un portrait de son application.

La troisième partie décrit les initiatives que le SCT a mises en œuvre au cours des cinq dernières années et demie en matière de

gouvernance des marchés publics et de soutien aux organismes assujettis. Le SCT soutient en effet le Conseil du trésor dans son rôle de responsable de l'application de la Loi sur les contrats et joue en conséquence un rôle central en matière d'encadrement de la gestion contractuelle à l'échelle gouvernementale. Les quatre sections de la partie trois du rapport font état des principales activités menées par le SCT en matière de modification du cadre normatif, de développement de l'expertise des acheteurs publics, de diffusion d'information aux entreprises, ainsi que de suivi et de contrôle de l'application de la Loi sur les contrats.

Données présentées

Le rapport vise à rendre compte de l'application de la Loi sur les contrats à compter de son entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2008. Sa période de référence correspond aux cinq premières années financières complètes d'application, soit du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.

Les données statistiques sur les activités contractuelles des organismes publics assujettis sont issues du SEAO. Elles sont saisies par les intervenants de chaque organisme public en vertu des obligations légales qui leur sont dictées par le cadre normatif. Les dirigeants d'organismes sont, à cet égard, imputables de l'intégrité et de la qualité des données qui sont publiées par leur organisme public sur le SEAO.

Des travaux sont ensuite réalisés par le SCT sur les données brutes extraites du SEAO afin de valider les renseignements publiés, notamment à des fins de production et de publication de rapports statistiques annuels sur les contrats des organismes publics du réseau de l'administration gouvernementale par le SCT¹.

¹ Il est à noter que les données relatives aux activités contractuelles des ministères et organismes gouvernementaux (MO) pour les années 2009-2010 à 2012-2013 qui sont présentées dans ce rapport sont tirées de ces publications. Les données se rapportant aux contrats des organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux pour les années 2009-2010 à 2013-2014, ainsi que celles se rapportant à l'année 2013-2014 pour les MO, ont pour leur part fait l'objet de travaux d'analyse partiels visant à faciliter la présentation de certains renseignements.

Les données se rapportant aux contrats des organismes publics s'appuient sur les renseignements publiés dans le SEAO en date du 1^{er} mai 2014. Ces données n'incluent pas celles sur les contrats conclus avant le

31 mars 2014, qui n'étaient pas publiées en date du 1^{er} mai 2014. Les données présentées dans ce rapport pour l'année 2013-2014 demeurent préliminaires.

MISE EN CONTEXTE

L'encadrement des marchés publics est une préoccupation partagée par plusieurs administrations publiques à travers le monde, et ce, depuis de nombreuses années. Cela s'explique principalement par leur importance sur les plans financier et stratégique. Les marchés publics représentent en effet, ici comme ailleurs, une part importante des dépenses de l'État et un moteur économique pour plusieurs secteurs d'activité.

L'appellation « marchés publics » est l'expression consacrée, à travers le monde, pour décrire l'ensemble des opérations économiques effectuées par l'État avec des entreprises privées en vue de se doter des ressources qui lui sont nécessaires pour accomplir sa mission.

Les sommes considérables déboursées dans le cadre des contrats publics sont issues du trésor public et doivent être administrées avec rigueur. Les contrats nécessaires au bon fonctionnement des activités des organismes publics représentent par ailleurs, tant par leur nombre que par leur valeur, un marché important et une occasion commerciale de choix pour plusieurs entreprises du secteur privé. Dans ce contexte, il est primordial que les entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État aient un accès équitable aux marchés publics. C'est notamment au regard de ces impératifs de saine gestion et d'équité qu'ont été établies les législations qui régissent les transactions sur les marchés publics au sein des grandes administrations publiques modernes.

Au Québec, la Loi sur les contrats édicte les exigences qui encadrent le pouvoir de contracter des organismes publics, à l'exception des entités municipales². Cette loi établit, depuis octobre 2008, les grands principes qui

doivent guider les entités gouvernementales dans leurs décisions d'acquisitions et précise les façons de faire en la matière.

Avant d'aborder plus en détail les principales dispositions de cette loi qui constitue la pièce maîtresse de la gestion contractuelle des organismes publics québécois, la section qui suit propose un bref historique de l'évolution de l'encadrement des marchés publics au Québec, présente les circonstances qui ont mené à l'adoption de la Loi sur les contrats et en explique la portée.

ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS AU QUÉBEC

La préoccupation des autorités gouvernementales québécoises quant à l'encadrement des marchés publics n'est pas récente.

Les premières initiatives d'importance remontent au début des années 1960 et ne s'adressaient qu'aux ministères et organismes (MO) du gouvernement. Celles-ci étaient caractérisées par des visées sectorielles. Elles portaient, par exemple, sur une catégorie d'acquisition en particulier, ou tendaient à contrer ou à favoriser certaines pratiques contractuelles spécifiques. Ces règles se sont multipliées et étendues jusqu'au début des années 1980, pour être ensuite refondues en trois règlements spécifiques à chaque grande catégorie de contrats (achats, services et travaux de construction)³. Au cours de cette période, le législateur a précisé les principaux paramètres de la procédure d'appel d'offres public (seuils, procédure d'ouverture, période de validité des soumissions, nombre minimal de soumissions conformes requises, etc.). Plusieurs règles visaient alors à favoriser l'économie régionale et les concurrents locaux.

² Les contrats des organismes municipaux québécois sont encadrés par leur propre cadre normatif. On trouve les principales dispositions législatives régissant la gestion contractuelle des organismes du monde municipal dans la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chapitre C-19), le Code municipal du Québec (RLRQ, chapitre C-27.1), la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (RLRQ, chapitre C-37.01), la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec (RLRQ, chapitre C-37.02) ainsi que dans la Loi sur les sociétés de transport en commun (RLRQ, chapitre S-30.01).

³ Règlement sur les contrats d'achat du gouvernement, R.R.Q., 1981, c. A-6, r. 4 (A.C. n° 2591-77 du 10 août 1977, (1977) 109 G.O. II, 4655), Règlement sur les contrats de services du gouvernement, R.R.Q., 1981, c. A-6, r. 8 (A.C. n° 3475-77 du 19 octobre 1977, (1977) 109 G.O. II, 6157) et Règlement sur les contrats de construction du gouvernement, R.R.Q., 1981, c. A-6, r. 7 (A.C. n° 3989-78 du 22 décembre 1978, (1979) 111 G.O. II, 137).

Depuis le début des années 1960, des règles ont progressivement été mises en place en vue de diminuer le pouvoir discrétionnaire des dirigeants d'organismes publics dans le choix de leurs cocontractants, particulièrement en imposant un mode d'adjudication spécifique, soit l'appel d'offres public, pour certaines catégories de contrats.

Le début des années 1990 marque pour sa part la fin de l'application de cette approche. Les accords de libéralisation des marchés publics conclus par le Québec avec d'autres gouvernements depuis cette époque ont fait en sorte d'imposer aux donneurs d'ouvrage publics une obligation de non-discrimination à l'égard des produits, des services et des soumissionnaires provenant des parties signataires, de même qu'une obligation de transparence quant à leurs intentions en matière d'acquisitions.

Les accords de libéralisation des marchés publics ont principalement pour objectif d'éliminer les obstacles au commerce entre les territoires visés.

Les réformes réglementaires de 1993 et de 2000 ont permis au législateur de faire évoluer les règles vers un seul règlement général encadrant les contrats d'approvisionnement, de services et de construction⁴. La Loi sur l'administration publique⁵, qui date de la même époque, comportait également certaines dispositions sur la gestion des contrats et des ressources matérielles gouvernementaux. Ces années ont vu apparaître de nouvelles règles de gestion contractuelle, par exemple en ce qui a trait aux modalités de gestion des modifications au contrat entraînant des dépenses supplémentaires, aux mécanismes

de contrôle de la qualité et à la publication obligatoire des appels d'offres publics dans un système électronique unique prévu à cette fin.

L'annexe 1 présente une synthèse des principales modifications législatives et réglementaires apportées au cadre normatif des marchés publics de 1960 à aujourd'hui, et des principaux éléments qui y étaient prévus.

ADOPTION DE LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Ces nombreuses réformes réglementaires en matière d'encadrement des marchés publics et le contexte de la libéralisation des échanges avec plusieurs partenaires commerciaux du Québec ont ouvert la voie à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics. En outre, cette initiative s'inscrivait dans le cadre du Plan de modernisation 2004-2007⁶, qui exprimait la volonté gouvernementale de simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises privées et qui annonçait l'adoption prochaine d'une loi en ce sens.

Le projet de loi sur les contrats des organismes publics⁷ (projet de loi n° 17) a été élaboré à la suite de travaux étendus de recherche et de consultation menés de 2004 à 2006 par le SCT, à la demande du gouvernement. Cette initiative découlait d'une préoccupation gouvernementale afin d'assurer une meilleure coordination des marchés publics et de répondre à certaines difficultés particulières que posait le cadre normatif des contrats publics en vigueur à l'époque. Parmi ces difficultés, la plus importante résidait dans les différences existantes entre les règles applicables aux diverses catégories d'organismes publics.

⁴ Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et organismes publics, c. A-6.01, r. 0.03.

⁵ Loi sur l'administration publique, RLRQ, c. A-6.01.

⁶ Conseil du trésor, *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec, 2004.

⁷ Projet de loi n° 17 (2006, chapitre 29), *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Avant l'adoption de la Loi sur les contrats, les activités contractuelles des organismes du réseau de l'éducation et des établissements du réseau de la santé et des services sociaux étaient régies par leur propre cadre normatif, distinct des règlements qui s'appliquaient aux MO. L'encadrement des contrats des établissements du réseau de la santé et des services sociaux découlait de l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux⁸. Celle-ci accordait au ministre en titre le pouvoir de déterminer, par règlement, les normes, conditions et procédures à suivre pour certains contrats nommés. Dans le réseau de l'éducation, seuls les contrats de construction faisaient l'objet d'un pouvoir réglementaire. La Loi sur l'instruction publique⁹ accordait au gouvernement le pouvoir d'établir les normes, conditions et procédures d'attribution de ce type de contrats au moyen d'un règlement. À ces dispositions s'ajoutaient les normes établies dans les directives ministérielles, les manuels de normes et de pratiques et les politiques internes mises en place par les autorités ministérielles responsables de chacun des réseaux.

Cette disparité compliquait la tâche aux cocontractants de l'État, qui devaient composer avec des normes variables selon l'organisme public avec lequel ils faisaient affaire. Outre cet irritant dénoncé par les fournisseurs, l'absence d'uniformité entre l'encadrement législatif et administratif des contrats des organismes publics rendait impossible la formation de regroupements d'organismes provenant de réseaux différents. Cette situation impliquait également que des règles différentes s'appliquent à des dépenses de fonds publics pourtant effectuées dans des circonstances habituellement similaires.

Le projet de loi n° 17 visait également à renforcer l'application des engagements pris par le Québec dans le cadre des accords intergouvernementaux de libéralisation économique, à

fixer les conditions applicables aux contrats de partenariat public-privé (PPP) et à donner force de loi aux principes qui soutiennent les grandes orientations de la politique contractuelle du gouvernement.

Dans ce contexte et au regard de la poursuite de ces objectifs, le projet de loi n° 17 a été adopté à l'Assemblée nationale à l'unanimité le 15 juin 2006. En raison du temps nécessaire à l'élaboration de ses règlements d'application, son entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} octobre 2008¹⁰.

L'édiction de la Loi sur les contrats a marqué un tournant majeur dans l'évolution de l'encadrement des marchés publics au Québec. Pour la première fois, le législateur accordait force de loi aux principales conditions imposées aux organismes publics en matière de gestion contractuelle et les rassemblait dans une loi générale et structurante, destinée à s'appliquer aux trois grands réseaux de l'administration gouvernementale québécoise. De plus, le législateur a accordé à ces dispositions législatives un caractère prépondérant, c'est-à-dire que celles-ci prévalent sur toute autre disposition d'une loi générale ou spéciale qui lui serait incompatible, qu'elle soit antérieure ou postérieure, à moins que cette autre loi n'énonce expressément qu'elle s'applique malgré la présente loi. Ce faisant, le législateur attribue une importance supplémentaire aux exigences de gestion contractuelle de la Loi sur les contrats.

Bien que cette réforme ait introduit plusieurs éléments nouveaux dans les règles gouvernant la gestion contractuelle des MO, notamment en ce qui a trait au contrôle des modifications au contrat entraînant des dépenses supplémentaires, à la publication des renseignements, à l'imputabilité des dirigeants d'organismes et à la reddition de comptes, de nombreuses dispositions de la

⁸ Art. 485, Loi sur les services de santé et les services sociaux (RLRQ, chapitre S-4.2).

⁹ Art. 452, Loi sur l'instruction publique (RLRQ, chapitre I-13.3).

¹⁰ Ces trois règlements, soit le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 2) (RCAOP), le Règlement sur les contrats de services des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 4) (RCSOP) et le Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 5) (RCTCOP) sont aussi entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2008.

Loi sur les contrats reprenaient des règles depuis longtemps établies dans les processus contractuels des MO. La mise en œuvre de la Loi a entraîné des changements plus importants dans les façons de faire des organismes du réseau de l'éducation et des établissements du réseau de la santé et des services sociaux et a requis de leur part une période d'adaptation aux nouvelles règles de même que plusieurs aménagements administratifs et modifications de procédures internes en matière de gestion contractuelle.

OBJET DE LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

La Loi sur les contrats détermine les conditions applicables aux contrats qu'un organisme public peut conclure avec une entité privée. Elle fixe aussi les objectifs du gouvernement en matière de gouvernance des marchés publics par les principes qu'elle vise à promouvoir. Son application interpelle d'ailleurs, sous divers aspects, plusieurs catégories d'acteurs publics et leur impartit un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités à cet égard. Un tableau synthèse des rôles assumés par les différents intervenants concernés par l'application de la Loi sur les contrats est présenté en annexe 2. Elle se caractérise enfin par son vaste champ d'application à l'échelle gouvernementale. Celui-ci se définit en

fonction de trois principaux éléments, soit les organismes assujettis, les contractants visés et les contrats couverts qui sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

Elle prévoit en outre que les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats regroupent les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale, les organismes du réseau de l'éducation et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Est également assujettie toute personne nommée ou désignée par le gouvernement ou un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la Loi.

La Loi sur les contrats précise par ailleurs, à son article premier, qu'elle s'applique aux contrats conclus avec un contractant qui est une personne morale de droit privé, une société en nom collectif, en commandite ou en participation ou une personne physique qui exploite une entreprise individuelle.

En ce qui a trait aux contrats visés, la Loi sur les contrats s'applique aux marchés publics, c'est-à-dire aux contrats publics conclus avec un contractant et qui impliquent une dépense de fonds publics. Elle distingue d'ailleurs trois grandes catégories de marchés publics, soit celles de l'approvisionnement, des services et des travaux de construction.

