

ACTIONS CONCERTÉES POUR RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA COLLUSION ET LA CORRUPTION



**ACTIONS CONCERTÉES
POUR RENFORCER LA LUTTE
CONTRE LA COLLUSION
ET LA CORRUPTION**

Soucieux de protéger l'environnement, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Transports du Québec favorisent l'utilisation de papier fabriqué à partir de fibres recyclées pour la production de leurs imprimés et encouragent le téléchargement de cette publication.

Imprimé sur du papier Rolland Enviro100 contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-Logo, procédé sans chlore, FSC recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.



© Gouvernement du Québec, 2011

ISBN 978-2-550-63289-4 (imprimé)

ISBN 978-2-550-63288-7 (PDF)

Dépôt légal – 2011

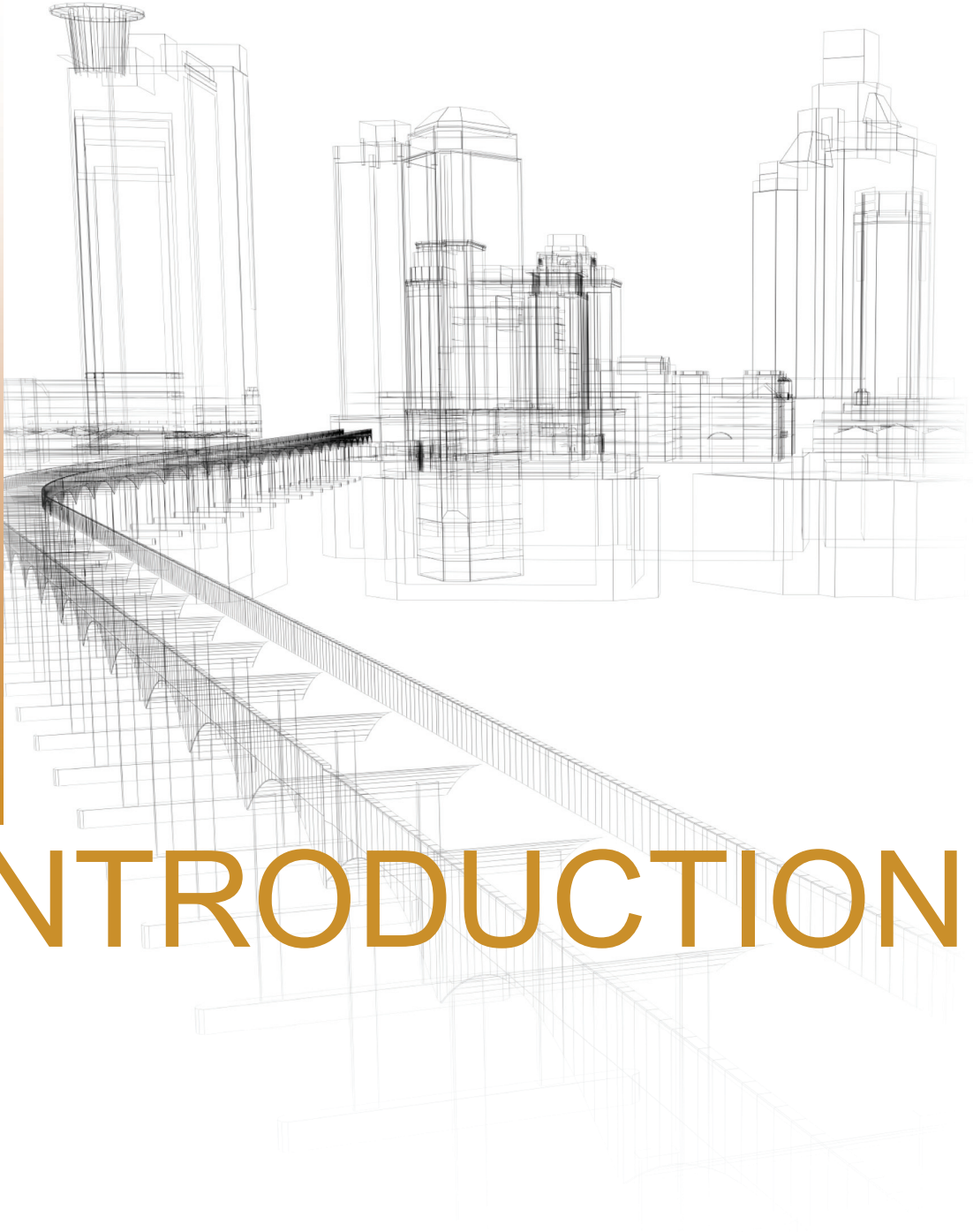
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par procédé mécanique ou électronique, y compris la microreproduction, et sa traduction, même partielles sont interdites sans l'autorisation écrite des Publications du Québec.

Table des matières

INTRODUCTION	7
UNE DÉMARCHE COORDONNÉE	11
Axe 1 Un meilleur contrôle des coûts et de la qualité, et une plus grande imputabilité du secteur privé	14
Axe 2 L'affirmation d'un leadership en matière d'expertise	16
Axe 3 De nouvelles initiatives pour prévenir et détecter la collusion, et protéger l'intégrité des contrats publics	20
Axe 4 Un renforcement du cadre de gestion contractuelle	24
CONCLUSION	27
ANNEXES	29



1

INTRODUCTION



Introduction

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC A NON SEULEMENT AFFIRMÉ LA PRIORITÉ DE LA LUTTE CONTRE LA COLLUSION PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLAN D'ACTION POUR ASSAINIR LA SITUATION DANS LE DOMAINE DE LA CONSTRUCTION, MAIS IL A AUSSI, À L'ÉGARD DES CONTRATS QU'IL ATTRIBUE, MANIFESTÉ SA VOLONTÉ DE S'ASSURER QUE LES ENTREPRISES AVEC QUI IL FAIT AFFAIRE FONT MONTRE DE PROBITÉ.

En réponse aux allégations de fraude, de trafic d'influence, de corruption et de collusion dans l'attribution de contrats publics, le gouvernement du Québec mettait en œuvre, à l'automne 2009, l'Initiative de lutte contre la malversation et la corruption et, de laquelle découle entre autres l'escouade Marteau.

Dans la foulée des rapports de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde et du Vérificateur général du Québec sur la gestion de contrats présentant des situations à risque au ministère des Transports (MTQ), ce dernier a entrepris une réflexion exhaustive visant à déterminer des initiatives pour assainir la situation dans le domaine de la construction. Il a adopté plusieurs mesures pour faire une priorité de la lutte contre la collusion. La mise sur pied, en février 2010, de l'Unité anticollusion (UAC) au sein du MTQ constitue l'une de ces mesures.

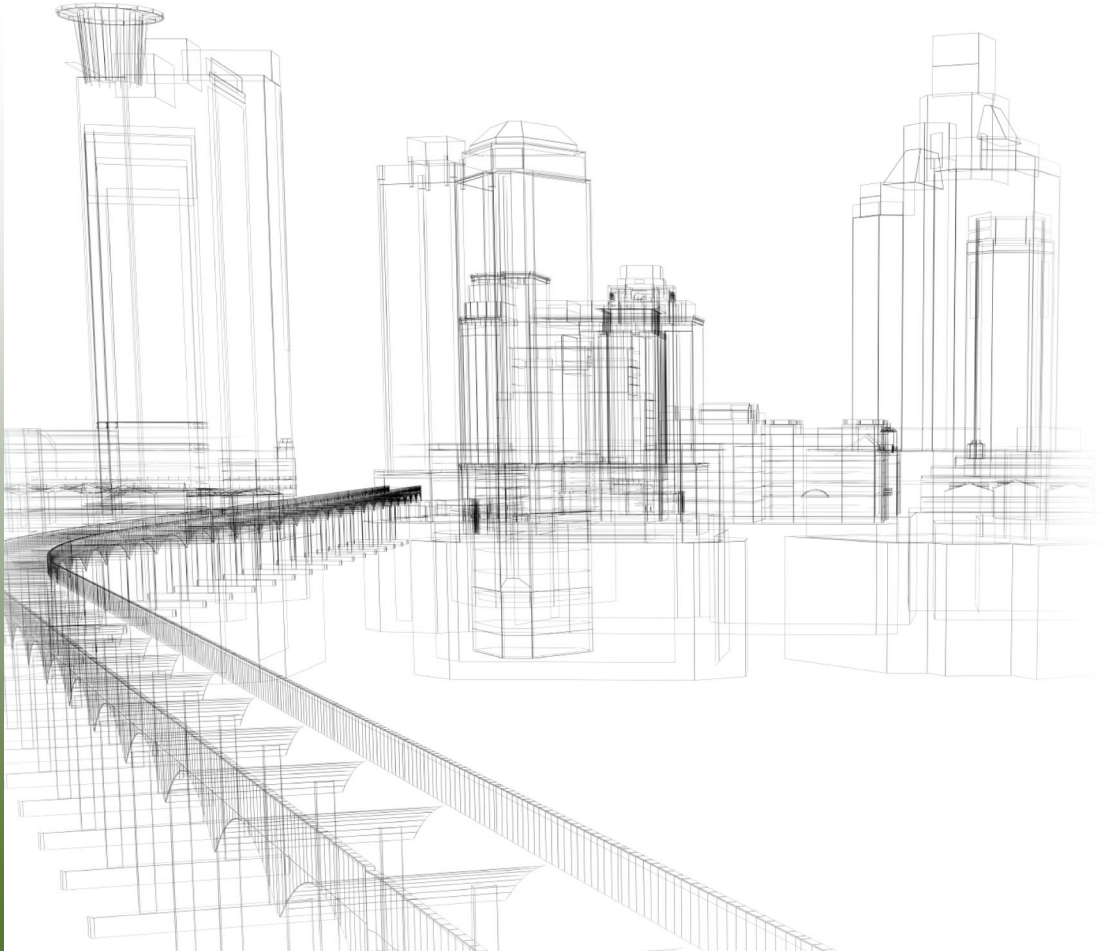
L'UAC a déposé le mois dernier un rapport qui interpelle le MTQ au premier chef puisqu'il expose certaines sources de sa vulnérabilité à l'égard de la collusion et de la corruption dans les travaux routiers. Il nous incombe de répondre à ces situations préoccupantes sans tarder.

