

**Rapport du Groupe-conseil
sur l'octroi des contrats municipaux**

**Marchés publics
dans le milieu municipal**

**Présenté à M. Laurent Lessard,
ministre des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire**

Mars 2010

Le présent document a été réalisé par le Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux.

Le Groupe-conseil tient à remercier tout particulièrement Mme Katherine Bigeard pour son soutien et son professionnalisme dans l'organisation de nos multiples rencontres, dans la rédaction et la réalisation de notre rapport, ainsi que pour sa disponibilité et sa patience indéfectibles tout au long de nos travaux.

Ce document a été édité par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : www.mamrot.gouv.qc.ca.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire, 2010

ISBN 978-2-550-58602-9 (imprimé)

ISBN 978-2-550-58603-6 (PDF)

Dépôt légal – 2010

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Montréal, le 31 mars 2010

Monsieur Laurent Lessard
Ministre des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire

800, Square Victoria
Tour de la Bourse, C.P. 83, bureau 3.16
Montréal (Québec) H4Z 1B7

Monsieur le Ministre,

Nous avons le plaisir de vous présenter le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux.

Ce rapport fait suite au mandat que vous nous avez confié en décembre 2009 et qui s'inscrit dans le Plan d'intervention relatif à l'attribution des contrats municipaux. Il fait état des règles et des pratiques actuelles en matière de gestion contractuelle, et présente des recommandations relatives aux améliorations à apporter aux diverses facettes du processus d'attribution des contrats.

Nous espérons que les recommandations que nous avons formulées vous permettront de poursuivre la révision des lois et des règlements qui régissent l'attribution des contrats municipaux.

Nous sommes honorés d'avoir été invités à réaliser ce mandat et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

M. Guy Coulombe
Président

Me Michel Giroux
Membre

Me Pierre Giroux, Ad. E.
Membre

Mme Johanne Goulet, M.B.A.
Membre

M. Jacques Lafrance, ing.
Membre

Me Jérôme Unterberg, C.A.
Membre

Mme Carel Vachon, LL.B. M.Sc.
Secrétaire du Groupe-conseil

Mandat du Groupe-conseil

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, monsieur Laurent Lessard, a dévoilé la composition¹, le mandat et l'échéancier du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux lors de la clôture des consultations particulières de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 76, loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux. Cette initiative s'inscrit dans le Plan d'intervention ministériel relatif à l'attribution des contrats municipaux².

Le mandat du Groupe-conseil consiste à :

- examiner les règles et les pratiques actuelles d'adjudication des contrats municipaux;
- recenser les expériences étrangères;
- formuler des recommandations au ministre relatives aux améliorations à apporter au régime actuel, y compris sur les modèles de gouvernance et les meilleures pratiques en matière de processus contractuel.

Le Groupe-conseil doit déposer son rapport au ministre à la fin du mois de mars 2010.

¹ On trouve à l'annexe 1 la présentation des membres du Groupe-conseil.

² Le plan d'intervention ministériel est présenté à l'annexe 2.

Avant-propos

Le Groupe-conseil tient d'abord à remercier les nombreuses personnes et organismes qui ont apporté leur collaboration et leur éclairage tout au long des travaux. Le contenu du présent rapport repose en grande partie sur la qualité de leurs contributions.³

Dans un premier temps, une équipe d'analystes du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire a préparé, aux fins de notre rapport, des compilations originales et inédites de données statistiques sur les dépenses contractuelles des municipalités. Ces données ont servi de base à de nombreuses pistes de réflexion et recommandations.

En second lieu, la collaboration très étroite des deux grandes associations municipales, soit l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM), ainsi que celle de la Ville de Montréal a été constante et importante. Ces trois organismes ont affecté des représentants au Groupe-conseil qui ont contribué de façon majeure au contenu de ce rapport. De plus, chacun de ces organismes a mis à la disposition du Groupe-conseil des données originales issues d'enquêtes et de questionnaires soumis à leurs membres et à leurs composantes dans le cas de la Ville de Montréal.

Une troisième source d'analyse et de pistes de réflexion nous a été fournie à la suite d'une série de rencontres individuelles avec des représentants du Ministère⁴ et du Secrétariat du Conseil du trésor, ainsi qu'avec des spécialistes du secteur municipal et des représentants de divers secteurs économiques ou institutionnels concernés par les marchés publics.

Par ailleurs, la présentation du projet de loi n° 76, loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, a donné lieu à des discussions et à des présentations de mémoires lors des consultations en commission parlementaire. Plusieurs groupes nous ont également remis des mémoires spécifiques lors de rencontres avec le Groupe-conseil⁵.