Tableau 1 : Description des différentes catégories de marchés publics

Catégorie d'acquisition	Description	Exemples	
Approvisionnement	Achat ou location de biens meubles, y compris les frais d'installation, de fonctionnement ou d'entretien des biens.	Fournitures de bureau Véhicules Logiciels	Mobilier Ordinateurs Abonnements à un périodique
Services	Acquisition du travail ou de l'activité d'une personne ou d'une entreprise offrant des services de nature technique ou professionnelle.	Services techniques Services professionnels	Gardiennage d'immeuble Déménagement Entretien ménager Services juridiques Génie-conseil Architecture de réseau informatique
Travaux de construction	Réalisation de travaux visés par la Loi sur le bâtiment (RLRQ, chapitre B-1.1) et pour lesquels le contractant doit être titulaire de la licence requise en vertu de cette loi.	Plomberie Excavation Terrassement	Électricité Rénovation Installation d'un système d'alarme incendie

On estime à 45 G\$ les dépenses effectuées sur les marchés publics visés¹¹ par la Loi sur les contrats au cours des cinq dernières années, soit entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2014, ce qui correspond à une moyenne de 9 G\$ par année. L'importance des activités contractuelles sur les marchés publics québécois se caractérise aussi par le nombre de contrats conclus chaque année par les différents organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats. En effet, c'est

un total de 101 529 contrats de 25 000 \$ et plus sur cinq ans, en moyenne 20 306 par année, qui ont été conclus par les organismes assujettis au cours de cette période. Le tableau 2 présente, pour les cinq premières années financières complètes du gouvernement depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats, le nombre et la valeur de ces contrats.

Tableau 2 : Nombre et valeur des contrats comportant une dépense de 25 000 \$ et plus conclus annuellement par les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne de 5 ans
Nombre de contrats	18 656	20 632	21 075	20 731	20 435	20 306
Valeur des contrats (G\$)	7,6	8,4	8,8	9,6	10,6	9,0

L'annexe 3 présente la répartition des contrats de 25 000 \$ et plus conclus pour cette même période en fonction des grandes catégories de contrats (approvisionnement, services et

travaux de construction) et en fonction du réseau auquel appartiennent les donneurs d'ouvrage concernés (MO, éducation et santé et services sociaux).

¹¹ Il s'agit des contrats des MO, des organismes du réseau de l'éducation et des établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Il importe enfin de mentionner que la Loi sur les contrats s'applique également aux contrats de partenariat public-privé (PPP) et à tout autre cas déterminé par règlement du gouvernement, qu'ils comportent ou non une dépense de fonds publics.

MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI SUR LES CONTRATS DEPUIS LE 1^{ER} OCTOBRE 2008

La Loi sur les contrats et ses principaux règlements d'application, soit le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics (RCAOP), le Règlement sur les contrats de services des organismes publics (RCSOP) et le Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics (RCTCOP), ont été modifiés à plusieurs reprises depuis leur adoption initiale. Bien que la Loi sur les contrats ait été modifiée à huit reprises depuis le 1^{er} octobre 2008, les principales modifications dont il sera question dans le présent rapport ont été opérées dans le cadre de deux réformes législatives distinctes. Celles-ci visaient principalement à promouvoir une meilleure intégrité chez les contractants qui prennent part aux processus contractuels de l'État.

En juin 2011, la Loi concernant la lutte contre la corruption¹² est venue modifier la Loi sur les contrats en y ajoutant le chapitre V.1 intitulé « Inadmissibilité aux contrats publics ». Les dispositions qui le composent ont instauré le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA) et le régime d'inadmissibilité aux contrats publics qui y est associé.

L'article 22.1, qui requiert la production du présent rapport, ainsi que l'obligation pour les organismes publics assujettis de fournir au président du Conseil du trésor les renseignements de reddition de comptes considérés nécessaires à sa production, a également été introduit à l'occasion de cette même réforme.

La Loi concernant la lutte contre la corruption a enfin modifié la Loi sur les contrats par l'ajout du chapitre VIII.1, accordant ainsi au président du Conseil du trésor le pouvoir de vérifier si l'adjudication et l'attribution des contrats par un organisme assujetti ainsi que les différentes mesures de gestion contractuelle touchant ces contrats respectent les exigences de la Loi.

Par la suite, en décembre 2012, La Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics¹³ (Loi sur l'intégrité) est venue apporter plusieurs autres modifications à la Loi sur les contrats. Cette réforme portait principalement sur la création d'un régime d'autorisation de contracter, destiné à remplacer le RENA dans la poursuite du même objectif de réserver le privilège de faire affaire avec l'État aux seules entreprises intègres.

La Loi sur l'intégrité est aussi venue élargir le bassin de contractants visés en incluant les contrats conclus avec les organismes à but non lucratif, les coopératives et les mutuelles dans le champ d'application de la Loi sur les contrats. Ce champ d'application a également été élargi, dans le cadre de cette même réforme, de manière à assujettir les sociétés d'État à vocation industrielle ou commerciale et les entreprises du gouvernement. Cette modification n'est toutefois pas en vigueur actuellement. Ainsi, seules certaines dispositions de la Loi sur les contrats, soit celles relatives à l'inadmissibilité des entreprises aux contrats publics et à l'autorisation de contracter, s'appliquent pour le moment à cette catégorie d'organismes publics.

La Loi sur l'intégrité a enfin institué la fonction de responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) au sein de chaque organisme public assujetti et a attribué au Conseil du trésor certains pouvoirs d'autorisation et d'orientation auparavant dévolus aux ministres responsables des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux à l'égard de l'application de la Loi sur les contrats.

¹² Loi concernant la lutte contre la corruption (RLRQ, chapitre L-6.1).

¹³ Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (2012, chapitre 25).

En somme, la Loi sur les contrats est le fruit de l'évolution d'une série de règles relatives à l'attribution, à l'adjudication et à la gestion des contrats publics, mises progressivement en place depuis la Révolution tranquille et la conclusion des accords de libéralisation des marchés. Avec son adoption en 2006, et son entrée en vigueur en 2008, le Québec s'est pour la première fois doté d'une loi-cadre, sur laquelle s'appuie l'ensemble du cadre normatif qui régit les activités contractuelles de la majorité des entités gouvernementales. Compte tenu de la valeur considérable que représentent les marchés publics, tant pour les finances publiques que pour l'économie et les entreprises, cet encadrement revêt un caractère stratégique pour le gouvernement. L'importance de la Loi sur les contrats se confirme d'ailleurs dans le statut prépondérant

qui lui est accordé par le législateur, considérant que celle-ci prévaut en effet, à l'égard des marchés publics et des contrats de PPP, sur toute loi générale ou spéciale qui lui serait incompatible.

La Loi sur les contrats est également, par l'énoncé des principes qu'elle vise à promouvoir, le reflet des valeurs du gouvernement en tant que contractant. Ces principes fondamentaux servent d'ailleurs de référence pour l'interprétation et l'application de l'ensemble des dispositions de la Loi et doivent guider la prise de décision en matière de gestion contractuelle publique. C'est d'ailleurs au regard de ces grands principes fondamentaux qu'est présenté le portrait de l'application des principales dispositions de la Loi sur les contrats à la section suivante.

APPLICATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CONTRATS

L'article 2 de la Loi sur les contrats énonce les orientations fondamentales que la Loi vise à promouvoir. Il se lit comme suit :

- 2.** Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, les conditions déterminées par la présente loi visent à promouvoir :
- 0.1° la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents;
 - 1° la transparence dans les processus contractuels;
 - 2° le traitement intègre et équitable des concurrents;
 - 3° la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics;
 - 4° la mise en place de procédures efficaces et efficientes, comportant notamment une évaluation préalable des besoins adéquate et rigoureuse qui tienne compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement;
 - 5° la mise en oeuvre de systèmes d'assurance de la qualité dont la portée couvre la fourniture de biens, la prestation de services ou les travaux de construction requis par les organismes publics;
 - 6° la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Ces orientations tirent notamment leurs sources de la Politique des marchés publics de novembre 2001¹⁴, des accords intergouvernementaux de libéralisation des marchés publics et de la jurisprudence. Alors que les paragraphes 1 à 6 de cet article ont été édictés au moment de l'adoption initiale de la Loi sur les contrats en 2006, le paragraphe 0.1 a été ajouté plus tard, en décembre 2012, soit au moment de l'adoption de la Loi sur l'intégrité.

Ces principes de gouvernance guident l'application de l'ensemble des règles du cadre normatif des marchés publics, orientent leur évolution et doivent servir de base à leur interprétation et à leur application dans les activités de gestion contractuelle des organismes publics assujettis. Le portrait de l'application des principales mesures mises de l'avant par la Loi sur les contrats est donc présenté en fonction de certains de ces grands principes fondamentaux.

¹⁴ Décret 1354-2001, (2001) 133 G.O. II, 7980.

INTÉGRITÉ DES CONCURRENTS DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Au cours des dernières années, la nécessité de mettre en œuvre des mesures visant à améliorer le niveau d'intégrité des contractants de l'État et à rétablir la confiance du public dans la probité des processus contractuels des organismes publics s'est imposée. Le resserrement des exigences à l'égard des fournisseurs sur les marchés publics devait également faire en sorte que les donneurs d'ouvrage publics obtiennent un juste prix pour les biens, services et travaux qu'ils requièrent, en plus d'assurer un traitement plus équitable aux entreprises qui adoptent des pratiques honnêtes et conformes aux règles applicables.

En réponse à ces préoccupations, le législateur a consacré, en décembre 2012, « la confiance du public dans les marchés publics » au premier rang des principes qui doivent guider l'application de la Loi sur les contrats. La Loi précise d'ailleurs que c'est en attestant l'intégrité des concurrents que cette confiance doit être recherchée.

La Loi sur les contrats établit par ailleurs trois principales mesures en vue de renforcer l'intégrité des contractants de l'État. Celles-ci portent sur l'exigence relative à l'obtention de l'attestation de Revenu Québec, la création d'un régime d'inadmissibilité aux contrats publics et la mise en place d'un régime d'autorisation de contracter. Ces mesures ont en commun l'objectif d'établir des conditions préalables à l'obtention d'un contrat public et de sanctionner leur non-respect par l'impossibilité de conclure ou de poursuivre l'exécution d'un tel contrat.

Attestation de Revenu Québec

Depuis le 1^{er} juin 2010, le cadre normatif des marchés publics prévoit que toutes les entreprises qui souhaitent conclure un contrat public comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ aient préalablement

obtenu une attestation de Revenu Québec confirmant que leur dossier fiscal est en règle. Les donneurs d'ouvrage publics sont responsables d'exiger cette attestation et de vérifier que les soumissionnaires et contractants l'ont présentée au moment approprié. Il s'agit d'une condition d'admissibilité aux contrats publics comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$.

Cette mesure, expressément prévue dans les règlements d'application de la Loi sur les contrats, s'applique aux contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction, qu'ils soient conclus à la suite d'un appel d'offres public (AOP), d'un appel d'offres sur invitation (AOI) ou de gré à gré.

L'attestation de Revenu Québec permet de confirmer que les contractants envisagés respectent leurs obligations fiscales avant de leur accorder le privilège de contracter avec l'État. Le gouvernement utilise ainsi le levier des marchés publics afin de favoriser le respect des lois fiscales par les entreprises québécoises, en réservant l'obtention des contrats visés aux contractants qui ont produit les déclarations et les rapports qu'ils devaient produire et qui n'ont pas de comptes payables en souffrance¹⁵ à l'endroit du ministre du Revenu.

Cette mesure permet également une plus grande équité entre les entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État. Le fait de ne pas honorer ses obligations fiscales peut se traduire, dans certains cas, par la possibilité d'offrir un meilleur prix en raison de moins grandes charges financières de l'entreprise, ce qui représente un avantage concurrentiel indu.

Résultats

La mise en place de l'attestation de Revenu Québec a entraîné des changements dans les pratiques des organismes publics assujettis et des entreprises désirant faire affaire avec le gouvernement. Cette exigence figure

¹⁵ Notamment lorsque son recouvrement a été légalement suspendu ou lorsque des dispositions ont été convenues pour en assurer le paiement et qu'il n'est pas en défaut à cet égard. Ces infractions sont listées à l'annexe 1, Loi sur les contrats.

dorénavant systématiquement parmi les conditions d'admissibilité des documents d'appels d'offres publics.

Au 31 mars 2014, Revenu Québec avait traité, depuis l'implantation de cette mesure en juin 2010, plus de 180 000 demandes d'attestation provenant de près de 31 000 entreprises différentes¹⁶. Dans un peu plus de 83 % des cas, le traitement de la demande a résulté en la délivrance d'une attestation. Revenu Québec estime que son application a permis, au cours de la même période, la régularisation des dossiers de 8 628 entreprises, qui ont pu obtenir une attestation à la suite d'un refus et des bénéficiaires globaux, sous la forme de récupération fiscale réelle ou d'ententes de paiement, de l'ordre de 175 M\$.

Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics

La Loi sur les contrats prévoit également la mise en place d'un registre des entreprises non admissibles aux contrats publics, le RENA. Il s'agit d'une banque de données centralisée et publique sous la responsabilité du président du Conseil du trésor. Il contient la liste des entreprises qui ont été condamnées, en vertu d'un jugement définitif, pour certaines infractions¹⁷, entraînant ainsi leur exclusion des contrats publics puisqu'elles ne satisfont pas le niveau de probité requis. Cette mesure, qui s'applique à tous les contrats des organismes assujettis peu importe leur valeur, participe aux efforts de prévention et de lutte contre la collusion et la corruption dans les marchés publics. Elle permet également de favoriser une plus grande équité entre les concurrents, en écartant ceux qui ne sont pas respectueux des lois et qui pourraient en retirer un

avantage économique ou autre susceptible de les favoriser par rapport aux entreprises respectueuses des lois.

Les entreprises qui sont inscrites au RENA sont inadmissibles aux contrats publics à compter de leur inscription et ne peuvent pas conclure, exécuter ou poursuivre l'exécution d'un contrat en cours tant qu'elles y demeurent. Celles-ci ne peuvent pas non plus accéder aux sous-contrats directement rattachés à un contrat public visé (premier niveau de sous-contrat), peu importe la dépense qui y est prévue, ni aux autres sous-contrats publics (indirectement rattachés à un contrat public) qui nécessitent une autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF), en vertu du régime d'autorisation de contracter, parce qu'ils comportent une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement. La durée de l'inscription d'une entreprise au RENA est d'un maximum de cinq ans¹⁸.

Tous les organismes assujettis doivent, avant d'adjuger ou d'attribuer un contrat public, vérifier que le contractant envisagé ne se retrouve pas sur la liste des entreprises inadmissibles du RENA. Le Conseil du trésor a par ailleurs le pouvoir d'autoriser la conclusion ou la poursuite d'un contrat ou d'un sous-contrat public avec une entreprise inadmissible dans certains cas prévus par la Loi. Ces autorisations peuvent être assorties de mesures de surveillance et d'accompagnement aux frais de l'entreprise inadmissible. Les entreprises privées qui cherchent à conclure un sous-contrat de premier niveau avec une autre entreprise dans le cadre d'un contrat public ont également l'obligation de vérifier que le sous-traitant envisagé n'est pas inscrit au RENA.

¹⁶ Considérant que les règlements d'application de la Loi sur les contrats fixent la durée de validité de l'attestation de Revenu Québec à 90 jours, une même entreprise peut avoir présenté plusieurs demandes, à des moments différents, depuis la mise en place de cette exigence.