Ainsi, après avoir mis sur pied l'UAC et avoir collaboré étroitement à son enquête, le MTQ propose maintenant des mesures énergiques pour redresser la situation. Certaines apportent des solutions originales à des problématiques existantes au sein du MTQ. D'autres visent plutôt des problématiques susceptibles de se présenter au sein d'autres organismes publics. Dans ces cas, leur mise en œuvre commandera assurément un cadre élargi à l'ensemble des ministères et organismes publics. Plusieurs des actions proposées aujourd'hui sont le fruit d'une concertation entre le MTQ et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), et elles répondent aux recommandations du rapport de l'UAC.

Ce document comporte quatre axes d'intervention pour lutter contre la collusion et favoriser une intégrité accrue des marchés publics dans le domaine de la construction. Les actions qu'il comporte traduisent la volonté du gouvernement de faire en sorte que le MTQ contrôle les coûts et la qualité, rende imputables les entreprises avec lesquelles il fait affaire, se réapproprie l'expertise en matière de travaux publics, agisse en amont afin de prévenir et détecter la collusion et renforce son cadre de gestion contractuelle.

La gestion des contrats de l'État s'appuie sur quatre principes : la transparence, l'intégrité, l'équité et l'accessibilité. Enchâssés dans la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP), ils se traduisent non seulement dans des lois, des règlements et des politiques de gestion, mais aussi dans des processus renouvelés. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi en octobre 2008, plusieurs mesures ont été mises en place à l'échelle gouvernementale, allant de ressources additionnelles affectées à la lutte contre ces problématiques au sein des unités d'enquête et de vérification des ministères et organismes publics jusqu'à des modifications législatives visant, entre autres, à mieux encadrer l'industrie de la construction et le processus d'attribution de contrats publics.

Les mesures contenues dans le présent document, en balisant les initiatives menées, assurent une saine gestion des marchés publics non seulement au MTQ, mais également dans l'ensemble des ministères et des organismes publics.



2

UNE DÉMARCHÉ COORDONNÉE



Une démarche coordonnée

S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITÉ DES MESURES DÉJÀ IMPLANTÉES, LE PRÉSENT DOCUMENT REGROUPE DES MESURES SUPPLÉMENTAIRES MISES DE L'AVANT POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF GOUVERNEMENTAL DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA COLLUSION, TANT AU MTQ QUE DANS L'ENSEMBLE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS.

Ainsi, le MTQ se dotera des effectifs suffisants dans les secteurs de vulnérabilité et se réappropriera l'expertise requise pour contrer la collusion et la corruption. De plus, les travaux qui seront confiés au secteur privé feront l'objet de contrôle accru de la qualité et des coûts. Force est d'admettre que cette affirmation du leadership du MTQ constitue l'élément fondamental de la lutte contre la collusion et la corruption sur lequel s'appuieront plusieurs mesures.

À titre de responsable de l'encadrement gouvernemental de la gestion contractuelle, le SCT prend également en charge les mesures applicables à l'échelle gouvernementale afin d'assurer la cohérence des actions et de déterminer celles qui seraient de portée plus générale et qui pourraient nécessiter des changements législatifs et réglementaires à court terme.

Le SCT intensifiera ses interventions en assurant le soutien requis aux ministères et organismes publics et aux entreprises qui font affaire avec l'État, en établissant les meilleures pratiques, en proposant des modifications aux lois, règlements et politiques, et en s'assurant que des actions soient prises contre les contrevenants.

DES AXES PRIORITAIRES

Quatre **axes d'intervention** ont été établis pour lutter le plus efficacement possible contre la collusion et assurer l'intégrité autant à l'égard des travaux routiers que de la gestion gouvernementale des marchés publics.

QUATRE AXES D'INTERVENTION

- **Axe 1 :** Un meilleur contrôle des coûts et de la qualité, et une plus grande imputabilité du secteur privé.
- **Axe 2 :** L'affirmation d'un leadership en matière d'expertise.
- **Axe 3 :** De nouvelles initiatives pour prévenir et détecter la collusion, et protéger l'intégrité des contrats publics.
- **Axe 4 :** Un renforcement du cadre de gestion contractuelle.

Les annexes 1 et 2 présentent les mesures de gouvernance et le cadre de gestion contractuelle comportant, pour chaque étape, les mesures déjà appliquées et celles qui seront mises en place.

NOTE AU LECTEUR SUR LA SIGNIFICATION DES COULEURS

N°

Actions majeures mises de l'avant par le Secrétariat du Conseil du trésor

N°

Autres actions mises de l'avant par le Secrétariat du Conseil du trésor

N°

Actions majeures mises de l'avant par le ministère des Transports

N°

Autres actions mises de l'avant par le ministère des Transports

N°

Actions mises de l'avant conjointement par le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Transports

Axe 1

Un meilleur contrôle des coûts et de la qualité, et une plus grande imputabilité du secteur privé

Le MTQ a déjà mis en place un processus d'avis ISO à l'égard des services professionnels. Cet avis permet, sur la base des exigences contractuelles relatives à la détention d'une certification ISO 9001, d'exiger des mesures correctives lors de constats de déficiences relevant des exigences du mandat.

1

DES SANCTIONS APPLICABLES
EN CAS D'ERREURS,
D'OMISSIONS
OU DE QUALITÉ INSUFFISANTE

Le rehaussement de l'imputabilité des firmes de génie-conseil et des entrepreneurs en redéfinissant des sanctions en cas d'erreurs, d'omissions ou de qualité insuffisante des services ou des travaux.

2

La proposition de modifications législatives visant à sanctionner les entreprises réclamant indûment des sommes supplémentaires dans le cadre d'un contrat public. Ces sanctions pourraient aller jusqu'à l'exclusion des marchés publics pour une période déterminée.

3

Afin de favoriser une planification rigoureuse des projets d'infrastructure publique autres que ceux visés par la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique, le SCT entend élaborer un cadre de gestion pour les projets d'infrastructure inférieurs à 40 millions de dollars, inspiré de cette politique-cadre et adapté aux projets de 5 millions à 40 millions. Un processus intégré de gestion de projet et de suivi de l'infrastructure sur son cycle de vie sera donc mis en place.

L'annexe 3 présente un schéma d'un cadre de gestion d'un projet d'infrastructure de 5 millions de dollars à 40 millions.

4

Par ailleurs, le MTQ s'est doté d'une démarche ministérielle de gestion de projets basée sur une approche reconnue sur le plan international (Project Management Institute) et adaptée au contexte ministériel de gestion des projets routiers qui permet une gestion rigoureuse des risques et de l'évolution des travaux.

Le Ministère ajoutera des ressources en soutien aux ingénieurs afin que ceux-ci se consacrent exclusivement aux tâches d'ingénierie. Ainsi, d'ici trois ans, tous les projets routiers de plus de 5 millions de dollars¹ seront réalisés conformément à la démarche ministérielle de gestion de projets.

5

Afin d'assurer la mise en œuvre d'un cadre de gestion pour les projets d'infrastructure de moins de 40 millions de dollars, des bureaux de projets seront chargés de son application à l'égard de tout projet d'infrastructure au sein des ministères et organismes publics qui réalisent de tels projets. Au premier chef, les organisations suivantes devront maintenir ou se doter de bureaux permanents : le ministère des Transports, la Société immobilière du Québec et également, au bénéfice de leurs réseaux respectifs, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

¹ À l'exception des projets visés par la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique.

Axe 2

L'affirmation d'un leadership en matière d'expertise

Une gestion adéquate du réseau routier exige le maintien, le renforcement et le développement d'une expertise de pointe, tant en ce qui a trait au nombre de personnes qu'à leur savoir-faire. Cette expertise doit prendre racine dans l'expérience concrète en situation réelle sur le terrain, de sorte qu'elle constituera un véritable levier pour encadrer l'action du secteur privé.

UNE GESTION
ADÉQUATE DU
RÉSEAU ROUTIER
EXIGE LE MAINTIEN,
LE RENFORCEMENT
ET LE
DÉVELOPPEMENT
D'UNE EXPERTISE
DE POINTE

L'exercice de ce leadership à toutes les phases de la planification et de la gestion de l'ensemble des infrastructures de transport constitue une étape essentielle à la mise en place de mesures additionnelles de prévention et de détection des activités collusoires.

L'affirmation du leadership en matière d'expertise concrète par la réalisation des travaux par le personnel du MTQ permettra le développement d'une sensibilité fine à certains risques pouvant porter atteinte à l'intégrité des marchés publics. L'attraction et l'embauche d'ingénieurs d'expérience et possédant une solide expertise permettront au MTQ d'assurer le renforcement du savoir-faire requis à l'interne pour mener à bien sa mission.

6

L'AJOUT DE 970 ETC
AU MTQ SUR UN
HORIZON SOUHAITÉ
DE CINQ ANS

L'ajout de 970 ETC² au MTQ sur un horizon souhaité de cinq ans, en fonction de la disponibilité de la main-d'œuvre, pour répondre aux besoins des secteurs de vulnérabilité indiqués dans le rapport de l'UAC.

7

Le MTQ sera exempté, jusqu'à nouvel ordre, de la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et de l'actuel gel d'embauche.

8

En soutien au recrutement de nouvelles ressources :

- la mise en place d'un processus accéléré d'embauche pour certaines classes d'emplois en difficulté de recrutement (rareté de la main-d'œuvre ou difficulté d'attraction), notamment les ingénieurs et les techniciens des travaux publics;
- la possibilité de reconnaître l'expérience et la scolarité des candidats pour déterminer le salaire à l'embauche;

² Équivalent temps complet, c'est-à-dire le volume de main-d'œuvre rémunérée durant une année financière.