¹⁷ Ces infractions sont listées à l'annexe 1, Loi sur les contrats.

¹⁸ Art. 21.4.1, Loi sur les contrats. L'ancienne annexe 1 du Règlement sur le registre des entreprises non admissibles aux contrats publics et sur les mesures de surveillance et d'accompagnement (RLRQ, chapitre C-65.1, r. 8.1) prévoyait initialement la durée exacte de la période d'inadmissibilité pour chacune des infractions listées. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'intégrité, les nouvelles inscriptions au RENA sont d'une durée statutaire de cinq ans (art. 91, Loi sur l'intégrité). Dans le cas d'une entreprise inscrite à la suite d'un refus ou d'une révocation d'une autorisation de contracter, cette inscription prend fin au moment où elle devient inscrite au registre des entreprises autorisées si cette dernière date est moins tardive que l'échéance de la période de cinq ans suivant son inscription au RENA (art. 88, Loi sur l'intégrité).

L'obligation de vérifier qu'un futur cocontractant ne figure pas au RENA avant la conclusion d'un contrat public vise non seulement les organismes assujettis à la Loi sur les contrats, mais également les sociétés d'État et les entreprises du gouvernement à vocations commerciale et industrielle ainsi que les entités municipales.

Résultats

Le RENA est en opération depuis le 1^{er} juin 2012. On y retrouve les noms, adresses et numéros d'entreprises du Québec des entreprises inadmissibles aux contrats publics ainsi que leur date d'inscription et la date prévue de la fin de leur période d'inadmissibilité. Ces informations sont librement accessibles au public, sur un site Internet, conformément aux prescriptions de la Loi. En date du 31 mars 2014, 117 entreprises étaient inscrites au RENA.

Entre le 1^{er} juin 2012 et le 31 mars 2014, le site Internet du RENA a enregistré :

- 2 260 abonnements à la liste de diffusion de ses mises à jour
- 25 586 visites sur le site
- 952 186 pages différentes consultées

Les premiers mois d'application du RENA ont permis au gouvernement de constater que ce régime ne permettait pas d'atteindre pleinement les objectifs fixés. L'exigence d'une déclaration de culpabilité au terme d'un jugement définitif et le fait que le RENA s'appliquait indistinctement à toutes les entreprises du Québec, sans égard à leur volonté de faire ou non affaire sur les marchés publics, ont milité en faveur de l'adoption d'un nouveau régime partageant ce même objectif de réserver le privilège de contracter avec les organismes publics aux entreprises qui satisfont aux exigences élevées d'intégrité attendues de la part d'un contractant de l'État.

Régime d'autorisation de contracter

Depuis décembre 2012, la Loi sur les contrats prévoit que chaque entreprise qui souhaite obtenir un contrat ou un sous-contrat visé par ce régime doit au préalable obtenir une autorisation de contracter. Cette mesure vise à réserver l'obtention de contrats publics aux seules entreprises qui font preuve du niveau élevé d'intégrité auquel le public est en droit de s'attendre de la part d'un cocontractant de l'État. Elle participe également, à l'instar de l'attestation de Revenu Québec et du RENA, à une meilleure équité entre les concurrents en évitant de mettre en concurrence des entreprises honnêtes et respectueuses des lois avec des entreprises qui ne le sont pas.

En raison du volume important de demandes d'autorisation à traiter, la Loi sur les contrats accorde au gouvernement le pouvoir de fixer par décret les catégories de contrats et de sous-contrats qui sont visées, afin de permettre une implantation progressive du régime d'autorisation de contracter. De plus, cette façon de faire permet d'accorder la priorité aux contrats qui comportent de plus grandes dépenses et, conséquemment, des risques plus importants.

L'autorisation de contracter est délivrée par l'AMF, sur recommandation du Commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption. La décision de l'AMF de délivrer ou de refuser de délivrer une autorisation de contracter se fonde sur l'analyse de plusieurs critères établis par la Loi. L'AMF doit notamment s'assurer que l'entreprise a présenté au soutien de sa demande une attestation de Revenu Québec délivrée à l'intérieur des délais requis. La Loi sur les contrats prévoit également une liste d'infractions qui, lorsqu'elles ont été commises par l'entreprise demanderesse ou par l'un des actionnaires majoritaires, administrateurs ou dirigeants, constituent un

motif de rejet automatique de la demande. L'AMF doit enfin vérifier si l'entreprise satisfait ou non aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre de la part d'un contractant de l'État.

Exemples d'éléments considérés par l'AMF pour déterminer si une entreprise et ses dirigeants, administrateurs ou actionnaires méritent la confiance du public :

- *l'existence de liens avec une organisation criminelle ou une entité qui s'adonne au recyclage des produits de la criminalité ou au trafic de drogue;*
- *l'existence d'une condamnation à une infraction criminelle ou pénale;*
- *le fait d'avoir tenté d'échapper à ses obligations légales dans le cours de ses affaires ou d'avoir réussi une telle manœuvre;*
- *le fait d'être un prête-nom pour une entreprise qui n'obtiendrait pas son autorisation de contracter;*
- *le fait qu'il n'existe pas d'adéquation entre les sources légales de financement de l'entreprise et ses activités.*

Une entreprise dont la demande d'autorisation de contracter est refusée ne peut pas conclure ou poursuivre l'exécution d'un contrat ou d'un sous-contrat public comportant une dépense égale ou supérieure au montant déterminé par le gouvernement.

Par ailleurs, bien que le régime d'autorisation de contracter pourrait remplacer à terme le RENA, lorsque ce nouveau modèle sera entièrement déployé, ces deux régimes demeurent pour le moment complémentaires. Ainsi, le refus ou la révocation de l'autorisation de contracter mène de plus à l'inscription de l'entreprise non autorisée au RENA. Cette entreprise devient

donc également inadmissible à l'obtention de nouveaux contrats ou sous-contrats publics, même ceux qui ne figurent pas dans les catégories pour lesquelles une autorisation de contracter est exigée en vertu des décrets pris par le gouvernement.

La Loi sur les contrats prévoit enfin, à l'instar des règles prévues pour l'application du régime d'inadmissibilité du RENA, le pouvoir du Conseil du trésor d'autoriser la conclusion et la poursuite de certains contrats et sous-contrats publics avec une entreprise non autorisée.

Résultats

À la date de leur entrée en vigueur, le 7 décembre 2012, les dispositions de la Loi sur les contrats relatives au régime d'autorisation visaient les contrats et sous-contrats publics de services et de travaux de construction d'une valeur égale ou supérieure à 40 M\$. En février 2013, le gouvernement a pris la décision d'assujettir les PPP aux exigences du régime d'autorisation de contracter¹⁹. À l'automne 2013, un nouveau décret est venu inclure dans le champ d'application du régime d'autorisation les contrats ou sous-contrats publics de services et de travaux de construction et les contrats de PPP comportant une dépense égale ou supérieure à 10 M\$. Cette nouvelle exigence est entrée en vigueur le 6 décembre 2013²⁰. Neuf décrets²¹ ont également été adoptés, en marge du déploiement général du régime, afin de permettre l'assujettissement de nombreux contrats de la Ville de Montréal dont la valeur se situait sous les seuils établis.

Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 mars 2014, l'AMF a reçu 785 demandes d'autorisation de contracter. Celle-ci a rendu 399 décisions en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur les contrats, soit 394 décisions favorables et quatre refus. L'AMF a également révoqué

¹⁹ Décret n° 97-2013.

²⁰ Décrets n° 1103-2013 et n° 1105-2013.

²¹ Décret n° 1226-2012 du 15 janvier 2013, Décret n° 96-2013 du 13 février 2013, Décret n° 206-2013 du 20 mars 2013, Décret n° 414-2013 du 17 avril 2013, Décret n° 482-2013 du 15 mai 2013, Décret n° 544-2013 du 5 juin 2013, Décret n° 800-2013 du 10 juillet 2013, Décret n° 951-2013 du 18 septembre 2013 et Décret n° 1049-2013 du 23 octobre 2013.

l'autorisation de contracter d'une entreprise au cours de cette période. Par ailleurs, plusieurs entreprises ont retiré leur demande d'autorisation, dont 11 avant son traitement et 22 au cours de son analyse par l'AMF, se privant ainsi de la possibilité d'obtenir certains contrats publics. Le régime d'autorisation de contracter a également permis la réhabilitation de deux entreprises après qu'elles aient pris les mesures de redressement qui s'imposaient.

En somme, les dispositions de la Loi sur les contrats relatives à l'attestation de Revenu Québec, au RENA et à l'autorisation de contracter ont été mises en place afin de favoriser l'obtention de contrats publics par des entreprises qui remplissent leurs obligations envers l'État et le public. Les données présentées démontrent que les processus fonctionnent conformément à leur visée, ou qu'ils ont été corrigés, et qu'ils contribuent à réserver l'accès aux marchés publics aux entreprises qui adoptent des comportements honnêtes. On constate également que ces régimes visent à promouvoir les comportements éthiques et la réhabilitation des entreprises fautives.

ACCESSIBILITÉ AUX MARCHÉS PUBLICS ET TRAITEMENT INTÈGRE ET ÉQUITABLE DES CONCURRENTS

Faire affaire avec l'État présente un intérêt pour plusieurs entreprises du secteur privé. Les contrats publics sont nombreux et peu risqués au regard de la capacité de payer des donneurs d'ouvrage. De plus, plusieurs d'entre eux portent sur des réalisations d'importance auxquelles sont associés des investissements considérables, et donc des avantages éventuels intéressants pour les contractants privés. Les particularités de certains marchés publics ont par ailleurs amené certaines entreprises à développer une offre de biens, de services ou de travaux de construction orientés spécifiquement vers des besoins particuliers des organismes publics. Les marchés publics représentent en conséquence une occasion d'affaires avantageuse pour plusieurs fournisseurs du secteur privé.

Dans ce contexte, et considérant que les contrats publics sont financés à partir de fonds publics, il importe que toutes les entreprises qui satisfont les exigences d'intégrité et qui le souhaitent, aient la possibilité de présenter leurs offres de contracter en réponse aux besoins des mandataires de l'État. Pour les mêmes raisons, ces fournisseurs doivent recevoir un traitement juste, uniforme et impartial dans le cadre des processus menant au choix du contractant par l'organisme public.

La Loi sur les contrats consacre en ce sens la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics et le traitement intègre et équitable des concurrents au rang des principes fondamentaux qu'elle vise à promouvoir. Ces orientations se traduisent notamment par les conditions qu'elle impose en matière de modes de sollicitation des contrats et par des exigences relatives à la publication d'avis préalables à leur conclusion.

Modes de sollicitation

La Loi sur les contrats prévoit trois modes de sollicitation en vue de la conclusion d'un contrat public, soit l'AOP, l'AOI et le gré à gré. L'appel d'offres public, qui est le mode de sollicitation offrant les meilleures garanties d'accessibilité et d'équité à l'égard des entreprises qualifiées, est d'ailleurs celui qui est privilégié par la Loi pour les contrats publics dont la valeur se situe au-delà de certains montants établis.

L'importance accordée par le législateur au respect de cette règle se confirme dans l'interdiction faite aux organismes publics de scinder leurs besoins ou d'apporter une modification à un contrat existant dans le but d'éviter d'avoir à procéder par voie d'appel d'offres public pour choisir un cocontractant.

L'appel d'offres ne convient toutefois pas à toutes les situations, par exemple, lorsque la valeur du contrat est relativement faible ou en présence de certaines contraintes. Le législateur a donc prévu un certain nombre de circonstances où la procédure d'appel d'offres public n'est pas requise et où les organismes

publics peuvent conclure un contrat de gré à gré avec un contractant de leur choix, dans le respect des principes fondamentaux de la Loi.

L'article 10 de la Loi sur les contrats prévoit que les contrats qui doivent obligatoirement être conclus à la suite d'une procédure d'appel d'offres public sont les suivants :

- *les contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction comportant une dépense égale ou supérieure au plus bas des seuils prévus pour cette catégorie de contrats dans les accords intergouvernementaux applicables;*
- *les contrats de PPP;*
- *tout autre contrat déterminé par règlement du gouvernement.*

Cet article prévoit également qu'un organisme public doit considérer le recours à la procédure d'appel d'offres public régionalisé pour la conclusion d'un contrat qui n'est pas assujéti à un accord intergouvernemental.

Les contrats publics dont la valeur se situe en dessous des seuils minimums établis par les accords intergouvernementaux présentés à l'annexe 4 figurent parmi les contrats qui n'ont pas à respecter la règle générale de l'appel d'offres public. Les organismes publics doivent toutefois, en pareil cas, envisager diverses possibilités susceptibles d'assurer la saine gestion de ce type de contrat²².

L'article 13 de la Loi sur les contrats prévoit pour sa part la possibilité de conclure de gré à gré, dans certaines circonstances, des contrats comportant une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public. Cette disposition vise notamment les cas où l'organisme public fait face à des contraintes en raison d'une situation d'urgence qui met en

cause la sécurité des personnes ou des biens. Les contrats dont l'objet revêt un caractère confidentiel ou protégé et les situations où il n'existe qu'un seul contractant possible en raison d'un droit exclusif ou d'une garantie sont également visés. L'organisme public peut aussi conclure un contrat de gré à gré lorsqu'il estime qu'il est possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public ou dans tout autre cas déterminé par règlement dont le détail est présenté à l'annexe 5.

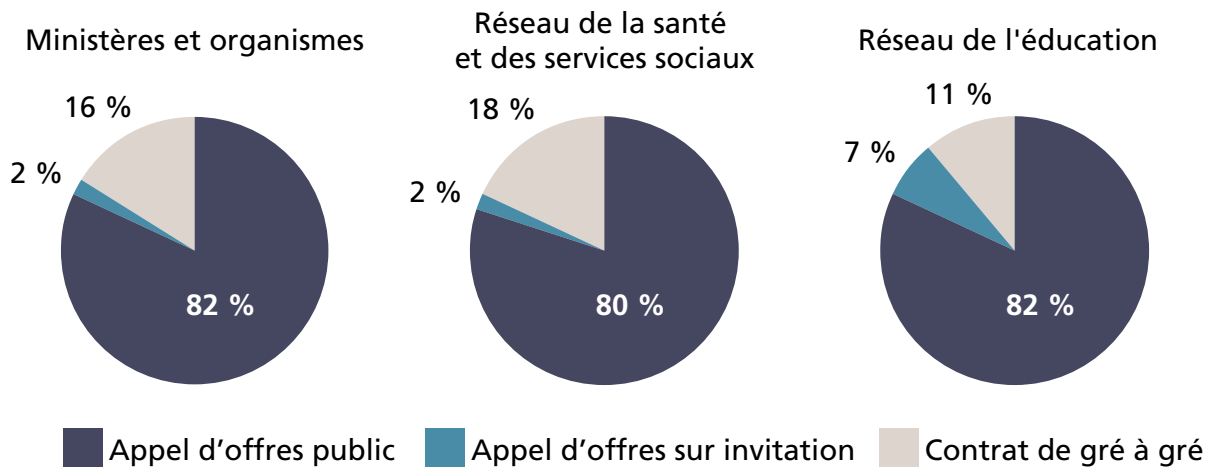
Résultats

L'analyse de la répartition des contrats publics de 25 000 \$ et plus conclus au cours des cinq premières années d'application de la Loi sur les contrats, soit entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2014, démontre que l'appel d'offres public est le mode de sollicitation le plus largement utilisé par les organismes publics. Au cours de la période visée, 48 836 contrats ont été conclus à la suite d'une procédure d'appel d'offres public. Ces contrats totalisent une valeur de 36,6 G\$, ce qui représente 81 % de la valeur totale des contrats conclus au cours de cette période.

Pour cette même période, on constate que 36 602 contrats ont été conclus de gré à gré. Ceux-ci représentent 16 % de la valeur totale des contrats conclus au cours des cinq années visées, soit 7,1 G\$. Les 16 091 contrats conclus au cours de la période à la suite d'un AOI représentent enfin 3 % de la valeur totale des contrats pour cette période, ou 1,2 G\$. Ces résultats sont conséquents avec le rôle secondaire que le législateur a accordé à ces deux modes de sollicitation.

²² Art. 14, Loi sur les contrats. Par exemple : de procéder par appel d'offres public ou sur invitation, d'instaurer des mesures favorisant les concurrents ou les contractants de la région concernée, d'effectuer une rotation parmi les concurrents auxquels l'organisme fait appel et de recourir à de nouveaux concurrents, d'envisager la possibilité de mettre en place des dispositions de contrôle relatives au montant de tout contrat et de toute dépense supplémentaire qui s'y rattache et de se doter d'un mécanisme de suivi permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience des procédures utilisées à l'égard de ces contrats.

Graphique 1 : Pourcentage de la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus conclus selon le mode de sollicitation utilisé dans chacun des réseaux pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014



L'annexe 6 présente quant à elle le détail de la répartition annuelle des contrats publics de 25 000 \$ et plus conclus du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, en valeur et en nombre de contrats, selon le mode de sollicitation utilisé.

L'examen des 36 602 contrats conclus de gré à gré par les organismes assujettis pendant la période permet de constater que pour 21 659 de ces contrats, la dépense se situait en dessous des seuils d'appel d'offres public. Il est utile de rappeler ici que dans ces cas, l'appel d'offres demeure possible, mais ne constitue pas une procédure obligatoire.

On retrouve par ailleurs 14 943 contrats de gré à gré dont la valeur se situait au-dessus des seuils d'appel d'offres public au cours de la même période de cinq ans. Ces contrats,

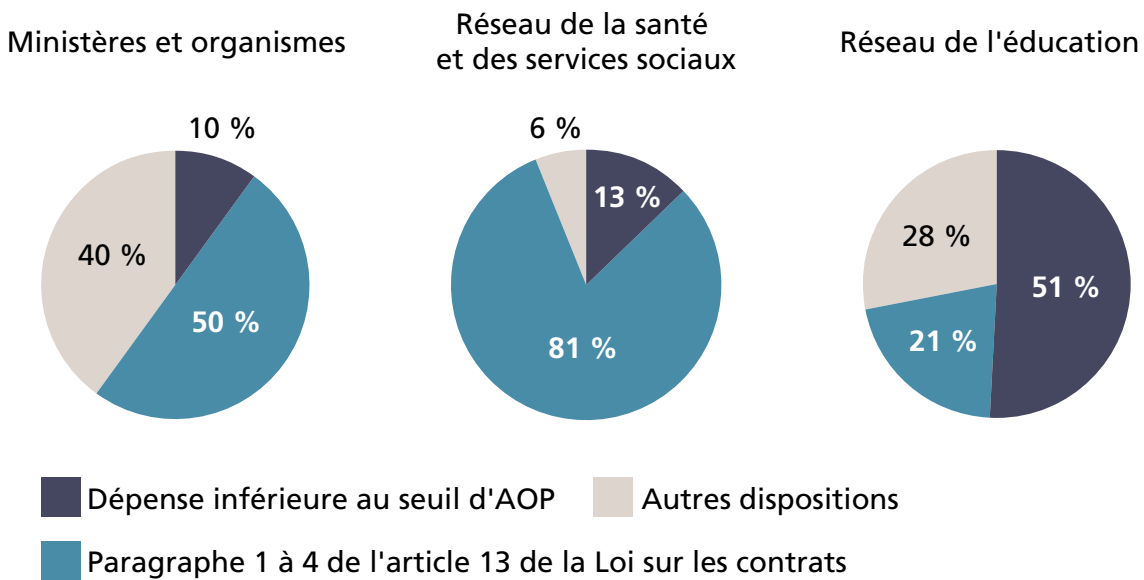
qui représentent 15 % de la valeur totale des contrats conclus durant la période visée, ont été conclus en vertu de deux grandes catégories d'exception au principe général de l'appel d'offres public, soit les situations prévues aux paragraphes 1, 2 et 4 du premier alinéa de l'article 13 de la Loi sur les contrats d'une part et, d'autre part, les cas particuliers décrits dans les autres dispositions législatives²³ ou réglementaires²⁴ du cadre normatif²⁵. Le graphique 2 présente la répartition, sur une base annuelle, du nombre de contrats conclus de gré à gré en fonction des motifs invoqués par les organismes publics.

²³ Il s'agit principalement des art. 13, al. 1, par. 3, et 25 de la Loi sur les contrats.

²⁴ Celles-ci découlent de l'application du par. 5^o du 1^{er} al. de l'art. 13 de la Loi sur les contrats. L'annexe 4 présente la liste des dispositions réglementaires qui permettent la conclusion de gré à gré de certains contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction en application.

²⁵ Cette catégorie inclut également les contrats conclus avec un organisme à but non lucratif avant le 7 décembre 2012 et les contrats conclus avec une personne physique n'exploitant pas une entreprise individuelle, puisque ces contrats peuvent en tout temps être conclus de gré à gré.

Graphique 2 : Pourcentage de la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus conclus de gré à gré en fonction des motifs invoqués par les organismes publics pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014



Par ailleurs, le SCT a entrepris, depuis l'année 2012-2013, des travaux visant à évaluer le niveau de respect, par les organismes publics des trois réseaux, de certaines règles spécifiques se rapportant à la procédure d'appel d'offres public du cadre normatif des marchés

publics. Ces travaux, réalisés sur une base d'échantillonnage des avis d'appel d'offres public publiés sur le SEAO, se traduisent par l'analyse et la validation de certains indicateurs de conformité. Certains résultats de ces analyses sont présentés au tableau 3.

Tableau 3 : Taux de conformité des indicateurs évalués dans le cadre des activités de veille sur les appels d'offres publics publiés au SEAO pour la période du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2014

Indicateurs évalués	Taux de conformité (%)
Le respect du délai minimal de 15 jours prévu pour la réception des soumissions	93
L'absence d'exigence restrictive au document d'appel d'offres public	92
La présence de l'exigence de l'attestation de Revenu Québec au document d'appel d'offres public	98
Le respect du délai supplémentaire de sept jours lors de la publication d'un addenda lorsque la modification est susceptible d'avoir une incidence sur le prix	98

Les indicateurs évalués au tableau 3 présentent des taux de conformité variant de 92 % à 98 %. Les taux de non-conformité de ceux-ci (de l'ordre de 2 % à 8 %) s'expliquent essentiellement par

des erreurs d'interprétation, une mauvaise compréhension ou une application fautive du cadre normatif par les organismes publics. Le souci de ces organismes de respecter les

échanciers serrés de divers projets explique également que le délai de réception des soumissions ait été de moins de quinze jours dans certains cas. D'autre part, à la suite d'un addenda susceptible d'avoir une incidence sur le prix, il est arrivé à certains organismes de ne pas accorder le délai minimum de 7 jours requis pour déposer une soumission, pour les mêmes raisons.

Par ailleurs, certains documents d'appel d'offres public contiennent des critères restrictifs, tels que l'identification d'un produit ou de ses caractéristiques précises, qui pourraient avoir pour effet de restreindre la concurrence.

En somme, les résultats présentés sont conséquents avec les dispositions de la Loi sur les contrats, qui prévoient que l'appel d'offres public est le mode de sollicitation à privilégier pour la conclusion des contrats publics. Les données relatives à l'utilisation des différents modes de sollicitation démontrent que celui-ci est effectivement le mode de sollicitation le plus largement utilisé par les organismes publics assujettis, mais surtout, que plus de 80 % de la valeur des contrats publics accordés au cours des cinq dernières années se rattache à des contrats ayant fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres public. Ces résultats sont conséquents avec les grandes orientations de la Loi sur les contrats et la volonté du législateur d'imposer la procédure d'appel d'offres public pour les contrats de plus grande valeur.

La règle de l'appel d'offres public, qui vise à favoriser l'accessibilité et le traitement intègre des concurrents sur les marchés publics en offrant à tous ceux qui sont qualifiés la possibilité de présenter leur proposition contractuelle, est renforcée par d'autres mesures de la Loi sur les contrats, telles que l'obligation de diffuser publiquement les avis d'appel d'offres publics par l'entremise du SEAO dont il sera notamment question dans la section suivante.

TRANSPARENCE DES PROCESSUS CONTRACTUELS

Considérant l'importance des dépenses de fonds publics qui sont associées aux activités contractuelles de l'État, il est pertinent que l'information relative aux intentions de contracter et aux contrats conclus par les organismes publics soit rendue disponible pour les citoyens et les entreprises. De plus, cette publication offre une véritable accessibilité aux marchés publics aux fournisseurs qui souhaitent faire affaire avec l'État, en les informant des besoins des organismes publics. Elle leur permet également d'être informés des résultats des processus d'appels d'offres auxquels ils ont pris part et contribue en ce sens à leur assurer un traitement équitable de la part des donneurs d'ouvrage publics. La diffusion élargie des besoins contractuels gouvernementaux favorise de plus l'intérêt public en contribuant à accroître la concurrence et à permettre aux organismes publics d'obtenir de meilleurs prix pour les biens, les services et les travaux de construction qui sont nécessaires à la poursuite de leur mission.

C'est pourquoi la Loi sur les contrats consacre le principe de la transparence dans les processus contractuels parmi les grandes orientations qui doivent guider l'application du cadre normatif des contrats publics. Elle impose en ce sens aux organismes assujettis des obligations relatives à la publication des avis d'appel d'offres et des contrats publics conclus.

Publication des avis d'appel d'offres et des renseignements sur les contrats publics

La procédure de l'appel d'offres public implique que les documents qui précisent les besoins des organismes publics soient largement diffusés et rendus disponibles pour toute personne ou entreprise intéressée et susceptible de répondre à la demande formulée. Le législateur est venu préciser que cette publication doit s'effectuer par l'entremise du SEAO. La Loi sur les contrats mentionne d'ailleurs expressément que le SEAO est réputé être approuvé par le gouvernement aux fins de son application.

Mis en place en 2004 par le gouvernement du Québec, le SEAO est une plateforme accessible par Internet qui rassemble les différents avis de marchés publics provenant de la plupart des organismes publics du Québec, dont les organismes assujettis à la Loi sur les contrats.

Les fournisseurs qui souhaitent contracter sur les marchés publics peuvent consulter le SEAO pour se tenir informés des besoins des donneurs d'ouvrage publics, se procurer les documents afférents aux appels d'offres publiés et en connaître les résultats.

Le SEAO est également l'outil utilisé par les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats pour publier, conformément à leurs obligations légales, les renseignements relatifs à leurs contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$.

On peut consulter le SEAO à l'adresse suivante : www.seao.ca.

La Loi sur les contrats impose également des obligations de transparence aux organismes publics assujettis en ce qui a trait aux contrats qu'ils ont conclus. Elle oblige les organismes publics à publier les renseignements relatifs à leurs contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$. La Loi exige en outre, depuis le 15 septembre 2013, la publication sur le SEAO du montant initial du contrat, de chaque dépense supplémentaire excédant plus de 10 % le montant initial et du montant total payé au final par l'organisme public pour chacun de ses contrats. Le RCAOP, le RCSOP et le RCTCOP prévoient enfin certaines modalités particulières en ce qui concerne la publication de ces renseignements, notamment en ce qui a trait aux délais à l'intérieur desquels cette publication doit être effectuée.

Résultats

Du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, 107 086 avis ont été publiés par les organismes publics assujettis sur le SEAO. Ce total inclut des avis de nature variée relatifs aux activités contractuelles

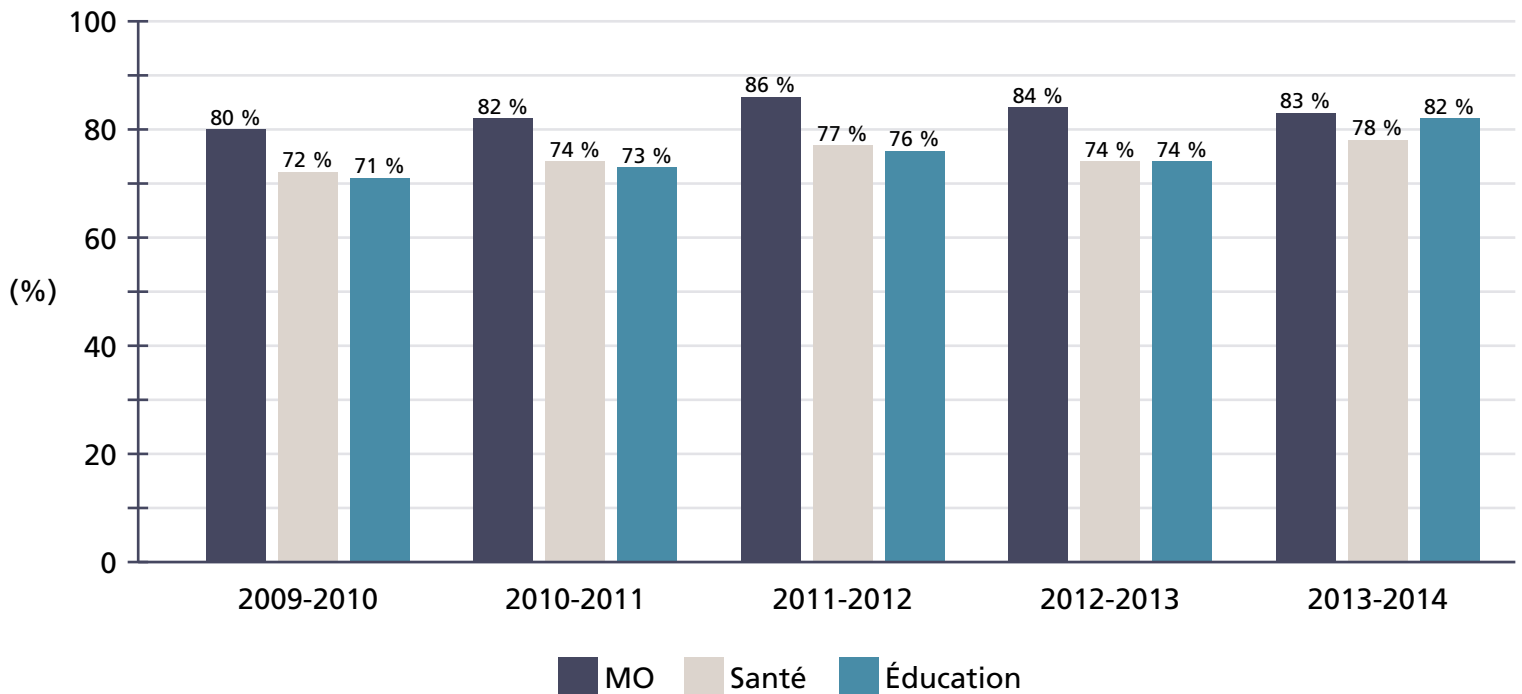
des organismes publics, notamment des avis d'appel d'offres public ou sur invitation, des avis de qualification ou d'homologation de produits, des avis d'intention et d'appel d'intérêt ainsi que des avis d'adjudication et de conclusion de contrat. Il correspond à une moyenne d'environ 20 000 avis par année, de 2009-2010 à 2012-2013, avec une augmentation marquée du nombre d'avis publiés en 2013-2014.