- le déploiement du programme gouvernemental *Ambassadeurs* afin de mieux faire connaître la fonction publique de manière générale ainsi qu'à des bassins ciblés de candidats potentiels, notamment les ingénieurs et les techniciens des travaux publics;
- la présence continue de recruteurs dans les établissements d'enseignement du Québec afin de mieux faire connaître les avantages distinctifs de la fonction publique comme employeur et la diversité de ses emplois. Ces recruteurs feront d'abord la promotion des perspectives d'emplois auprès des étudiants dans les établissements d'enseignement universitaire et collégial, en génie notamment;
- la tenue, au printemps 2012, d'une seconde campagne de recrutement visant les finissants universitaires dans certains domaines d'expertise ciblés, dont l'ingénierie;
- la mise en place, par le MTQ, d'activités promotionnelles spécifiques pour faire connaître la formation et les perspectives de carrière au sein de ce ministère.

Ces activités s'ajoutent aux actuelles campagnes de recrutement universitaire ainsi qu'à la tenue annuelle de centaines d'activités promotionnelles dans les établissements d'enseignement universitaire et collégial.

9

Les activités d'inspection et de suivi de l'état des infrastructures de transport sont à la base de la définition des stratégies d'intervention et de la planification des investissements à inscrire dans le Plan québécois des infrastructures (PQI). Il est donc essentiel qu'elles soient, pour une très large part, réalisées par des employés du MTQ³.

Les ressources internes du MTQ assumeront la réalisation des activités liées à la connaissance, au suivi de l'état, au maintien et à l'amélioration du réseau routier.

Ainsi, une grande proportion des ressources accordées au MTQ serviront à réaliser diverses activités, telles que 80 % des travaux d'inspection des structures et de suivi de l'état du réseau (actuellement à 50 % pour l'inspection des structures et à 68 % pour le suivi de l'état du réseau), la préparation des projets représentant au moins 25 % des investissements prévus à la programmation annuelle (actuellement moins de 5 %) et la surveillance d'au moins 25 % du nombre de chantiers (actuellement moins de 5 %).

³ L'annexe 4 illustre le positionnement de ces activités relativement à la planification stratégique des interventions sur le réseau.

Réalisation des activités liées à la connaissance, au suivi de l'état, au maintien et à l'amélioration du réseau routier

OBJECTIF MOYEN DE RÉAPPROPRIATION DES ACTIVITÉS PAR DES EMPLOYÉS DU MTQ D'ICI L'AUTOMNE 2016 (L'AUTRE PORTION EST RÉALISÉE PAR DES FIRMES-CONSEIL)

	En moyenne	
	Actuellement	Objectif
Surveillance de chantier (en nombre de chantiers)	< 5 %	25 %
Préparation des projets (en proportion des investissements prévus à la programmation annuelle)	< 5 %	25 %
Travaux d'inspection des structures	50 %	80 %
Suivi de l'état du réseau	68 %	80 %

10

La création d'un service spécialisé en structures à Montréal et d'un bureau des projets stratégiques.

LA CRÉATION D'UN
SERVICE SPÉCIALISÉ
EN STRUCTURES À
MONTRÉAL

Le tiers de la valeur des structures sous la responsabilité du MTQ est situé sur le territoire de l'île de Montréal. La proximité d'une équipe d'experts favorisera un meilleur suivi de l'état et du comportement de ces structures, et permettra de mieux coordonner les interventions requises.

11

Le développement de pôles d'expertise dans divers domaines, notamment l'estimation de la valeur des honoraires professionnels et des coûts de travaux de construction, l'analyse des bordereaux de soumission, l'évaluation et la gestion des risques (portée, échéancier et coûts) à chaque étape de la réalisation des projets routiers et l'analyse des modifications aux contrats (avenants).

12

La vérification des travaux réalisés par les firmes de génie par des ressources spécialisées du MTQ tant aux étapes de planification et de préparation de projets, de conception des plans et devis que de surveillance des travaux de construction.

Le MTQ réalisera, d'une part, des audits et, d'autre part, il procédera à la vérification de la qualité et au contrôle des coûts, notamment ceux ayant trait aux travaux de conception routière, plans et devis en structures et en chaussées, estimations des coûts des travaux routiers, à la planification des projets, aux plans de gestion des risques, plans de gestion de la qualité (ISO), plans de surveillance, demandes de paiement et avenants.

13

Le développement et la mise en œuvre d'un plan d'attraction et de rétention du personnel.

14

L'implantation d'une approche de transfert d'expertise et d'accompagnement du personnel en début de carrière (organisation apprenante).

Axe 3

De nouvelles initiatives pour prévenir et détecter la collusion, et protéger l'intégrité des contrats publics

15

LA MISE EN OPÉRATION
D'UN REGISTRE AFIN
DE RENDRE INADMISSIBLES
AUX CONTRATS PUBLICS
LES CONTRACTANTS DÉCLARÉS
COUPABLES D'INFRACTIONS

Comme prévu à la Loi concernant la lutte contre la corruption (2011, c. 17), la mise en opération le 1^{er} juin 2012 d'un registre afin de rendre inadmissibles aux contrats publics les contractants qui ont été déclarés coupables de certaines infractions, notamment en matière de crime économique, de crime lié à collusion et à la corruption et de fraude fiscale.

16

D'ici à ce que ce registre soit mis en opération, le SCT procédera à une modification de ses documents types d'appel d'offres par l'introduction d'une attestation de probité. Cette déclaration pourra être utilisée par tous les organismes publics afin que tout soumissionnaire atteste que l'entreprise ou l'un de ses dirigeants n'ont pas fait l'objet d'une condamnation à l'une des infractions énumérées. L'organisme public pourrait aussi se réserver le droit de résilier ou de refuser d'attribuer le contrat à tout soumissionnaire ayant subséquemment contrevenu aux termes de sa déclaration ou ayant produit une fausse déclaration.

De plus, si la découverte par l'organisme public de la condamnation de l'adjudicataire survenait durant l'exécution du contrat, l'organisme public pourrait maintenir la relation contractuelle qui le lie à cette entreprise si celle-ci consentait à l'application par l'organisme public de mesures d'accompagnement destinées à garantir la probité de l'exécution du contrat jusqu'à son échéance.

Le SCT profitera de la mise en place de cette nouvelle attestation pour y intégrer l'attestation anticollusion, tout en apportant les précisions requises pour mieux cerner sa portée et son cadre d'application.

17

Le renforcement de la Direction des enquêtes et de l'analyse de marché au MTQ.

- Ajouter une équipe mobile d'enquêteurs.
- Créer une division « Analyse de marchés » afin d'assurer une complémentarité importante dans l'action du Ministère et de l'UPAC et le maintien d'une surveillance étroite des conditions et tendances du marché.

UNE ÉQUIPE
MOBILE, UN
ENTREPÔT DE
DONNÉES, UN
SYSTÈME
D'INDICATEURS

- Constituer un entrepôt de données regroupant les informations nécessaires aux analyses de marchés et ce, en vue de déceler des situations potentiellement problématiques.
- Définir des indicateurs de collusion en collaboration avec l'UPAC.
- Mettre en place, en collaboration avec l'UPAC, un système efficace favorisant le dépôt de plaintes ou le signalement de toute situation appréhendée de collusion ou de manœuvres pour affecter la concurrence.

Le MTQ s'est donné les moyens d'exercer une grande vigilance dans l'attribution des contrats en dotant chacune des 14 directions territoriales d'un vérificateur interne chargé d'examiner et de valider l'application de la réglementation de même que la conformité des contrats avant qu'ils ne soient attribués.

18

Dans le but de détecter des situations de collusion, les consortiums en services professionnels et de génie seront tenus de divulguer la composition et la répartition des honoraires entre les firmes. Le MTQ prévoira, dans les documents d'appels d'offres, une obligation de divulgation des intérêts du soumissionnaire dans toute entreprise de travaux de construction routière, d'analyse de qualité des sols et matériaux ou de génie-conseil.

Depuis déjà plusieurs années, le SCT a inscrit dans ses documents types d'appel d'offres disponibles pour tous les ministères et organismes publics une clause visant à interdire la présence, dans l'équipe du soumissionnaire, d'une personne en lien d'emploi avec le ministère, ou qui a été en lien avec le ministère au cours des deux dernières années précédant le dépôt de la soumission et a travaillé durant son emploi au ministère au projet visé par l'appel d'offres, ou qui a participé directement ou indirectement à l'élaboration de devis faisant l'objet de l'appel d'offres. Le MTQ utilise cette clause.

19

La mise sur pied d'un comité conjoint et permanent (MTQ - UPAC) de prévention et de détection de la collusion dans le domaine de la construction routière.

Ce comité tiendra des rencontres statutaires et visera à renouveler la connaissance sur les manœuvres collusoires de manière à ajuster tant les actions de prévention que de détection de la collusion.

20

La transmission systématique à tous les employés qui quittent la fonction publique ou qui se prévalent d'un congé pour travailler dans le secteur privé d'un avis écrit leur rappelant les principes éthiques et indiquant qu'il ne leur est pas permis de travailler à leur compte ou pour un autre employeur dans une opération où ils étaient alors impliqués. Le MTQ utilise déjà un tel avis écrit.

Depuis le début de 2010, les ententes signées par chacun des employés du MTQ au moment du départ à la retraite comportent des clauses relatives aux activités professionnelles dans le secteur privé et rappelant les obligations prévues au Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique.

21

Une communication, au moment de l'embauche de nouveaux employés rappelant les principes d'éthique et les règles de déontologie qui s'appliquent à l'ensemble des employés de la fonction publique et leur engagement écrit à les respecter.

22

La mise en ligne d'une capsule visant à sensibiliser tous les employés de la fonction publique aux principes d'éthique et aux règles de déontologie. Une capsule de formation sur l'éthique spécifique aux marchés publics est déjà accessible sur un extranet dédié aux intervenants en gestion contractuelle des organismes publics.

23

Le MTQ procédera à l'analyse systématique des bordereaux de soumission et collaborera avec le SCT pour l'examen de la possibilité et des conséquences de rejeter automatiquement toute offre comportant un article problématique.

24

L'ajustement de la Politique de gestion contractuelle concernant les contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics dans le but de donner des directives sur la communication avec les entreprises qui se sont procuré les documents d'appel d'offres mais qui n'ont pas présenté de soumission.

Le MTQ communique déjà systématiquement avec de telles entreprises dans tous les cas où il reçoit une seule soumission conforme.

25

PERMETTRE
À UN ORGANISME PUBLIC
DE REJETER,
SELON CERTAINES
CONDITIONS,
UNE SOUMISSION
ANORMALEMENT BASSE

La proposition de modifications à la réglementation afin de permettre à un organisme public de rejeter, selon certaines conditions, une soumission anormalement basse.

26

La proposition de modifications à la réglementation afin d'exiger qu'une seule soumission puisse être déposée par une entreprise et ses personnes liées afin d'éviter de recevoir plus d'une soumission de la part d'une même entreprise sous différentes raisons sociales.

27

La proposition de modification des politiques de gestion contractuelle visant à assurer le respect des dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes (L.R.Q., c. T-11.011).

28

La tenue d'activités de formation et la sensibilisation à l'éthique publique.

29

LA FORMATION ET
LA SENSIBILISATION,
DES OUTILS
INDISPENSABLES

En collaboration avec l'Unité permanente anticorruption (UPAC), la mise en œuvre d'un programme de formation à la détection de situation de collusion pour les employés du MTQ, lequel sera déployé à l'ensemble des intervenants en gestion contractuelle du gouvernement.

Axe 4

Un renforcement du cadre de gestion contractuelle

30

La proposition de modifications législatives visant à obliger chaque organisme public à désigner un responsable de l'application des règles contractuelles.

L'OBLIGATION DE
DÉSIGNER UN
RESPONSABLE DE
L'APPLICATION DES
RÈGLES
CONTRACTUELLES

Le rôle de ce responsable consistera notamment à procurer au dirigeant de son organisme l'assurance du respect des règles établies en vertu des lois, des règlements et des politiques de gestion en matière contractuelle. Ce responsable devra aussi s'assurer que l'organisation bénéficie en tout temps du personnel qualifié en matière contractuelle. Enfin, il devra en rendre compte au SCT.

31

La proposition d'une politique de gestion contractuelle comportant des lignes de conduite et de bonnes pratiques qu'un organisme public devrait appliquer lors de la prise de décision devant mener à l'autorisation d'engager des dépenses supplémentaires pour la réalisation d'un contrat ou de celles devant mener à une modification du contrat initial.

32

Le rapport de l'UAC remet en question la pratique actuelle de confier aux firmes de génie-conseil à la fois la conception des plans et devis et le mandat de surveillance des chantiers. Sensible aux préoccupations exprimées par l'UAC, le SCT entend proposer un resserrement des règles applicables en matière de surveillance des travaux. Ce resserrement sera établi, selon le cas, à partir de lignes directrices qu'il développera, de guides élaborés par l'organisme public qui entend réaliser le projet ou d'instructions adressées aux soumissionnaires apparaissant aux documents d'appel d'offres.

33

La proposition de modifications à la réglementation afin d'exiger que les organismes publics publient le montant final de chaque contrat sur le Système électronique d'appels d'offres du gouvernement (SEAO) y inclus, par le fait même, le montant total des dépenses supplémentaires, le cas échéant.

34

La proposition d'une modification réglementaire en vue d'accélérer la publication des contrats de gré à gré sur le SEAO, qui est actuellement prévue semestriellement.

Le MTQ publie déjà, chaque mois, sur son site Web, la liste de tous les contrats qu'il a attribués le mois précédent.

35

Le SCT prévoit pour 2014 la mise en place d'un système de soumission électronique. En plus de favoriser l'accessibilité et l'intégrité des processus d'appel d'offres, la possibilité de procéder par soumission électronique permettra de colliger de l'information de gestion utile à la compréhension d'un marché, ce qui complètera l'information déjà disponible dans le SEAO.

36

L'optimisation des processus d'acquisition dans une perspective de favoriser une saine concurrence. À titre d'exemples :

- l'homologation des produits ;
- l'acquisition de gravier, d'enrobés bitumineux, de tours d'éclairage;
- l'attribution des mandats en cascade;
- le redéploiement des travaux de déneigement réalisés par les employés du MTQ dans les endroits où il y a absence de concurrence;
- la révision des seuils des programmes de contrats à exécution sur demande dans la perspective d'encourager davantage la participation des firmes de petite et de moyenne taille.

37

Le renforcement de l'évaluation du rendement des fournisseurs.

La réalisation systématique des évaluations de rendement et la prise en compte du rendement antérieur des firmes de génie-conseil lors de l'attribution de nouveaux contrats seront assurées.

Le MTQ et le SCT conviendront d'abord des lignes directrices pour la prise en compte de l'évaluation de rendement antérieure pour l'attribution des contrats aux entrepreneurs en travaux de construction.

38

Le resserrement du processus de traitement des réclamations par la mise en place d'un mécanisme de consultation des juristes ayant pour objectif la validation de la responsabilité respective des différents acteurs concernés (firmes de génie-conseil et entrepreneurs) et la recommandation d'actions à prendre.

39

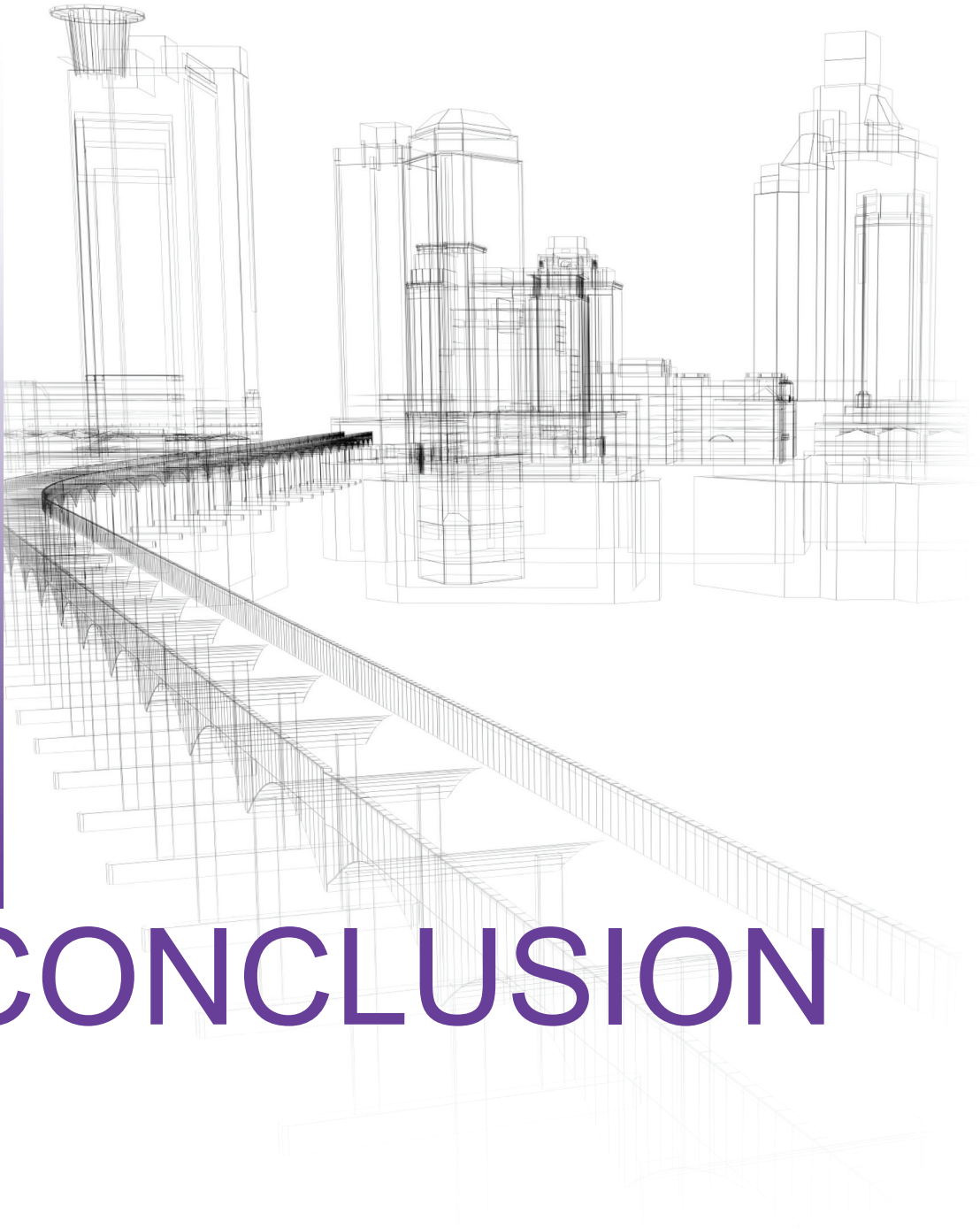
Le déploiement du programme de qualification des entrepreneurs en travaux de structures complexes qui tient compte de la compétence et de l'expertise pour d'autres catégories de travaux.

Un suivi de la mise en œuvre et des résultats atteints

Les **Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption** sont nombreuses, certaines dont l'application est complexe et d'autres qui impliquent plusieurs intervenants. En conséquence, leur mise en place nécessite un cadre précis et rigoureux ainsi que des équipes affectées à la tâche.

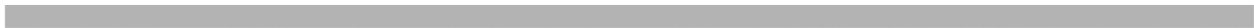
Le MTQ créera une équipe, sous la supervision de la sous-ministre, pour coordonner la mise en œuvre des actions et mesurer les résultats atteints. Elle réunira l'expertise requise pour optimiser l'implantation des actions, pour proposer des ajustements en fonction de l'évolution de la situation et pour évaluer objectivement les conséquences des mesures énoncées.

Pour sa part, le SCT mettra sur pied un comité de suivi pour l'implantation des mesures de portée gouvernementale.