Cette augmentation est notamment attribuable au changement de la méthodologie utilisée pour la publication de certains contrats²⁶ à la suite des modifications apportées au printemps 2013 aux exigences de publication prévues dans les règlements d'application de la Loi sur les contrats, ainsi qu'à la publication d'un nombre plus élevé d'avis d'appel d'offres public, d'avis d'appel d'offres sur invitation et d'avis de conclusion de contrats de gré à gré par les organismes du réseau de l'éducation et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Cette hausse peut également s'expliquer par les différentes interventions menées par le SCT depuis qu'il a pris en charge, en décembre 2012, la responsabilité de l'application de la Loi pour les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Les renseignements publiés sur le SEAO par les organismes assujettis permettent également de vérifier si les délais de publication prévus dans les règlements d'application de la Loi sur les contrats ont été respectés. Le graphique 3 présente l'évolution des taux de respect des délais de publication des renseignements sur le SEAO par les organismes assujettis à la Loi sur les contrats de chacun des réseaux entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2014.

²⁶ Il s'agit des contrats à exécution sur demande et de contrats découlant d'un achat mandaté ou d'un regroupement d'organismes.

Graphique 3 : Taux de conformité des délais de publication des renseignements sur le SEAO de chacun des réseaux pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014



On remarque des progressions plus marquées des taux de respect de certains délais de publication par les organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, alors que la situation des MO, dont les taux sont par ailleurs globalement plus élevés, est demeurée relativement plus stable au cours des cinq dernières années.

L'annexe 7 présente les taux de respect pour chaque délai de publication des renseignements (quatre jours ouvrables pour les résultats de l'ouverture des soumissions des AOP, 15 jours pour la conclusion d'un contrat à la suite d'un AOP et 6 mois ou 185 jours pour la conclusion d'un contrat à la suite d'un AOI et d'un contrat de gré à gré) de chacun des réseaux pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014.

Les obligations de publication sur le SEAO de la Loi sur les contrats visent en somme à favoriser la transparence des activités contractuelles de l'État. Les nombres élevés de publications relatives aux avis d'appel d'offres public et aux contrats de 25 000 \$ et plus conclus par les organismes publics témoignent de l'engagement de ces derniers dans cette démarche. Ces exigences de publication contribuent, à l'instar des exigences portant sur la reddition de comptes dont il sera question dans ce qui suit, à promouvoir les comportements éthiques ainsi qu'une saine gestion des fonds publics.

REDDITION DE COMPTES FONDÉE SUR L'IMPUTABILITÉ DES DIRIGEANTS D'ORGANISMES PUBLICS

Des décisions importantes, mettant en cause des sommes souvent considérables, sont prises quotidiennement au sein des organismes publics québécois en matière de gestion contractuelle. Celles-ci présentent de nombreux enjeux budgétaires, légaux, administratifs et éthiques. Si plusieurs de ces décisions sont prises dans les secteurs spécialisés en gestion des ressources matérielles des organismes publics, les dirigeants d'organismes demeurent responsables de la bonne gestion des fonds publics qui sont sous leur gouverne, notamment en vertu des obligations qui leur sont imparties par la Loi sur l'administration publique²⁷. Ils sont imputables de leur gestion et doivent rendre compte de la façon dont ils s'en sont acquittés.

La Loi sur les contrats attribue de nombreux pouvoirs et responsabilités aux dirigeants d'organismes en matière de gestion contractuelle. Parmi les principes devant gouverner son application, elle reconnaît l'importance qui doit être accordée à la reddition de comptes. Cette reddition de comptes se fonde sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Ce principe se traduit dans la Loi sur les contrats par des dispositions qui imposent aux dirigeants d'organismes des devoirs d'agir et de décider pour veiller à la bonne gestion contractuelle, par exemple en autorisant certains actes contractuels. Des obligations formelles de rendre compte au Conseil du trésor de leur gestion contractuelle leur sont également imparties. Afin de soutenir le dirigeant dans l'accomplissement de ses responsabilités, la Loi sur les contrats a aussi introduit la fonction de RORC au sein de chaque organisme.

Avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats, l'autorisation du ministre responsable de l'application de la Loi dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ou du Conseil du trésor était requise dans plusieurs situations contractuelles. La Loi sur les contrats a transféré aux dirigeants d'organismes ce pouvoir d'autorisation à l'égard de plusieurs de ces situations. Les organismes publics bénéficient ainsi dorénavant d'une plus grande autonomie. En contrepartie, leurs dirigeants sont désormais davantage imputables de leur gestion contractuelle.

Autorisation du dirigeant de l'organisme

Plusieurs dispositions spécifiques prévues au cadre normatif en gestion contractuelle requièrent l'autorisation du dirigeant de l'organisme. Celles-ci se rapportent à des situations qui s'écartent de la norme générale et qui, de l'avis du législateur, méritent d'être portées à la connaissance du dirigeant. L'acte d'autoriser est, dans ce cas, le corollaire de son imputabilité.

Cette autorisation du dirigeant de l'organisme est nécessaire dans les cas suivants :

- conclure un contrat de gré à gré dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public lorsqu'il porte sur une question de nature confidentielle ou protégée ou qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public;
- apporter une modification à un contrat dont la valeur est égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public qui occasionne une dépense supplémentaire;
- conclure, lorsqu'il y a urgence pour la sécurité des biens ou des personnes, un contrat avec une entreprise inadmissible (inscrite au RENA) ou qui n'a pas son autorisation de contracter (non inscrite au registre des entreprises autorisées);

²⁷ Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01).

- toute autre situation prévue par règlement, notamment le rejet d'une soumission anormalement basse, dans certaines situations, la conclusion d'un contrat de plus de trois ans, mais de moins de cinq ans et la conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres public lorsqu'il n'y a qu'un seul soumissionnaire conforme ou acceptable à la suite d'une évaluation de la qualité.

D'autres situations requérant une telle autorisation apparaissent également dans les règlements et politiques de gestion contractuelle de chacun des réseaux²⁸.

La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics précise la forme sous laquelle ces autorisations doivent être données, soit une fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme, et énonce les cas pour lesquels les organismes doivent systématiquement faire rapport de celles-ci au SCT. Elle précise en outre que l'autorisation doit être accordée avant que ne soit accompli l'acte pour lequel elle est requise et indique que la fiche d'autorisation du dirigeant de l'organisme doit démontrer le bien-fondé de la décision prise, présenter les circonstances particulières entourant la décision, ainsi que les différentes solutions de rechange évaluées au préalable, le cas échéant.

Résultats

Du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, le SCT a reçu un total de 8 140 fiches d'autorisation sous la signature des dirigeants des organismes assujettis à la Loi sur les contrats. De ce nombre, 5 095 fiches ont été transmises par les 121 ministères et organismes²⁹ du réseau de l'administration gouvernementale à l'intérieur des quatre premières années financières complètes de la période. L'année 2013-2014 représente la première année financière complète pour laquelle le SCT a reçu des fiches d'autorisation en provenance des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux en raison de la mise en place, en avril 2013, de la Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics. Pour l'année 2013-2014, le SCT a en conséquence reçu 3 045 fiches d'autorisation de la part des dirigeants des 454 ministères, organismes et établissements des réseaux assujettis.

Des travaux d'analyse sont par ailleurs menés par le SCT en vue de dresser un portrait de l'utilisation des pouvoirs délégués aux dirigeants d'organismes publics en matière d'autorisation. Le tableau 4 présente la moyenne de quatre ans, de l'année 2009-2010 à 2012-2013, des résultats d'analyses effectuées pour les 121 MO uniquement. En raison des délais prévus dans le cadre normatif pour la transmission des fiches d'autorisation et du temps requis pour l'exécution des travaux d'analyse, les résultats de l'année 2013-2014 ne seront disponibles qu'à l'automne 2014.

²⁸ Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion de contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics, Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion de contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux, Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion de contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics du réseau de l'éducation.

²⁹ Cette donnée correspond à une moyenne des nombres de ministères et d'organismes assujettis pour chacune des quatre premières années de la période du rapport. En effet, en raison des fusions, scissions et abolitions de ministères et d'organismes, leur nombre peut sensiblement varier d'une année à l'autre.

Tableau 4 : Résultats de l'analyse des autorisations des dirigeants des MO pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2013

Indicateurs évalués	Moyenne 4 ans (%)
Le contrat visé par l'autorisation du dirigeant d'organisme a été publié au SEAO.	97
L'autorisation a été accordée et signée par le dirigeant de l'organisme.	99
L'autorisation du dirigeant d'organisme a été accordée préalablement à l'acte pour lequel elle était requise.	80
Le résultat découlant de l'autorisation respecte les principes généraux du cadre normatif.	82

On constate que dans presque tous les cas analysés, l'autorisation avait été accordée par la personne qui en avait l'autorité, soit le dirigeant d'organisme. Toutefois, à quelques occasions, l'autorisation a été donnée par erreur par un gestionnaire de l'organisme, bien que le dirigeant en soit informé. De plus, dans presque tous les cas, le contrat visé par l'autorisation a été publié au SEAO, conformément aux dispositions applicables. À de rares occasions, l'organisme public avait omis de le publier au SEAO. Ces situations ont été corrigées suite aux interventions du SCT. Par ailleurs, dans environ quatre cas sur cinq, la fiche d'autorisation avait été signée préalablement à la publication de l'avis, à la conclusion du contrat ou à la modification du contrat visé par l'autorisation. La majorité des autres fiches d'autorisation ont toutes été signées par le dirigeant de l'organisme. Dans plusieurs cas, ce dernier avait déjà donné son autorisation verbale, ou avait déjà signé le contrat.

On note enfin que dans 82 % des cas, les autorisations accordées par les dirigeants d'organismes respectaient les principes généraux du cadre normatif, c'est-à-dire que les finalités ou les résultats étaient adéquats, même si les fiches d'autorisation ou les processus décisionnels étaient incomplets. Les autres cas réfèrent généralement à des situations où l'information présentée dans la fiche d'autorisation était insuffisante pour assurer un bon processus décisionnel, ce qui

ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas d'autres documents internes, non transmis au SCT, pouvant soutenir adéquatement la prise de décision. Dans ces cas, l'autorisation demeurait néanmoins non conforme, puisqu'elle ne démontrait pas le bien-fondé de la décision, tel que requis par le cadre normatif.

Obligations de reddition de comptes

Diverses dispositions de la Loi sur les contrats, de ses règlements, de ses politiques et de sa directive imposent aux organismes publics assujettis des exigences de reddition de comptes concernant leur gestion contractuelle. Certaines de ces obligations portent sur la publication de renseignements sur le SEAO, alors que d'autres exigences visent la transmission de certains renseignements au président du Conseil du trésor, qui est responsable de l'application de la Loi.

La Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013. Cette directive est venue remplacer les différentes politiques de reddition de comptes qui étaient jusqu'alors respectivement applicables à chacun des trois réseaux. Elle précise le cadre général des exigences de la reddition de comptes des organismes publics et vise à uniformiser les renseignements transmis à cet égard au président du Conseil du trésor. Cette directive, adoptée en vertu de l'article 26 de la Loi sur les contrats, énonce des exigences qui découlent

du principe de la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

Ces exigences prévoient que les organismes publics doivent transmettre au Conseil du trésor leur rapport de reddition de comptes en gestion contractuelle au plus tard le 30 juin de chaque année. Ceux-ci doivent également produire une déclaration annuelle par laquelle leur dirigeant atteste la fiabilité des données et des contrôles en gestion contractuelle au sein de l'organisme. Ils doivent également transmettre les autorisations de leurs dirigeants ainsi que d'autres renseignements spécifiques.

Résultats

Pour les années 2009-2010 à 2012-2013, tous les MO ont transmis leur rapport de reddition de comptes complet au Conseil du trésor. Ces rapports incluent notamment la déclaration de fiabilité du dirigeant de l'organisme et les autorisations du dirigeant de l'organisme.

L'année 2013-2014 est la première année financière complète pour laquelle une exigence semblable visait les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, en raison de l'attribution au Conseil du trésor de la responsabilité de l'application de la Loi sur les contrats en décembre 2012 et de la mise en place, en avril 2013, de la Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics.

Responsables de l'observation des règles contractuelles

Depuis décembre 2012, la Loi sur les contrats prévoit l'obligation, pour chaque dirigeant d'organisme public assujéti, de nommer un RORC au sein de son organisme. Le RORC est le conseiller du dirigeant de l'organisme en matière contractuelle et doit notamment le soutenir à l'égard de ses obligations de reddition de comptes et de son imputabilité en matière de gestion contractuelle. L'article 21.0.2 de la Loi sur les contrats précise les fonctions qui sont dévolues au RORC, soit les suivantes :

- veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la Loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives;
- conseiller le dirigeant de l'organisme et formuler des recommandations ou des avis sur leur application;
- veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes;
- s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles;
- exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles.

Résultats

En date du 31 mars 2014, 448 organisations sur 462 avaient procédé à la nomination d'un RORC. Il importe de mentionner que les 14 organismes actuellement non couverts sont de petite taille pour la plupart et concluent très peu de contrats annuellement.

On note également que plusieurs RORC ont par ailleurs élaboré des plans d'action, créé des structures de soutien ou remanié la directive de gestion interne de leur organisation pour y inclure leur fonction et contribuer à parfaire la formation de leurs intervenants contractuels.

Les exigences relatives aux autorisations des dirigeants d'organismes dans certaines situations contractuelles particulières, à la transmission des renseignements de reddition de comptes au SCT et à la nomination au sein de chaque organisme assujéti d'un RORC sont des mesures de la Loi sur les contrats qui contribuent à renforcer l'imputabilité des dirigeants d'organismes à l'égard de leur gestion contractuelle et de favoriser la saine gestion de fonds publics. Les données présentées démontrent que les organismes assujettis s'acquittent de manière générale correctement de leurs obligations en cette matière.

GOVERNANCE DES MARCHÉS PUBLICS ET ACTIVITÉS DE SOUTIEN À L'APPLICATION DE LA LOI

Le Conseil du trésor et son président sont deux acteurs de premier plan de la gouvernance des activités contractuelles des organismes publics. La Loi sur les contrats leur impartit d'ailleurs plusieurs pouvoirs et responsabilités en ce sens. Le SCT les assiste dans cette mission et mène plusieurs actions en lien avec le développement, la diffusion et l'application du cadre normatif des marchés publics québécois.