3

CONCLUSION



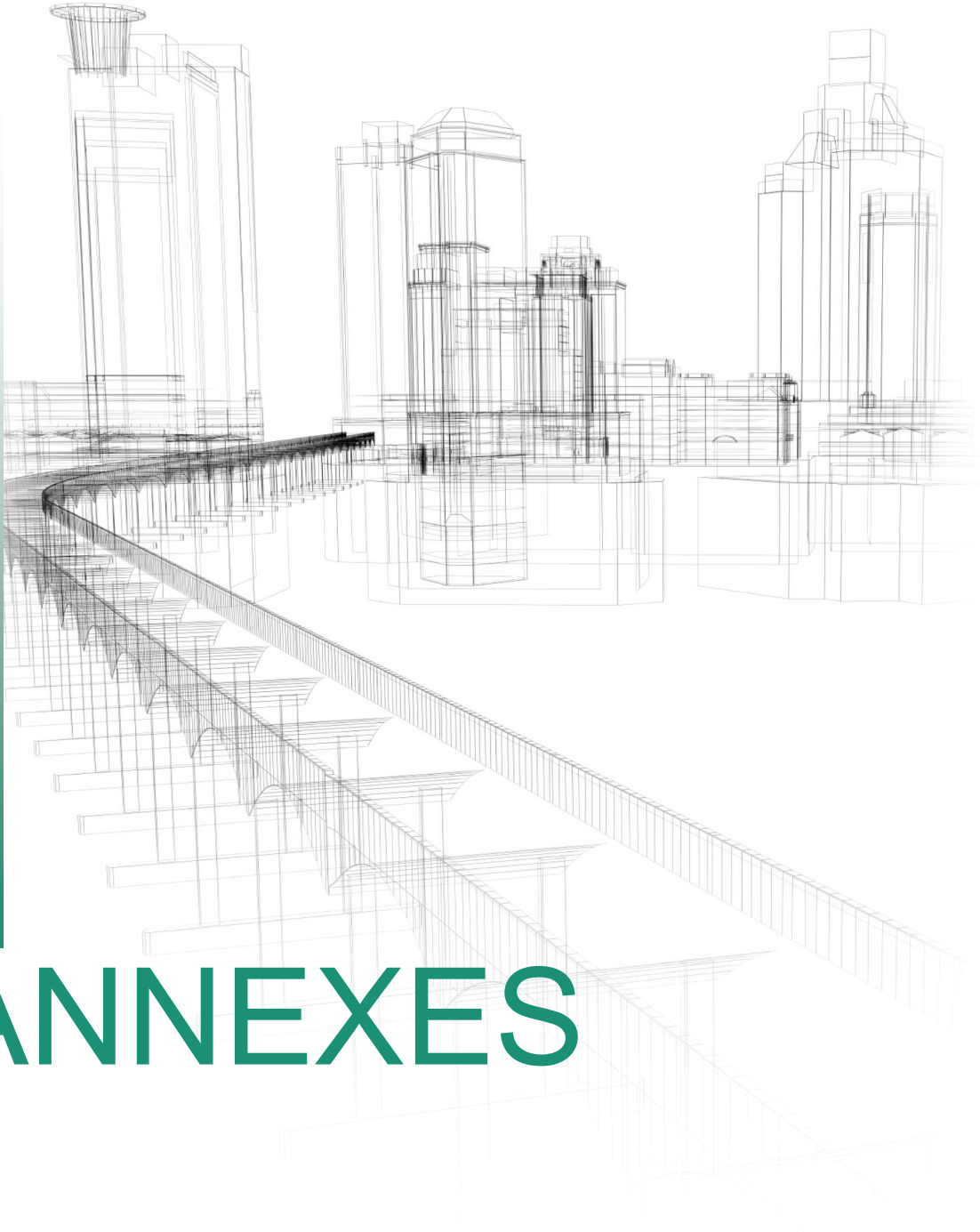
Conclusion

ACTIONS CONCERTÉES POUR RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA COLLUSION ET LA CORRUPTION COLLIGE LES INITIATIVES MISES DE L'AVANT PAR LE MTQ ET, EN COLLABORATION AVEC LE SCT, AUPRÈS D'AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS.

Plusieurs de ces initiatives sont propres au ministère des Transports, mais la réflexion exhaustive qui y a conduit a permis, avec le concours du Secrétariat du Conseil du trésor, d'étendre les paramètres applicables à l'ensemble des ministères et organismes publics.

Afin de donner au MTQ les moyens de reprendre le leadership d'une partie importante de ses travaux, ***Actions concertées*** dote aussi le MTQ des outils lui permettant de vérifier la qualité du travail confié à des ressources externes et des leviers suffisants pour assurer l'imputabilité de ces ressources.

Une telle approche intégrée répond aux préoccupations de l'Unité anticollusion. Ces nouvelles mesures renforceront la capacité interne des organisations publiques, notamment le MTQ, à remplir leur mission essentielle tout en optimisant leur gestion contractuelle.