Le Conseil du trésor est un comité permanent du Conseil des ministres. Il regroupe cinq ministres et exerce les fonctions et les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur l'administration publique, par d'autres lois ou par le gouvernement.

Le SCT est l'appareil administratif du Conseil du trésor. Créé en 1971, il trouve son assise légale dans la Loi sur l'administration publique.

Le SCT soutient les activités du Conseil du trésor et assiste son président dans l'exercice de ses fonctions de ministre responsable de l'application de la Loi sur les contrats.

À cette fin, le SCT élabore des textes normatifs en lien avec les contrats publics à la demande du Conseil du trésor, offre une expertise-conseil en matière d'acquisition de biens, de services et de travaux de construction, diffuse des formations sur les meilleures pratiques contractuelles aux organismes publics assujettis et informe les entreprises du Québec sur la façon de procéder pour faire affaire avec le gouvernement. Le SCT met enfin en œuvre, pour le compte du président du Conseil du trésor, des activités de suivi et de contrôle de l'application de la Loi sur les contrats.

Cette partie présente un sommaire des activités menées dans ce contexte par le SCT depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats en octobre 2008.

CONSEIL EN MATIÈRE D'ÉLABORATION ET DE MODIFICATION DU CADRE NORMATIF

Le SCT assume un rôle-conseil auprès du Conseil du trésor en ce qui a trait aux modifications à apporter à la Loi sur les contrats et à l'élaboration des autres éléments du cadre normatif, tels les règlements, les politiques et les directives qui soutiennent son application. À cet égard, le SCT participe à l'évolution des règles qui encadrent les pratiques contractuelles sur les marchés publics en fonction de nouvelles possibilités, contraintes ou problématiques.

Au cours des dernières années, ces activités de développement et de modification du cadre normatif ont résulté de nouvelles orientations gouvernementales en lien avec les accords de libéralisation des marchés publics et la nécessité de répondre à certaines problématiques ciblées par les organismes publics ou leurs contractants.

Du 1^{er} octobre 2008 au 31 mars 2014, la Loi sur les contrats a été modifiée huit fois par le législateur, alors que la réglementation sur les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction a fait l'objet de modifications à six reprises. Quatre nouveaux règlements ont également été adoptés au cours de cette période.

Ces réformes législatives et réglementaires ont été préparées et soutenues par les activités de veille, de documentation, de rédaction, d'analyse comparative et de consultation auprès des acteurs concernés par les changements envisagés par le SCT.

Veille, analyses et consultations

Afin d'être en mesure de conseiller adéquatement le Conseil du trésor et son président, le SCT effectue régulièrement diverses activités de veille en gestion contractuelle publique, notamment en ce qui a trait aux expériences des autres gouvernements, aux recherches menées dans les milieux universitaires et à toute autre publication récente à ce sujet. Ces activités

de documentation permettent d'observer et d'analyser l'environnement des marchés publics à l'échelle nationale et internationale pour en dégager les meilleures pratiques et orienter les travaux d'amélioration continue du cadre de gestion des marchés publics québécois.

De plus, le SCT coordonne diverses activités de concertation avec des organismes publics et des associations de fournisseurs de l'État pour échanger sur la gestion contractuelle et faire évoluer les règles et les pratiques en cette matière. Le SCT a d'ailleurs mené, en 2013, une vaste consultation auprès d'organismes publics, de sociétés d'État et d'associations d'entreprises de l'industrie des technologies de l'information et de la construction. Au total, plus d'une cinquantaine d'organisations ont fait plus de 400 propositions concernant les règles et pratiques contractuelles des organismes publics.

En marge des consultations tenues à son initiative, le SCT est également appelé à recevoir les représentations d'associations de fournisseurs de l'État et d'organismes publics en leur qualité de donneurs d'ouvrage. Ceux-ci viennent l'informer de certaines problématiques particulières vécues dans leurs activités contractuelles et présenter des suggestions d'adaptation de certaines règles encadrant la conclusion et l'exécution des contrats publics des organismes assujettis à la Loi sur les contrats.

En parallèle à ces travaux, le SCT est également appelé à conseiller le Conseil du trésor sur les impacts et interactions possibles de l'adoption de nouvelles orientations, mesures ou autres actions gouvernementales avec le cadre normatif des marchés publics. Ces conseils visent à assurer la cohérence des actions envisagées avec les principes et les obligations prévues à la Loi sur les contrats et avec les dispositions des accords de libéralisation avec les marchés.

DÉVELOPPEMENT DE L'EXPERTISE DES DONNEURS D'OUVRAGES

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats, le SCT a développé plusieurs outils pour consolider l'expertise des donneurs d'ouvrages et soutenir l'application de la Loi. Ceux-ci peuvent être regroupés sous quatre principaux champs d'action, soit la diffusion des meilleures pratiques et le développement d'outils de référence, l'offre de formations sur le cadre normatif et administratif des contrats publics, l'offre de services-conseils en matière de gestion contractuelle et l'organisation de rencontres d'échange et d'information destinées aux intervenants en gestion contractuelle.

Diffusion des meilleures pratiques et développement d'outils et de documents de référence

Le SCT a développé, au cours des cinq dernières années, de nombreux documents et outils de référence visant à permettre aux intervenants en gestion contractuelle des organismes publics d'accroître leur expertise, d'être informés des nouveautés touchant le cadre normatif et d'accéder à des documents types d'appels d'offres et de contrats. Ces outils sont facilement accessibles par l'entremise de l'Extranet des marchés publics ou sur le site Internet du SCT.

Mis en place en 2003, l'Extranet des marchés publics est un site Internet dont l'inscription est réservée au personnel des organismes publics assujettis, y compris celui des organismes visés par l'article 7 de la Loi sur les contrats.

Ce site contient divers renseignements concernant la gestion contractuelle des organismes publics et propose différents forums de discussion où les utilisateurs peuvent interagir et échanger avec les conseillers en gestion contractuelle du SCT.

Parmi les publications réalisées ou mises à jour au cours des cinq dernières années par le SCT à l'intention des donneurs d'ouvrage publics, on trouve notamment :

- près de 30 bulletins Info-marchés publics contenant notamment des renseignements sur les changements apportés au cadre normatif des marchés publics;
- 22 info-conseils qui apportent des précisions sur certains sujets en lien avec l'application du cadre normatif des marchés publics;
- 6 bulletins d'interprétation des marchés qui présentent une disposition légale ou réglementaire, procèdent à son interprétation et en expliquent l'application au regard d'une situation précise;
- un coffre à outils pour protéger l'intégrité des contrats publics;
- plusieurs guides et aide-mémoire sur divers sujets liés à la gestion contractuelle.

Offre de formations sur le cadre normatif et administratif des contrats publics

Afin de favoriser le respect du cadre normatif des marchés publics par les organismes assujettis, le SCT a mis en place une offre diversifiée de formation à ce sujet.

Les conseillers en gestion contractuelle du SCT ont d'abord développé une formation de base sur la Loi sur les contrats. Celle-ci vise à expliquer

les fondements et les principales dispositions de la Loi sur les contrats. Dès août 2008, soit un peu plus d'un mois avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats, le SCT a amorcé une tournée du Québec afin de diffuser cette formation. Un total de 67 séances de formation ont ainsi été tenues. Cet effort initial a permis de former 2 161 personnes en quelques mois. Depuis, chaque année, une moyenne de huit séances de formation de base sont organisées à Québec, et six à Montréal. Celles-ci ont permis de former 1 607 participants au cours de la période visée.

Également, depuis l'année financière 2011-2012, le SCT diffuse, à la demande d'organismes, des séances de formation personnalisée sur la Loi sur les contrats au sein d'un organisme ou d'un regroupement d'établissements en particulier. Certaines de ces formations personnalisées sont également adaptées de manière à reprendre certains éléments de la formation de base, qui sont enrichis d'exemples et de cas pratiques qui répondent aux besoins particuliers des participants. À ce jour, 3 457 personnes ont été formées par l'entremise de ce type de formation.

Le tableau suivant présente le détail du nombre de participants qui ont annuellement reçu une formation de base ou une formation personnalisée sur la Loi sur les contrats au cours de la période visée.

Tableau 5 : Nombre de personnes qui ont reçu une formation sur la Loi sur les contrats pour la période du 21 août 2008 au 31 mars 2014

Nombre de participants	2008-2009 ³⁰	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Formations de base	2 161	418	190	283	261	455	3 768
Formations personnalisées et adaptées	S.O.	S.O.	S.O.	798	423	2 236	3 457
Total	2 161	418	190	1 081	684	2 691	7 225

³⁰ Cette période commence le 21 août 2008.

Le SCT a également conçu une formation destinée aux secrétaires de comités de sélection. Celle-ci vise à consolider les connaissances des participants au sujet de l'application de la Loi sur les contrats et plus particulièrement du fonctionnement d'un comité de sélection. Cette formation doit être suivie par tout employé d'un MO³¹ appelé à agir à titre de secrétaire de comité de sélection. Les participants se voient d'ailleurs délivrer une attestation de formation de secrétaire de comité de sélection par le SCT. En date du 31 mars 2014, 807 personnes détenaient une attestation à titre de secrétaires de comités de sélection, dont 327 en provenance des MO, 284 du réseau de la santé et des services sociaux et 196 du réseau de l'éducation.

Le SCT propose enfin une offre de formation en ligne qui se compose de 28 capsules portant sur divers sujets liés à la gestion contractuelle.

Parmi ces capsules, qui sont disponibles par l'entremise de l'Extranet des marchés publics, 27 doivent avoir été visionnées préalablement à la formation destinée aux secrétaires de comité de sélection.

Offre en services-conseils en matière de gestion contractuelle

Le SCT offre des services-conseils qui peuvent être obtenus par téléphone et par courrier électronique afin de soutenir les donneurs d'ouvrage publics dans l'application du cadre normatif des marchés publics.

Du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, 10 628 demandes-conseils ont été traitées par les conseillers en gestion contractuelle du SCT. Le tableau suivant présente le nombre de demandes-conseils reçues annuellement au cours de cette période.

Tableau 6 : Nombre de demandes-conseils des organismes publics reçues annuellement par le SCT pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Nombre de demandes-conseils reçues	1 057	1 655	1 426	2 093	4 397	10 628

Rencontres d'échange et d'information

Cinq forums d'échange ont été mis en place par le SCT dans le but d'offrir une plateforme favorisant le réseautage entre divers intervenants du domaine de la gestion contractuelle. Ces forums constituent également un moyen efficace pour le SCT de véhiculer de l'information sur l'application du cadre normatif des marchés publics à certaines catégories d'intervenants en gestion contractuelle. Ils permettent de plus au SCT d'être informé des problématiques vécues par les organismes publics assujettis dans le cadre de leur gestion contractuelle.

L'un de ces forums, qui était en place avant même l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats, regroupe les secrétaires de comités de sélection. Il se tient sur une base semestrielle et a réuni, en moyenne, 373 participants au cours de la dernière année. Il importe de mentionner que les secrétaires de comités de sélection des ministères et organismes publics doivent assister à ces forums, à défaut de quoi, après deux absences consécutives, ils perdent leur attestation de secrétaire de comité de sélection. Il est à noter qu'il n'existe pour le moment aucune obligation correspondante pour les secrétaires de comités de sélection des réseaux de l'éducation et de la santé et

³¹ Cette exigence découle de la Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics.

des services sociaux, bien que ceux-ci soient conviés à participer à ces forums sur une base volontaire.

Un autre forum animé par le SCT est celui des RORC. Il a été mis en place à l'hiver 2013 à la suite de l'introduction à la Loi sur les contrats de l'exigence de la nomination d'un RORC au sein de chaque organisme public assujéti. Les forums, qui se tiennent également sur une base semestrielle, ont réuni 383 RORC au forum de l'hiver 2013, et 301 RORC au forum de l'automne 2013.

Trois autres forums, créés au cours de l'année 2013-2014, rassemblent les RORC des principaux donneurs d'ouvrage de chacun des réseaux, soit respectivement des MO, de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Ces forums permettent au SCT de mieux connaître la réalité des principaux donneurs d'ouvrage et de s'y référer, à titre de groupes consultatifs, dans les travaux d'amélioration continue des activités de formation et de ses outils de soutien à la gestion contractuelle. Ces forums permettent également aux RORC des plus grands donneurs d'ouvrage d'échanger au sujet de leurs meilleures pratiques et de solutions novatrices mises en place au sein de leur organisation.

INFORMATION AUX ENTREPRISES SUR LA FAÇON DE FAIRE AFFAIRE AVEC L'ÉTAT

À la suite de l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats et de ses règlements, le SCT a mis en œuvre diverses actions visant à s'assurer que les entreprises disposent de toute l'information qui leur est nécessaire ou utile sur la façon de faire affaire avec l'État. Les services mis en place par le SCT à l'intention des entreprises portent principalement sur la diffusion d'information et le traitement des demandes d'intervention auprès des organismes publics formulées par ces dernières en lien avec le déroulement de certains appels d'offres.

Diffusion de renseignements généraux à l'intention des entreprises

Dans le but de favoriser l'accessibilité des entreprises aux contrats publics, de susciter leur intérêt à l'égard de ces contrats et, ainsi, d'accroître la concurrence sur les marchés publics, le SCT a déployé plusieurs initiatives visant à renseigner les entreprises sur les possibilités de contracter avec l'État et sur les modalités applicables à ces relations d'affaires.

Le SCT a par exemple profité de différents salons d'information destinés aux entreprises pour informer un maximum d'entreprises des changements apportés au cadre normatif des marchés publics. Depuis, le SCT a poursuivi, par l'entremise de plusieurs plateformes, notamment de son site Web et de ceux du RENA et du SEAO, la diffusion d'un éventail de renseignements destinés aux entreprises souhaitant obtenir des contrats publics. Ceux-ci portent sur toutes les phases du processus contractuel afin que les entreprises soient renseignées tant sur la marche à suivre pour obtenir des contrats publics, que sur leurs responsabilités en tant que cocontractants de l'État, notamment en matière d'intégrité.

Le principal outil utilisé par le SCT pour informer les entreprises demeure son site Web. La section réservée aux contrats publics fait état de la réglementation en vigueur, tout en vulgarisant des renseignements techniques comme ceux portant sur les types de contrats et les modes de sollicitation et d'adjudication des contrats publics. On y retrouve six capsules d'apprentissage en ligne spécifiquement destinées aux entreprises désirant obtenir des contrats publics qui traitent des principaux sujets reliés à la gestion contractuelle des organismes publics. Ces capsules mettent l'accent sur la réglementation reliée aux exigences d'intégrité envers les contractants de l'État. Le site Web présente également des bulletins d'information précisant la portée des changements réglementaires et de l'information sur la procédure pour solliciter et obtenir un contrat public, ainsi que sur les moyens à prendre pour éviter le rejet d'une soumission.

Les capsules de formation à l'intention des entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État peuvent être visionnées par l'entremise du site Web du SCT : <http://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/formation/entreprises/>.

Un service d'information téléphonique et écrit permet par ailleurs aux entreprises de se renseigner sur les processus contractuels du gouvernement et de soumettre leurs questions à

ce sujet aux conseillers en gestion contractuelle du SCT. Du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014, le SCT a reçu 2 792 demandes d'information de la part de contractants potentiels. La majorité de ces demandes visaient à obtenir de l'information sur la façon de faire affaire avec l'État, sur l'attestation de Revenu Québec et sur le RENA. Le tableau 7 présente le nombre de demandes d'information reçues annuellement par le SCT au cours de la période visée.

Tableau 7 : Nombre de demandes d'information formulées par des entreprises reçues annuellement par le SCT pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Nombre de demandes formulées par des entreprises	419	447	480	770	676	2 792

Traitement des demandes d'intervention

À titre de responsable de la Loi sur les contrats, le Conseil du trésor a mandaté le SCT pour intervenir auprès des organismes publics afin d'améliorer le processus de gestion contractuelle du gouvernement dans son ensemble. Le SCT intervient lorsque requis et peut proposer des améliorations à un appel d'offres public en cours. Ces interventions résultent de demandes d'entreprises qui se sentent lésées au cours d'un processus d'appel d'offres ou qui désirent dénoncer la gestion contractuelle déficiente d'un organisme public dans le cadre d'un appel d'offres ou de la gestion d'un contrat spécifique.

Considérant le principe de l'imputabilité des dirigeants d'organismes au regard de leur gestion contractuelle, ces interventions relèvent du rôle-conseil du SCT auprès des organismes publics et ne revêtent pas un caractère coercitif. Ce sont les dirigeants d'organismes qui demeurent imputables de la décision d'appliquer ou non les recommandations formulées par le SCT.

Au cours des cinq premières années financières complètes d'application de la Loi, 246 demandes d'intervention ont été formulées au SCT. Le tableau 8 présente la répartition annuelle de ces demandes.

Tableau 8 : Nombre de demandes d'intervention reçues annuellement par le SCT pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Nombre de demandes d'intervention	36	19	34	48	109	246

SUIVI ET CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LOI

Le SCT est enfin responsable d'analyser la reddition de comptes effectuée par les MO en matière de gestion contractuelle, et ce, depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les contrats. Plus récemment, avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'intégrité, cette responsabilité s'est étendue aux organismes du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation. À ce titre, le SCT assure un suivi du respect de la Loi sur les contrats ainsi que de ses règlements, politiques et directives afférents, par les organismes assujettis.

Ce suivi s'effectue principalement par l'analyse des différents rapports de reddition de comptes reçus des organismes publics, par l'analyse des renseignements publiés sur le SEAO et par des vérifications ponctuelles au sein de certains organismes ciblés. Le SCT produit également des analyses statistiques qui permettent de suivre l'évolution des activités des organismes assujettis sur les marchés publics.

Suivi des mécanismes de reddition de comptes

Le SCT effectue des travaux d'analyse de la reddition de comptes effectuée par les dirigeants d'organismes publics. Le SCT évalue notamment que les renseignements et justifications fournis au soutien des autorisations données par les dirigeants d'organismes en vertu de plusieurs dispositions spécifiques du cadre normatif sont suffisants et appropriés. Ces travaux requièrent parfois des interventions pour obtenir certaines précisions, fournir des explications sur les obligations découlant du cadre normatif ou pour offrir du soutien aux organismes concernés.

Le suivi de l'application du cadre normatif est également réalisé par l'entremise d'activités de veille sur le SEAO. Celles-ci consistent à effectuer une surveillance des avis d'appel d'offres publics sélectionnés selon un échantillonnage aléatoire. Ces travaux permettent au SCT d'être proactif et d'effectuer des interventions auprès des organismes pendant la période de publication lorsqu'une irrégularité est relevée. Cela permet à l'organisme public de modifier ses documents d'appel d'offres avant la date limite de réception des soumissions, lorsqu'il le juge à propos, à la suite de l'intervention du SCT.

Le suivi des activités contractuelles sur les marchés publics est également réalisé par la production d'analyses à partir des renseignements publiés sur le SEAO par les organismes publics. Ces données brutes sont extraites et traitées en vue de la production de rapports statistiques. Ces travaux requièrent également des interventions auprès des organismes afin d'obtenir de l'information complémentaire.

Le tableau 9 présente le détail des interventions faites auprès des organismes publics dans le cadre des activités de veille, de suivi de la reddition de comptes et de production des rapports statistiques. De telles interventions ont été menées dès la première année d'application de la Loi, mais ce n'est qu'à partir de l'année 2012-2013 que le SCT a entrepris de les journaliser. Les données présentées regroupent les interventions effectuées à l'égard des MO en 2012-2013 et de l'ensemble des organismes assujettis pour l'année 2013-2014, soit à partir de la prise en charge par le SCT de la responsabilité de l'application de la Loi sur les contrats pour les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

Tableau 9 :
Nombre d'interventions réalisées annuellement
par le SCT dans le cadre des activités de veille,
de suivi de la reddition de comptes
et de production de rapports statistiques
pour les années 2012-2013 et 2013-2014

Types d'intervention	2012-2013 (MO)	2013-2014 (3 réseaux)
Activités de veille sur les appels d'offres publiés au SEAO	30	192
Travaux d'analyse en reddition de comptes	106	461
Travaux statistiques sur les contrats des organismes publics	288	655
Total	424	1 308

Ces interventions personnalisées effectuées auprès des organismes publics sur les différents constats et problématiques observés permettent d'améliorer le niveau de respect du cadre normatif.

Vérification de la conformité de l'application du cadre normatif

En vigueur depuis juin 2011, la Loi concernant la lutte contre la corruption (RLRQ, chapitre L-6.1) a introduit des dispositions modificatives à la Loi sur les contrats, dont l'attribution au président du Conseil du trésor d'un pouvoir de vérification. Ainsi, en vertu de l'article 27.1 de la Loi sur les contrats, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2011, le président du Conseil du trésor a compétence pour vérifier si l'adjudication et l'attribution des contrats ainsi que l'application des différentes mesures de gestion contractuelle par un organisme visé par cette loi respectent les règles établies en vertu de cette loi.

Ces vérifications visent à évaluer la conformité des pratiques contractuelles d'un organisme au cadre normatif. Ces travaux se terminent par la rédaction d'un rapport de vérification qui fournit des conclusions au regard des objectifs de vérification. De plus, des recommandations

sont formulées et un plan d'action est requis de la part des organismes visés. Le président du Conseil du trésor communique son avis et, le cas échéant, les recommandations qu'il juge appropriées au Conseil du trésor au sujet des résultats de ces vérifications.

En somme, plusieurs actions ont été menées par le SCT au cours des cinq dernières années afin de promouvoir et de soutenir une meilleure application de la Loi sur les contrats et du cadre normatif dans lequel elle s'inscrit. Les efforts investis dans le développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage public ont contribué à concrétiser la volonté gouvernementale d'uniformisation de l'application du cadre législatif et réglementaire, alors que les services développés à l'intention des cocontractants potentiels de l'État ont permis de répondre aux interrogations de ces derniers sur la façon de faire affaire avec les organismes publics assujettis.

On constate par ailleurs une augmentation marquée de la demande de services-conseils et des formations destinées aux organismes publics. Cet intérêt pour les services offerts par le SCT démontre une volonté des organismes publics d'améliorer leurs pratiques de saine gestion contractuelle et de se conformer aux exigences de la Loi sur les contrats. L'augmentation du nombre de demandes d'information et d'intervention formulées par les entreprises témoigne pour sa part d'un intérêt certain pour les contrats publics, d'une meilleure connaissance de ces dernières des règles qui gouvernent les marchés publics et de la volonté que celles-ci soient appliquées uniformément par l'ensemble des organismes publics assujettis.

Ce souci d'une meilleure conformité de l'application de la Loi sur les contrats est partagée par le SCT qui travaille, par ses activités de suivi et de contrôle de l'application de la Loi et par ses activités liées à l'élaboration et la modification du cadre normatif, à l'amélioration continue de l'encadrement des contrats publics au Québec.

CONCLUSION

Par l'adoption de la Loi sur les contrats en 2006, le Québec s'est doté d'une loi prépondérante en matière de gestion contractuelle. Les dispositions de cette loi visent à favoriser une saine gestion des fonds publics et une équité contractuelle envers les fournisseurs de l'État. Cette réforme poursuivait également des objectifs d'uniformisation des règles applicables aux contrats des organismes publics, de renforcement du cadre normatif des marchés publics et de consolidation des engagements pris par le Québec dans le cadre des accords intergouvernementaux de libéralisation économique. Le portrait de l'application de la Loi sur les contrats depuis son entrée en vigueur démontre que ces objectifs ont été atteints.

L'assujettissement des MO, des établissements du réseau de l'éducation et des organismes du réseau de la santé et des services sociaux à un cadre législatif et réglementaire unifié constitue une des nouveautés importantes de la Loi sur les contrats. Alors qu'auparavant, l'encadrement était composé de règles diversifiées et dispersées dans des documents normatifs propres à chaque réseau, la Loi est venue assujettir les contrats de toutes ces entités aux mêmes exigences. Ce changement a permis un allègement administratif pour les fournisseurs de l'État, un resserrement des règles applicables aux organismes et établissements d'éducation, de santé et de services sociaux en matière de gestion contractuelle et une uniformisation des règles qui gouvernent les dépenses de fonds publics dans le cadre des activités contractuelles de l'appareil gouvernemental.

La Loi sur les contrats a également mis de l'avant plusieurs mesures visant à soutenir les orientations gouvernementales en matière d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité en matière de contrats publics. On y trouve, par exemple, des exigences relatives à l'attestation de Revenu Québec et à l'autorisation de contracter en matière d'intégrité des cocontractants de l'État. D'autres dispositions font de l'appel d'offres public le mode de sollicitation à privilégier

dans un souci d'accessibilité et d'équité envers les entreprises et énoncent des règles de publication des contrats et des avis d'appel d'offres pour favoriser la transparence des processus contractuels. D'autres règles portent enfin sur les autorisations du dirigeant d'organisme et la reddition de comptes en vue de renforcer l'imputabilité des dirigeants. Le portrait de l'application de ces mesures présenté dans ce rapport permet de conclure à une conformité globalement satisfaisante de la gestion contractuelle des organismes assujettis aux normes établies par la Loi.

Ces cinq premières années et demie d'application de la Loi sur les contrats ont également permis au Conseil du trésor d'affirmer son leadership en matière de gestion contractuelle des organismes publics. Tant par les activités de son Secrétariat en matière d'élaboration, de modification, de suivi et de contrôle de l'application du cadre normatif que par le soutien au développement de l'expertise des donneurs d'ouvrage et par l'information que ce dernier diffuse aux entreprises sur la façon de faire affaire avec l'État, le Conseil du trésor a su assumer son rôle de responsable de l'application de la Loi sur les contrats à l'échelle gouvernementale.

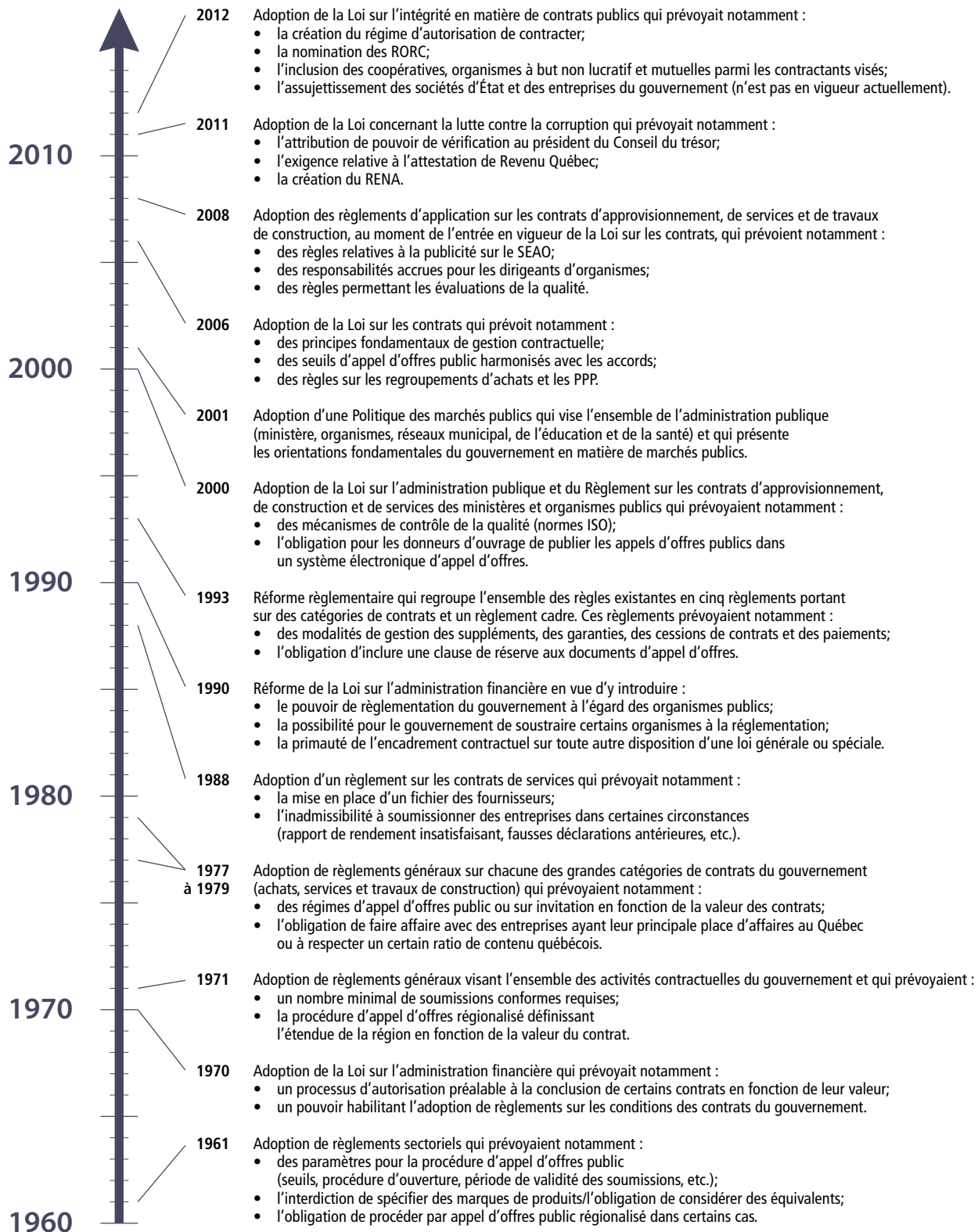
Ce Rapport concernant l'application de la Loi sur les contrats des organismes publics constitue le premier bilan de la mise en œuvre de la Loi depuis son entrée en vigueur. Il pourra servir de base de comparaison de la situation de la gestion contractuelle des organismes publics à l'occasion de la publication du prochain rapport quinquennal sur l'application de la Loi dans cinq ans.