4

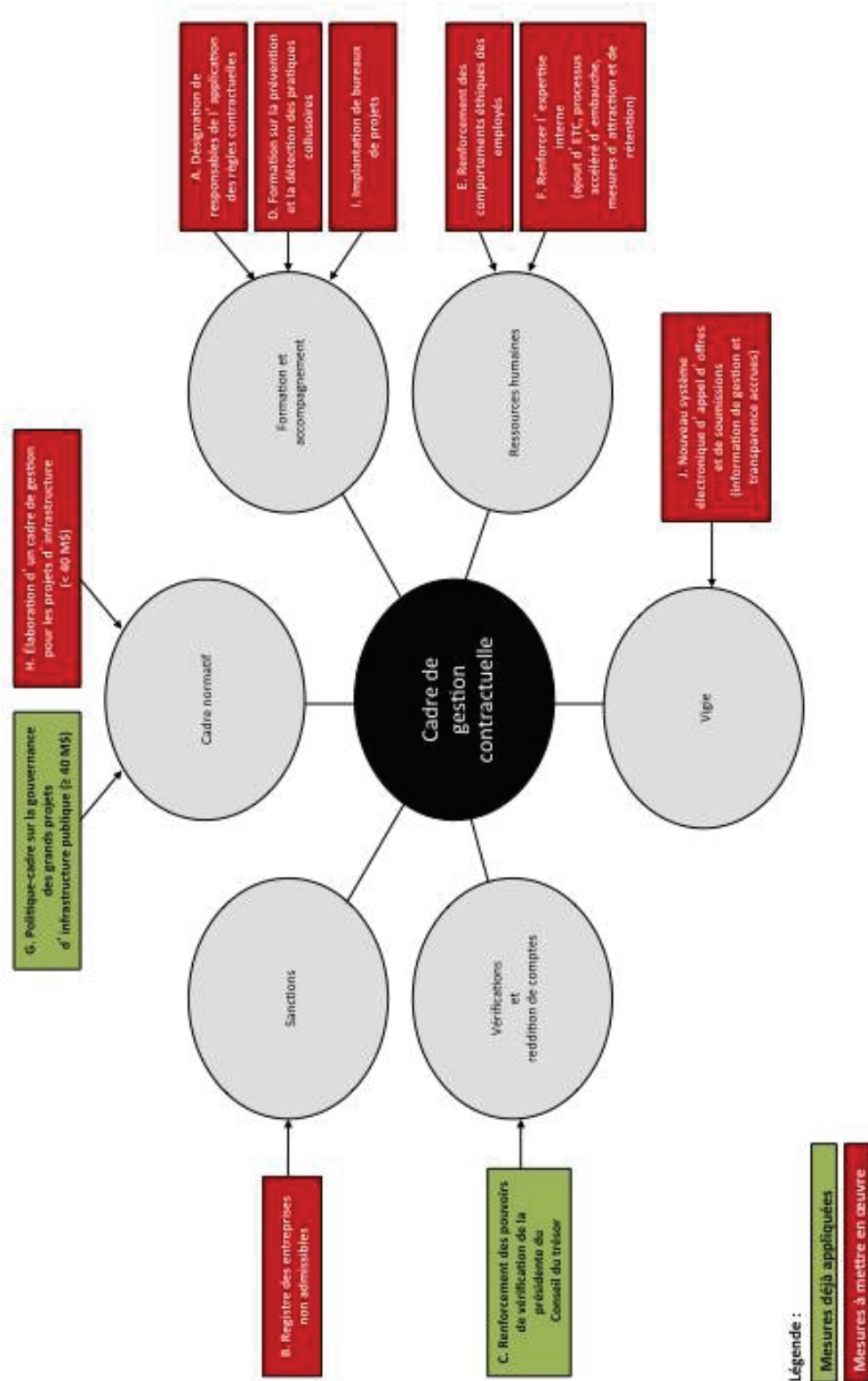
ANNEXES



Annexe 1

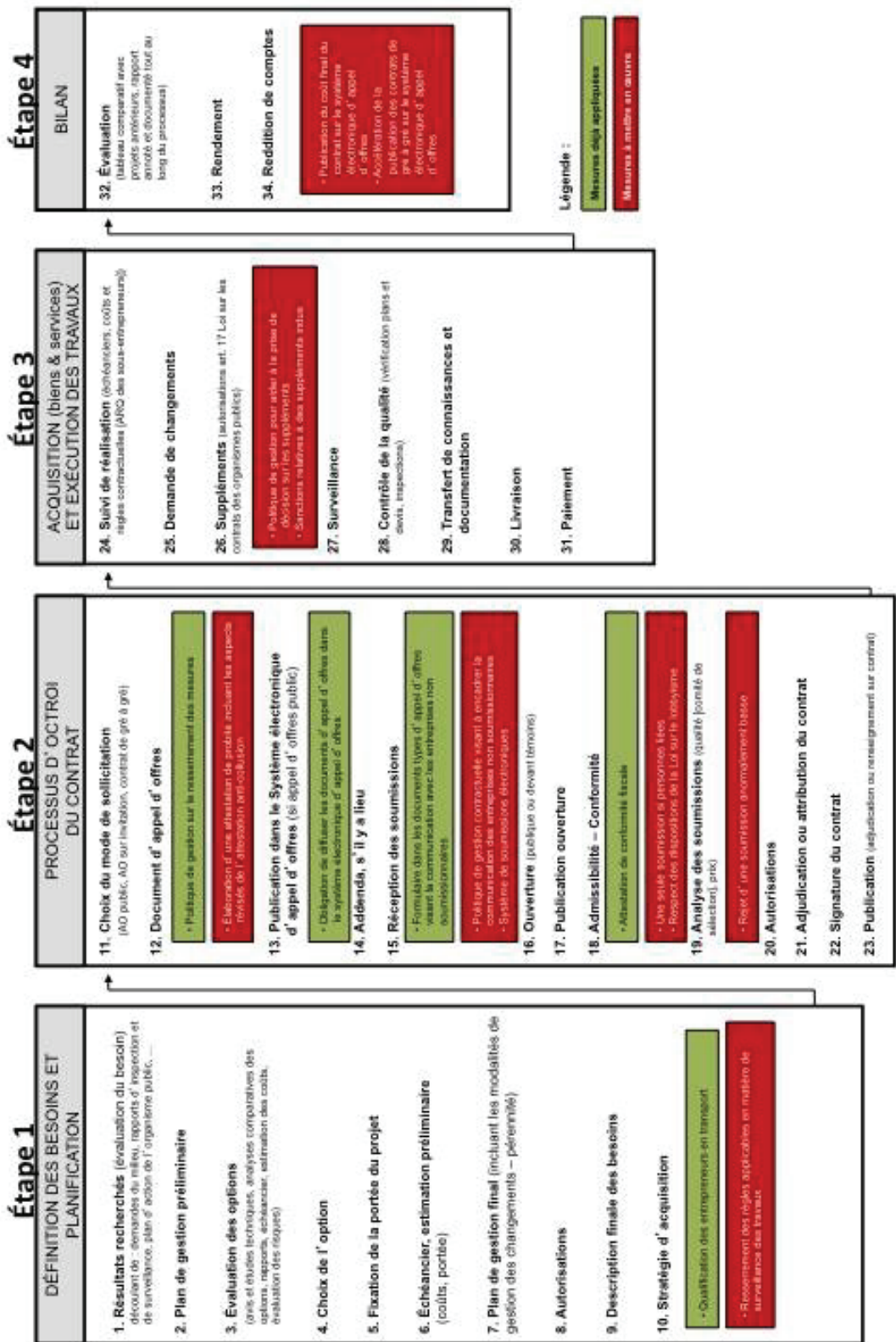
Gouvernance en gestion contractuelle

(Dix mesures déterminantes - SCT)



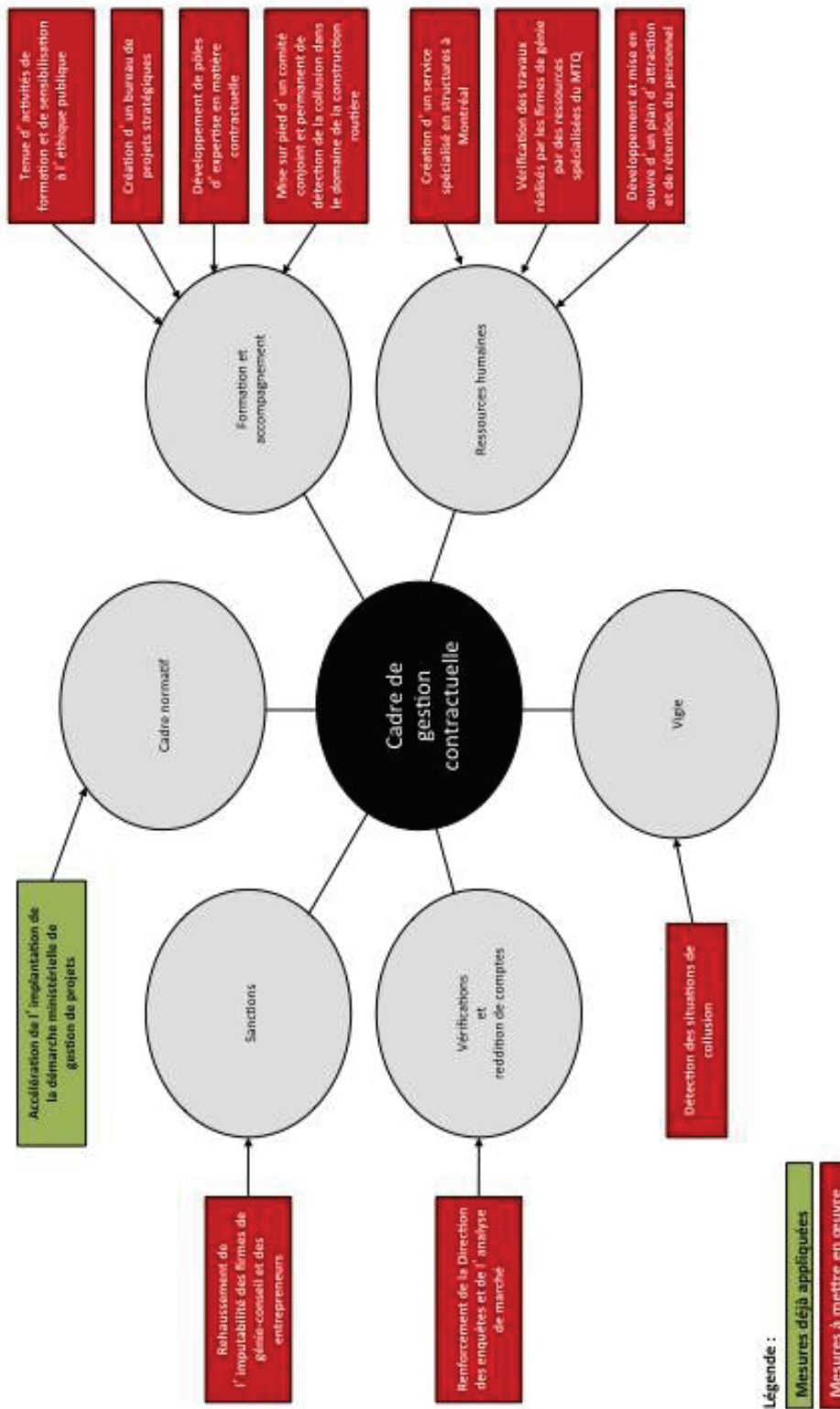
Cadre de gestion contractuelle

(Mesures prévues à chaque étape - SCT)



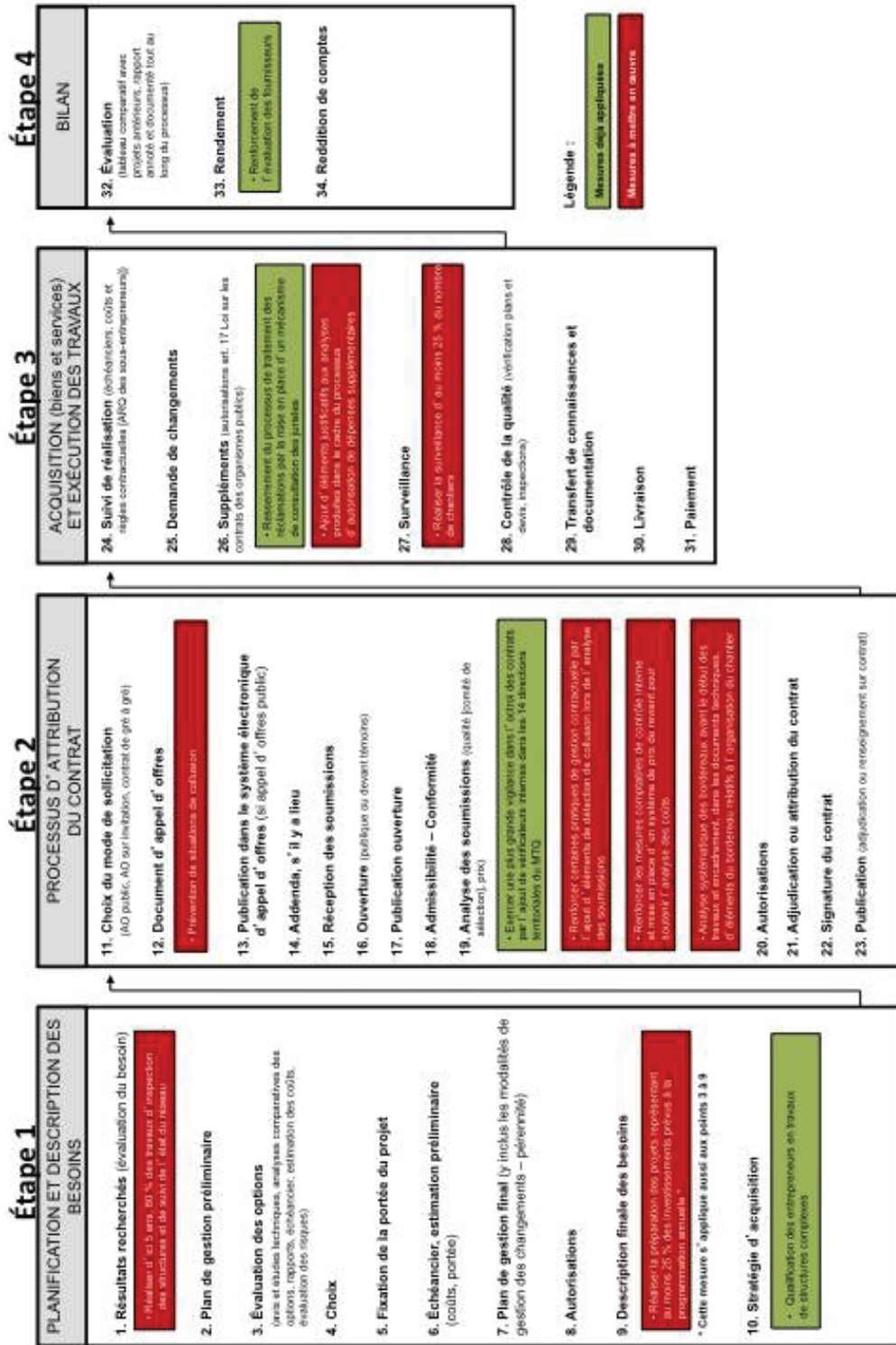
Annexe 2

Gouvernance en gestion contractuelle (Mesures MTQ)