Les résultats qui y sont présentés fournissent des pistes de réflexion sur les mesures d'encadrement des marchés publics déployées par le gouvernement au cours des cinq dernières années et démontrent que, malgré les progrès accomplis, d'autres étapes restent à franchir dans la poursuite des objectifs d'intégrité, d'accessibilité, de transparence et d'imputabilité qui se situent au cœur de la Loi sur les contrats. Ces principes constituent d'ailleurs les bases sur

lesquelles le gouvernement pourra continuer à favoriser l'émergence des meilleures pratiques, ainsi qu'à bâtir et à améliorer le cadre normatif des marchés publics québécois. Il est à prévoir que le rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats

publics dans l'industrie de la construction, qui est attendu dans les prochains mois, fournira également de nouveaux éléments susceptibles de contribuer à cette démarche d'amélioration continue de l'encadrement des contrats des organismes publics québécois.

ANNEXE 1 : LIGNE DU TEMPS DE L'ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DES MARCHÉS PUBLICS QUÉBÉCOIS



ANNEXE 2 : TABLEAU SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS ATTRIBUÉS PAR LA LOI SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS

Pouvoirs et responsabilités des intervenants en gestion contractuelle

Intervenants	Pouvoirs et responsabilités
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir réglementaire d'établir des conditions applicables à l'égard des contrats visés qui s'ajoutent à celles déjà prévues par la Loi sur les contrats. • Pouvoir d'autoriser la conclusion d'un contrat selon des conditions différentes de celles prévues par la Loi sur les contrats.
Président du Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de l'application de la Loi. • Pouvoir de vérification des pratiques d'adjudication et d'attribution des contrats et de l'application des différentes mesures de gestion contractuelle par les organismes assujettis.
Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de l'édiction des directives, de formules types de contrats et de documents standards applicables aux organismes publics ou à un groupe d'organismes publics en particulier en matière de gestion contractuelle. • Pouvoir d'autoriser un organisme assujetti à conclure un contrat selon des conditions différentes de celles qui lui sont applicables en vertu d'un règlement prévu à la Loi sur les contrats et fixer, dans un tel cas, les conditions applicables à ce contrat.
Dirigeants d'organismes	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables des décisions prises au sujet des contrats publics dans leur organisation et de la bonne utilisation des fonds publics en cette matière en vertu de leur imputabilité. • Responsables d'instaurer des mesures de suivi et de contrôle de la gestion contractuelle au sein de leur organisme. • Pouvoir d'autoriser la conclusion d'un contrat de gré à gré, en raison d'une situation d'urgence où la sécurité des biens ou des personnes est menacée, avec un contractant inadmissible ou non autorisé aux contrats publics. • Pouvoir d'autoriser la conclusion de certains types de contrats de gré à gré dont la valeur excède les seuils d'appel d'offres public, soit ceux portant sur une question de nature confidentielle ou protégée et ceux au regard desquels il est possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public. • Pouvoir d'autoriser toute modification à un contrat occasionnant une dépense supplémentaire. • Pouvoir d'autoriser la conclusion d'un contrat à la suite d'un appel d'offres public lorsqu'une seule soumission conforme ou acceptable a été reçue. • Pouvoir d'autoriser le rejet d'une soumission dont le prix est jugé anormalement bas.
Responsables de l'observation des règles contractuelles	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables de veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la Loi, les règlements, les politiques et les directives applicables. • Responsables de veiller à l'intégrité des processus internes, de conseiller les dirigeants d'organismes et de leur formuler des recommandations ou des avis en matière de gestion contractuelle.

ANNEXE 3 : DÉTAILS DU PORTRAIT STATISTIQUE DES CONTRATS PUBLICS CONCLUS POUR LA PÉRIODE DU 1^{ER} AVRIL 2009 AU 31 MARS 2014

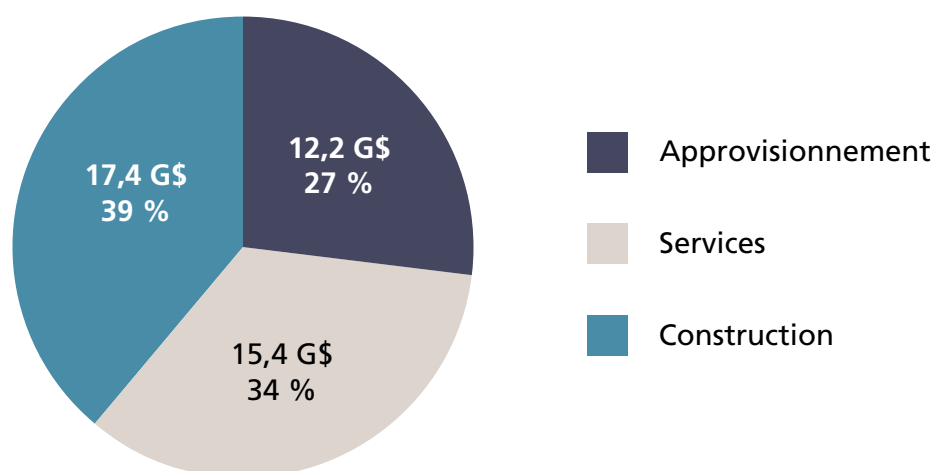
Nombre de contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne 5 ans
Ministères et organismes	8 350	8 163	7 925	8 149	7 050	7 927
Réseau de la santé et des services sociaux	4 167	5 315	6 146	5 925	5 616	5 434
Réseau de l'éducation	6 139	7 154	7 004	6 657	7 769	6 945
Total	18 656	20 632	21 075	20 731	20 435	20 306

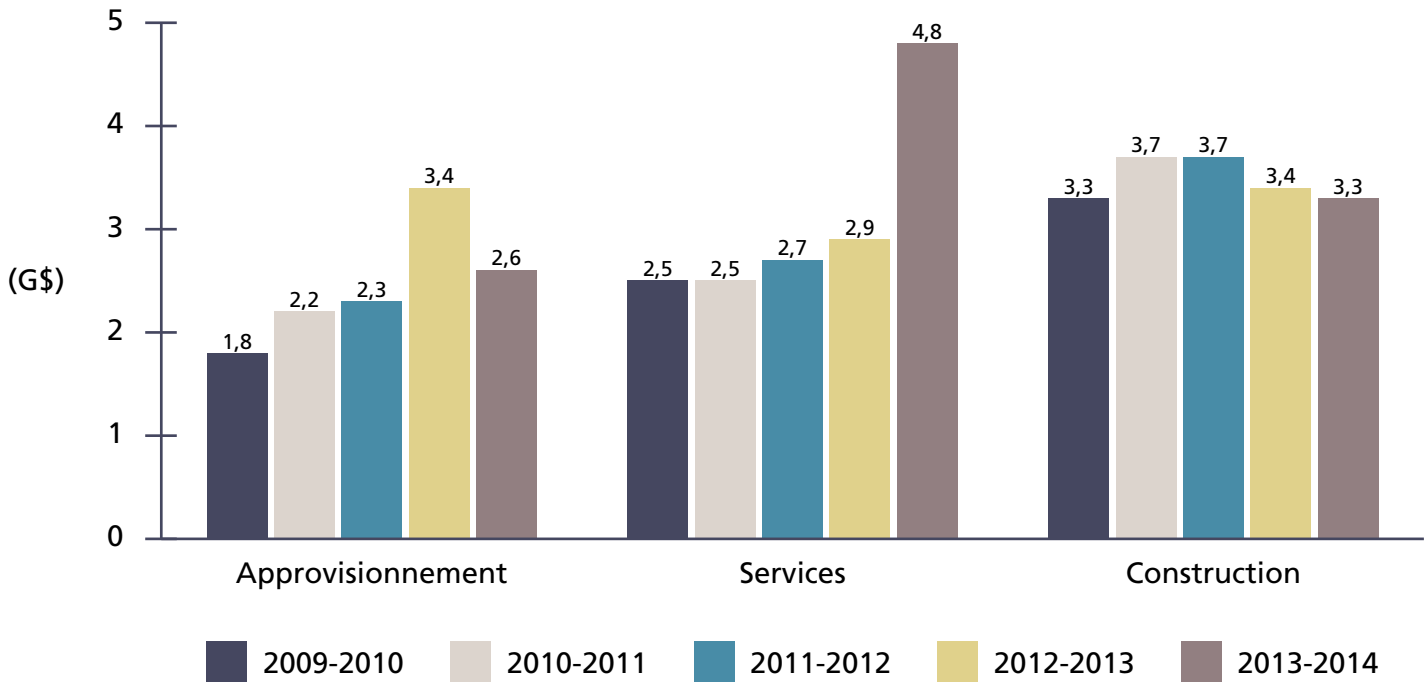
Valeur en G\$ des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Moyenne 5 ans
Ministères et organismes	4,9	4,5	5,1	5,0	5,2	4,9
Réseau de la santé et des services sociaux	1,5	2,0	2,3	3,1	3,8	2,5
Réseau de l'éducation	1,2	1,9	1,4	1,5	1,6	1,5
Total	7,6	8,4	8,8	9,6	10,6	9,0

Répartition de la valeur selon le type de contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$



Répartition annuelle des valeurs selon le type de contrat comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$



ANNEXE 4 : SEUILS D'APPLICATION DES ACCORDS DE LIBÉRALISATION DES MARCHÉS PUBLICS EN FONCTION DE LA CATÉGORIE D'ORGANISMES PUBLICS

Contrats d'approvisionnement

Catégories d'organismes	ACI	AQNB (2008) ACCQO	AQNY	AMP
Ministères et organismes budgétaires	25 k\$	25 k\$	25 k\$	548,7 k\$
Autres organismes du gouvernement	25 k\$	25 k\$	25 k\$	-
Éducation	100 k\$	100 k\$	-	-
Santé et services sociaux	100 k\$	100 k\$	-	-

Contrats de services

Catégories d'organismes	ACI	AQNB (2008) ACCQO	AQNY	AMP
Ministères et organismes budgétaires	100 k\$	100 k\$*	100 k\$	548,7 k\$
Autres organismes du gouvernement	100 k\$	100 k\$*	100 k\$	-
Éducation	100 k\$	100 k\$	-	-
Santé et services sociaux	100 k\$	100 k\$	-	-

* Les contrats de publicité et de relations publiques sont visés à l'AQNB (2008) à partir de 200 k\$.

Contrats de travaux de construction

Catégories d'organismes	ACI	AQNB (2008) ACCQO	AQNY	AMP
Ministères et organismes budgétaires	100 k\$	100 k\$	100 k\$	7,7 M\$
Autres organismes du gouvernement	100 k\$	100 k\$	100 k\$	-
Éducation	250 k\$	100 k\$	-	-
Santé et services sociaux	250 k\$	100 k\$	-	-

ANNEXE 5 : LISTE DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES QUI PERMETTENT LA CONCLUSION DE GRÉ À GRÉ DE CERTAINS CONTRATS, D'APPROVISIONNEMENT DE SERVICES ET DE TRAVAUX DE CONSTRUCTION EN APPLICATION DU PARAGRAPHE 5° DU 1^{ER} ALINÉA DE L'ARTICLE 13 DE LA LOI SUR LES CONTRATS

Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics

- a. 27 Contrat pour l'acquisition de sable, de pierre, de gravier ou d'enrobés bitumineux comportant une dépense inférieure à 200 000 \$
- a. 28 Contrat lié à des activités de recherche et de développement ou à des activités d'enseignement
- a. 29 Contrat d'approvisionnement pour des activités à l'étranger
- a. 29.1 Contrat à commandes pour l'acquisition de logiciels

Règlement sur les contrats de services des organismes publics

- a. 35 Contrat de services juridiques
- a. 37 Contrat de services financiers ou bancaires
- a. 42 Contrat de services pour des activités à l'étranger
- a. 42.1 Contrat de services pour l'engagement d'un enquêteur, d'un conciliateur, d'un négociateur, etc.
- a. 42.0.1 Contrat relatif à la production de plants forestiers
- a. 42.0.3 Contrat de réparation d'un aéronef

Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics

- a.35 Contrat de travaux de construction pour des activités à l'étranger

ANNEXE 6 : DÉTAILS DES NOMBRES ET DES VALEURS DES CONTRATS COMPORTANT UNE DÉPENSE ÉGALE OU SUPÉRIEURE À 25 000 \$ RÉPARTIS SELON LE MODE DE SOLLICITATION UTILISÉ POUR LA PÉRIODE DU 1^{ER} AVRIL 2009 AU 31 MARS 2014

Nombre de contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ répartis selon le mode de sollicitation utilisé pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014

Type de contrat	2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	Nombre	Valeur relative (%)	Nombre	Valeur relative (%)	Nombre	Valeur relative (%)	Nombre	Valeur relative (%)	Nombre	Valeur relative (%)
AOP	8 288	45	10 312	50	10 387	49	9 735	47	10 114	50
AOI	3 415	18	3 243	16	3 321	16	3 182	15	2 930	14
Gré à gré	6 953	37	7 077	34	7 367	35	7 814	38	7 391	36
Totaux	18 656	100	20 632	100	21 075	100	20 731	100	20 435	100

Valeur des contrats comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 \$ répartis selon le mode de sollicitation utilisé pour la période du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014

Type de contrat	2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	Valeur	Valeur relative (%)	Valeur	Valeur relative (%)	Valeur	Valeur relative (%)	Valeur	Valeur relative (%)	Valeur	Valeur relative (%)
AOP	6 126 M\$	81	6 904 M\$	82	7 341 M\$	84	7 901 M\$	82	8 368 M\$	79
AOI	204 M\$	3	264 M\$	3	207 M\$	2	343 M\$	4	203 M\$	2
Gré à gré	1 229 M\$	16	1 245 M\$	15	1 243 M\$	14	1 374 M\$	14	2 035 M\$	19
Totaux	7 559 M\$	100	8 413 M\$	100	8 791 M\$	100	9 618 M\$	100	10 606 M\$	100

ANNEXE 7 : TAUX DE CONFORMITÉ POUR CHAQUE DÉLAI DE PUBLICATION DES RENSEIGNEMENTS SUR LE SEAO DE CHACUN DES RÉSEAUX POUR LA PÉRIODE DU 1^{ER} AVRIL 2009 AU 31 MARS 2014

Taux de publication des résultats de l'ouverture des soumissions des AOP (4 jours ouvrables)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Ministères et organismes	92 %	96 %	98 %	96 %	97 %
Réseau de la santé et des services sociaux	71 %	73 %	80 %	80 %	82 %
Réseau de l'éducation	73 %	73 %	80 %	80 %	85 %

Taux de publication de la conclusion d'un contrat à la suite d'un AOP (15 jours)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Ministères et organismes	69 %	68 %	75 %	75 %	70 %
Réseau de la santé et des services sociaux	71 %	76 %	76 %	71 %	76 %
Réseau de l'éducation	69 %	73 %	77 %	72 %	76 %

Taux de publication de la conclusion d'un contrat à la suite d'un AOI ou de gré à gré (6 mois ou 185 jours)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Ministères et organismes	79 %	83 %	86 %	83 %	83 %
Réseau de la santé et des services sociaux	73 %	73 %	75 %	72 %	76 %
Réseau de l'éducation	72 %	75 %	73 %	72 %	84 %

**Secrétariat
du Conseil du trésor**

Québec