Cadre de gestion contractuelle

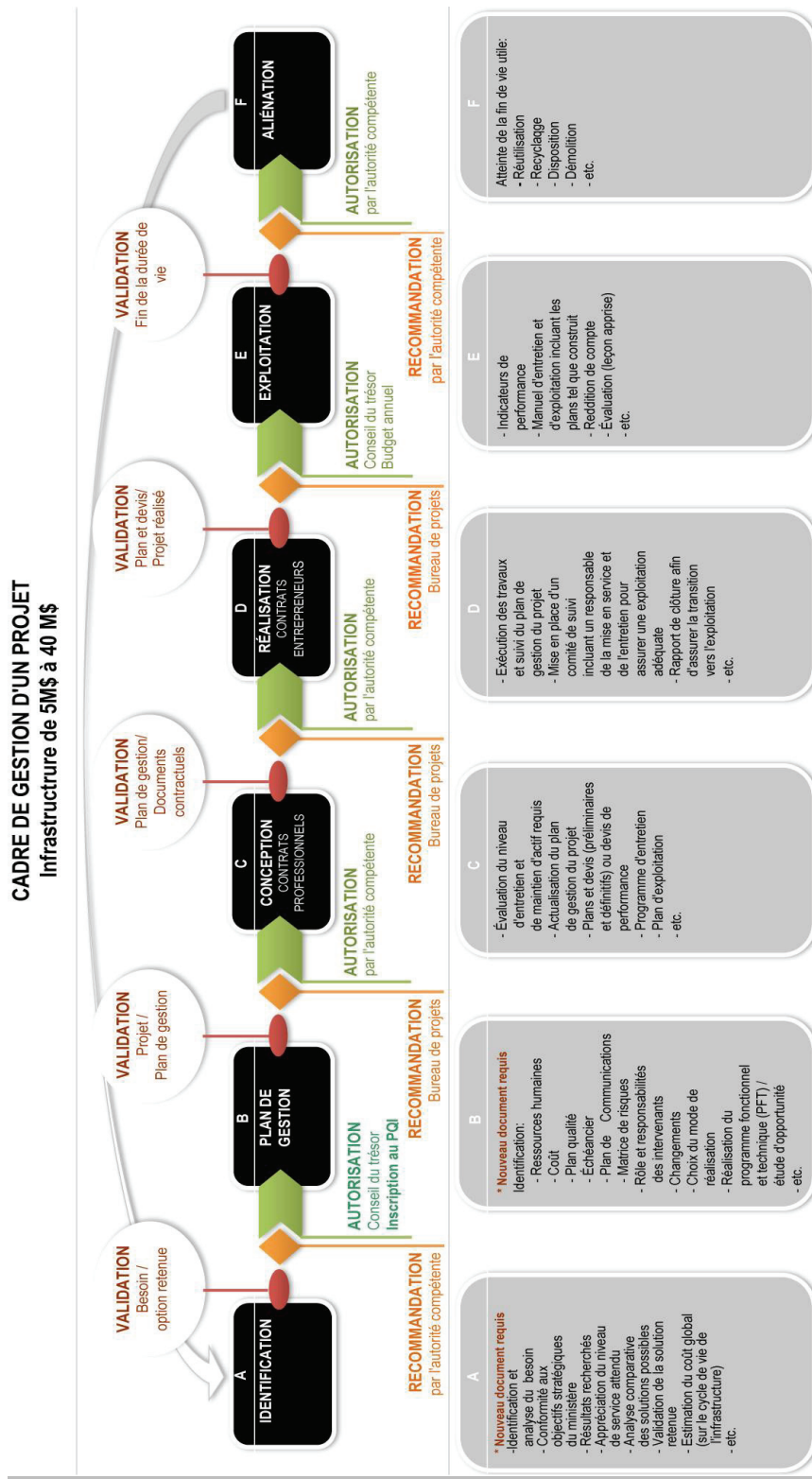
(Mesures MTQ prévues à chaque étape)



Annexe 3

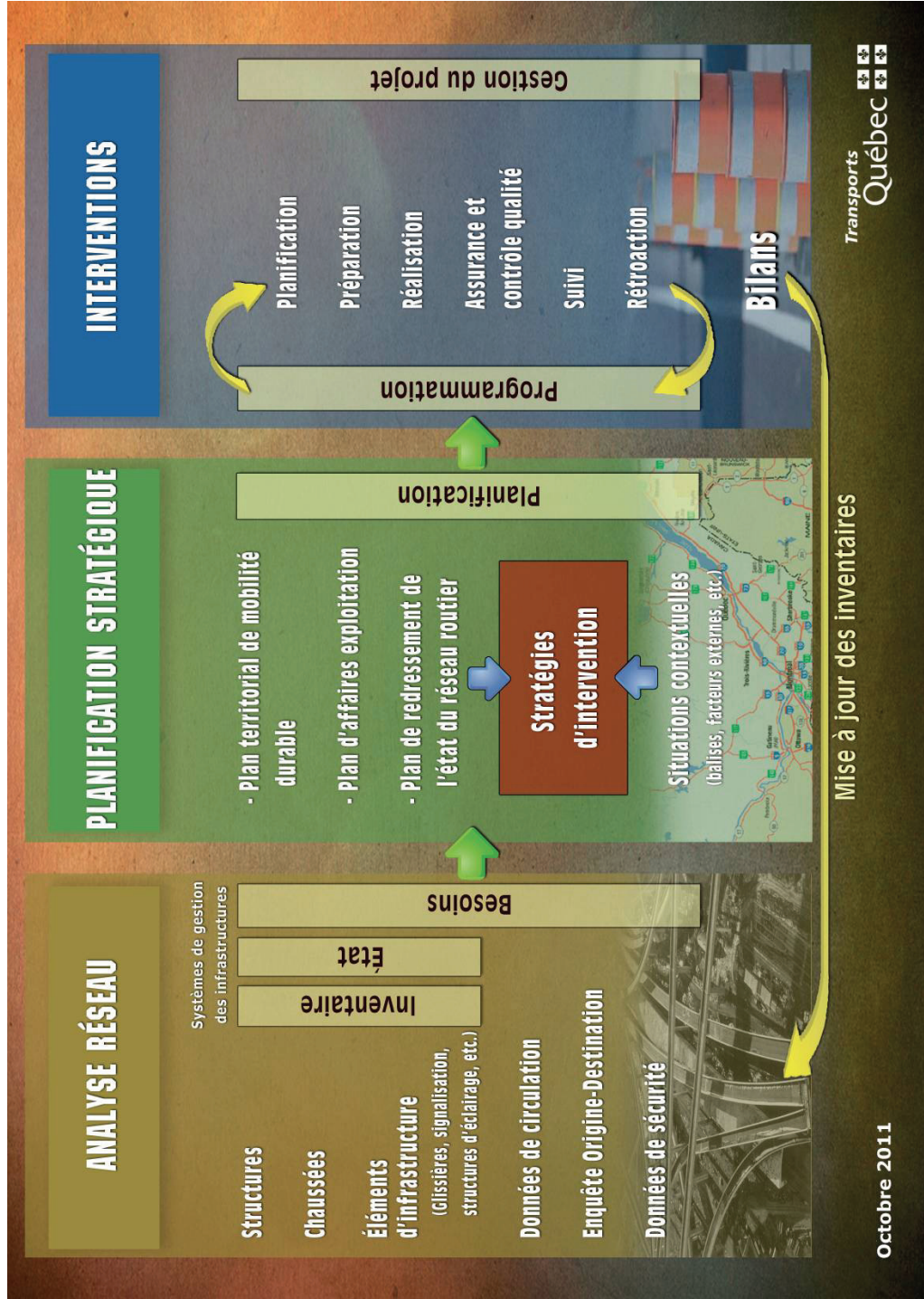
Cadre de gestion d'un projet

Infrastructure de 5 M\$ à 40 M\$, SCT



Annexe 4

Gestion des infrastructures de transport routier



Annexe 5

Des intervenants clés

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS (MTQ)

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS A POUR MISSION D'ASSURER, SUR TOUT LE TERRITOIRE, LA MOBILITÉ DURABLE DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES PAR DES SYSTÈMES DE TRANSPORT EFFICACES ET SÉCURITAIRES QUI CONTRIBUENT AU DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC.

La valeur de remplacement des infrastructures de transport sous la responsabilité du Ministère atteint plus de 100 milliards de dollars. Le maintien en bon état de ces infrastructures requiert des sommes importantes, des ressources humaines suffisantes et des stratégies d'intervention fondées sur une connaissance précise de l'état des infrastructures et de l'évolution des dommages. Toute défaillance du réseau de transport entraîne des conséquences économiques et sociales majeures.

Pour assurer le maintien en bon état des infrastructures de transport dans le respect des lois, règlements et politiques applicables, le Ministère doit mettre à contribution le secteur privé, particulièrement dans les domaines de l'ingénierie et des travaux de construction. Le MTQ accorde donc une très grande importance à l'intégrité de ses marchés publics.

LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (SCT)

LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR ASSISTE LE CONSEIL DU TRÉSOR ET SA PRÉSIDENTE DANS LEURS FONCTIONS DE GOUVERNANCE, ET LES CONSEILLE EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, FINANCIÈRES, MATÉRIELLES ET INFORMATIONNELLES.

À cet égard, en tant que responsable des règles concernant les marchés publics, les donneurs d'ouvrage ainsi que les entreprises et leurs sous-traitants pour certaines mesures, le SCT dispose de plusieurs moyens pour assurer une saine gestion contractuelle et un cadre normatif optimal. Ainsi, il voit à l'accompagnement des divers intervenants, notamment en proposant des mesures législatives et réglementaires globales et met en place des activités de formation. Enfin, il assure une vigie pour s'adapter aux tendances et à l'évolution de la société, procède à la reddition de comptes et réalise des vérifications.

En tant qu'organisme de gouvernance en gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique, le SCT assume la mise en œuvre et le suivi des orientations, des politiques, des programmes et des directives en cette matière. De concert avec le ministère du Conseil exécutif, il s'assure notamment de la gestion rigoureuse du cadre réglementaire et normatif en matière d'éthique, ainsi que de la promotion d'une culture éthique.

L'UNITÉ ANTICOLLUSION (UAC)

L'UNITÉ ANTICOLLUSION A POUR MISSION, DEPUIS FÉVRIER 2010, DE PRÉVENIR LA COLLUSION DANS L'ATTRIBUTION DE TOUS LES CONTRATS DANS LESQUELS LE MTQ A UNE PARTICIPATION FINANCIÈRE DIRECTE OU INDIRECTE. L'UAC DÉPLOIE À CETTE FIN DES MÉCANISMES DE DÉTECTION DE SITUATIONS PRÉJUDICIALES QUI CONTRIBUERONT À FAVORISER LA PRATIQUE LOYALE DES AFFAIRES ET LA SAINTE CONCURRENCE AU SEIN DES MARCHÉS.

Depuis février 2011, l'UAC est intégrée à l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Rappelons que l'UPAC a principalement pour mandat de détecter et de réprimer, de façon concertée, les diverses infractions associées à la corruption, à la collusion et à la fraude dans l'attribution et la réalisation des contrats publics. De plus, elle a la responsabilité de prévenir la collusion et la fraude dans l'attribution et la réalisation des contrats publics au moyen de mesures de vérification et de contrôle.

L'UAC a déposé son premier rapport en septembre 2011.

Annexe 6

Des mesures bien implantées

Les **Actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption** décrites au chapitre « Une démarche structurée » répondent au récent rapport de l'UAC et elles viennent compléter les actions posées depuis deux ans pour assainir la situation dans le domaine de la construction.

La Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde et le Vérificateur général du Québec dans son rapport sur la gestion de contrats présentant des situations à risque au ministère des Transports formulaient certaines recommandations qui ont permis au MTQ et au SCT de mettre en place différentes mesures tangibles.

Dans la foulée du rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux (rapport Coulombe – mars 2010) et de l'adoption des projets de loi n^{os} 76⁴ et 102⁵, les documents d'appel d'offres doivent être obligatoirement diffusés sur le système électronique d'appel d'offres (SEAO) dans le but de favoriser une plus grande accessibilité aux contrats publics.

Cette mesure s'applique aux organismes municipaux depuis avril 2011.

Depuis 2009, le SCT a ajouté à ses documents types d'appel d'offres disponibles pour l'ensemble des organismes publics un formulaire à être transmis aux entreprises non soumissionnaires pour connaître les motifs pour lesquels elles n'ont pas présenté de soumission. Le but est de communiquer avec elles pour mieux comprendre leur abstention.

En juin 2010, la réglementation a été modifiée afin d'exiger une attestation de conformité fiscale des entreprises voulant conclure un contrat de 25 000 \$ ou plus avec les organismes publics visés par la Loi sur les contrats des organismes publics. La détention de cette attestation par l'entreprise est considérée comme une condition d'admissibilité.

L'exigence de cette attestation pour l'obtention de contrats publics a été élargie en septembre 2011 pour inclure les autres organismes gouvernementaux non encore assujettis, y compris les sociétés d'État, ainsi que les sous-entrepreneurs de premier niveau pour les contrats de travaux de construction. Des sanctions sont également prévues en cas de défaut.

⁴ Projet de loi n^o 76 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes publics.

⁵ Projet de loi n^o 102 : Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale.

Suites du rapport de la Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde

Sur les 17 recommandations formulées par la Commission d'enquête, 10 ont été réalisées, 5 sont en cours de réalisation et 2 se réalisent selon un processus continu, à savoir la remise en état des structures et l'acquisition de connaissances.

Les efforts consentis par le gouvernement au redressement des infrastructures routières portent fruit. Les résultats de l'année 2010 sont probants et montrent une amélioration significative de l'état des structures et des chaussées.

Ainsi, l'état des structures situées sur le réseau supérieur s'est amélioré de 13 % depuis 2007 et celui des chaussées de 8 % au cours de la même période. Rappelons que les cibles d'amélioration fixées par le gouvernement sont que 80 % des structures et 83 % des chaussées doivent être considérées en bon état en 2022. Le Ministère doit ainsi passer de 66 % à 80 % pour les structures en 10 ans et de 72,2 % à 83 % pour les chaussées en 10 ans.

Rappelons que, compte tenu de l'état du réseau routier et de l'usage normal, une certaine proportion de chaussées et de structures se détériore chaque année. Le rattrapage actuel signifie que le Ministère doit réparer un nombre plus élevé de chaussées et de structures qu'il ne s'en détériore annuellement.

Suites du rapport du Vérificateur général du Québec sur la gestion de contrats présentant des situations à risque au MTQ

Le Vérificateur général recommandait d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques. Le MTQ est déjà intervenu sous plusieurs angles et à plus d'un niveau. Il a :

- défini une méthodologie permettant la comparaison des coûts de construction routière. Des analyses comparatives ont été réalisées entre les provinces voisines ainsi qu'entre les régions du Québec;
- communiqué systématiquement, en situation d'une seule offre conforme, avec tous ceux qui se procurent les documents d'appel d'offres mais qui ne présentent pas de soumission, afin de connaître leurs motifs;
- conclu une entente avec le ministère du Revenu du Québec donnant aux inspecteurs travaillant à la lutte contre l'évasion fiscale, accès aux chantiers du MTQ et palliant ainsi une pénurie de main-d'œuvre;

- en février 2010, créé l'UAC ayant pour mission de prévenir la collusion dans l'attribution de tous les contrats dans lesquels le Ministère a une participation financière directe ou indirecte, notamment par le déploiement de mécanismes de détection de situations préjudiciables de manière à favoriser la pratique loyale des affaires et la saine concurrence au sein des marchés;
- conclu, en août 2011, une entente avec l'Unité permanente anticorruption (UPAC) relativement à l'échange de renseignements et à la poursuite des travaux de l'UAC, au sein de l'UPAC.

D'autres mesures sont déjà appliquées au chapitre de la gouvernance

- Comme prévu à la Loi concernant la lutte contre la corruption, le renforcement des pouvoirs de vérification de la présidente du Conseil du Trésor (septembre 2011) lui permettant de s'assurer que l'adjudication et l'attribution des contrats des organismes publics, ainsi que l'application des mesures de gestion contractuelle respectent les règles établies.
- La Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (novembre 2008 - actualisée en mars 2010) qui vise l'utilisation, par les organismes publics, des meilleures pratiques de planification et de réalisation des grands projets.

De plus, au chapitre du processus de gestion contractuelle, des mesures sont déjà appliquées

- La réglementation sur les contrats de travaux de construction a été modifiée pour permettre la qualification d'entrepreneurs préalablement à la conclusion de contrats de travaux de construction relatifs aux infrastructures de transport.
- La Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans le processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics (octobre 2009) pour donner aux organismes publics certaines lignes de conduite à suivre dans le cadre des processus d'appel d'offres en vue de contrer la collusion et la malversation. Le SCT a également mis à la disposition de tous les organismes publics des clauses contractuelles visant à atteindre les objectifs visés par la politique.
 - En vertu de cette politique, l'organisme public doit s'assurer que les entreprises avec lesquelles il contracte font montre d'honnêteté et d'intégrité. À cette fin, il peut notamment recourir à divers moyens.
 - La mise en place des mesures lui permettant de s'assurer que le soumissionnaire ou l'un de ses représentants n'a pas communiqué ou tenté de communiquer avec l'un des membres du comité de sélection relativement à l'appel d'offres pour lequel il a présenté une soumission, et ce, notamment dans le but de l'influencer.

- La mise en place des mesures favorisant le respect de toutes les lois applicables, dont la loi fédérale sur la concurrence (chap. C-34) visant notamment à lutter contre le truquage des offres, et prévoir que, dans le cas où une entreprise contreviendrait à l'une ou l'autre des lois applicables, le contrat pourrait, selon le cas, ne pas être conclu ou être résilié.
- Le recours possible au droit de réclamer à tout soumissionnaire une somme d'argent représentant la différence entre le montant de sa soumission et celle subséquemment retenue s'il est en défaut de donner suite à sa soumission, et ce, afin d'éviter que des soumissionnaires s'entendent au préalable.
- La possibilité de n'accepter aucune des soumissions reçues prévue au document d'appel d'offres, notamment lorsqu'il juge que les prix sont trop élevés ou disproportionnés ou ne reflètent pas un juste prix, par exemple un prix trop élevé au regard de l'estimation initiale.
- Le recours à toutes les mesures nécessaires pour prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus d'appel d'offres et de la gestion du contrat qui en résulte, notamment pour prévenir les situations de conflits d'intérêts, les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption.

Annexe 7

Pyramide des comportements des intervenants en gestion contractuelle

L'encadrement du pouvoir contractuel des organismes publics commande un équilibre délicat entre, d'une part, la nécessité de respecter une impartialité la plus objective possible et, d'autre part, celle de répondre aux impératifs d'efficacité administrative avec comme finalité d'éviter que les fonds publics ne soient dilapidés.

Pour y parvenir, le Québec s'est doté d'une loi qui est venue consacrer législativement quatre grands principes reconnus mondialement pour gouverner les rapports contractuels liant l'État aux entreprises qui désirent faire affaire avec ce dernier : la TRANSPARENCE dans les processus contractuels, L'INTÉGRITÉ et L'ÉQUITÉ dans le traitement des concurrents, et L'ACCESSIBILITÉ des concurrents qualifiés aux contrats publics.

Pour assurer le respect de ces principes et maintenir l'équilibre évoqué ci-dessus, il faut des interventions et des mesures adaptées en fonction des comportements des divers intervenants.

Les mesures qui sont proposées dans le présent document tiennent compte de cet impératif et reposent sur trois types d'interventions conséquentes aux comportements attendus des personnes qui interviennent dans le domaine des marchés publics :

- des mesures de soutien et d'accompagnement pour faciliter le respect des règles contractuelles pour la grande majorité des intervenants, soit ceux qui adhèrent aux principes et aux règles déterminées en matière de gestion contractuelle;
- des mesures de prévention, de sensibilisation, d'encadrement et de contrôle pour décourager les comportements fautifs, pour les intervenants qui cherchent les occasions pour contourner les règles;
- des mesures coercitives et des actions qui sanctionnent les contrevenants.