En dernier lieu, la documentation internationale, essentiellement basée sur les travaux de recherche de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), a fourni un éclairage fort utile à nos travaux. À ces études s'est ajoutée une recherche spécifique du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) réalisée auprès de chacune des provinces canadiennes sur l'encadrement des organismes municipaux en matière contractuelle.

³ On trouve à l'annexe 3 la liste des organismes rencontrés entre décembre 2009 et mars 2010.

⁴ Tout au long de ce rapport, le terme « Ministère » signifie, à moins d'une indication contraire, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

⁵ On trouve, à l'annexe 4, la liste des mémoires et des documents soumis au Groupe-conseil, ainsi que la documentation supplémentaire consultée.

Malgré l'ensemble des sources d'information à sa disposition, le Groupe-conseil n'a pu, dans le délai de quatre mois qui lui a été imparti, rendre entièrement justice au foisonnement d'idées intéressantes portées à son attention sur les diverses facettes du processus d'attribution des contrats municipaux. Ajoutons à cela que le dossier des marchés publics en général et l'attribution des contrats municipaux en particulier se caractérisent par une multitude de facteurs qui en complexifient passablement l'analyse, notamment :

- la complexité du cadre juridique actuel : la multiplicité des lois municipales et le caractère très technique des dispositions qui s'appliquent en la matière;
- la très grande variété d'interlocuteurs concernés : organismes municipaux allant de moins de 500 habitants à plus de un million d'habitants, fournisseurs de biens et de services extrêmement diversifiés, multiplicité des organismes se préoccupant des marchés publics (Bureau de la concurrence, organismes de développement économique, organismes préoccupés par l'éthique, le lobbyisme ou le respect des lois, etc.);
- les différentes dimensions sous lesquelles les marchés publics peuvent être abordés : dimensions économique, budgétaire, financière, juridique, administrative;
- la complexité des enjeux soulevés par certaines questions;
- l'application de plusieurs accords de libéralisation des marchés publics;
- la très grande quantité de documents de référence sur la question.

Dans ce contexte et face à ces contraintes, le Groupe-conseil s'est efforcé de présenter à l'égard du cadre de référence s'appliquant aux contrats municipaux des recommandations et/ou des pistes de solution aux problèmes concrets les plus importants, et ce, en allant autant que possible à l'essentiel.

Les conclusions et les recommandations exprimées dans le présent rapport ne se veulent donc en aucune manière exhaustives ou définitives. Elles relèvent exclusivement de la responsabilité du Groupe-conseil et n'engagent pas les collaborateurs, que nous tenons encore à remercier.

Enfin, conformément à son mandat, le Groupe-conseil a concentré son attention sur le processus contractuel et le cadre de référence qui s'y applique. Rappelons à cet égard la volonté du Ministère d'assurer une saine gestion des contrats municipaux, exprimée dans un plan d'intervention multifacette dont la production du présent rapport n'est qu'un élément⁶. Par ailleurs, d'autres démarches ont été entreprises pour améliorer de façon plus générale l'environnement dans lequel les entreprises et les administrations publiques interagissent, notamment la mise en place d'un comité pour donner suite aux recommandations du Groupe de travail sur l'éthique dans le

⁶ Voir le Plan d'intervention ministériel relatif à l'attribution de contrats municipaux à l'annexe 2.

milieu municipal, l'adoption de la Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction, ainsi que la présentation du projet de loi n° 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives. Dans cette perspective, certains aspects très importants de toute politique contractuelle, notamment les questions liées à l'éthique ou au lobbying, n'ont pas été traités puisqu'ils ont été étudiés par d'autres groupes et que les solutions retenues seront mieux adaptées au cadre de référence plus large des administrations municipales.

Table des matières

Lettre au ministre	I
Mandat du Groupe-conseil	III
Avant-propos	V
Liste des annexes	X
Liste des graphiques	XI
Liste des tableaux	XI
 Introduction	 1
 Chapitre 1 Les marchés publics	 7
1.1 L'encadrement des marchés publics	7
1.2 L'encadrement des marchés publics au Québec	8
1.3 Les objectifs visés et les principes directeurs	10
 Chapitre 2 Le monde municipal et les marchés publics	 13
2.1 L'activité contractuelle des organismes municipaux	13
2.2 Le cadre normatif régissant les organismes municipaux en matière contractuelle	19
2.2.1 Les principales lois et règles applicables	19
2.2.2 Les nouvelles règles : la Loi 76	22
2.3 Les similitudes et les différences entre le régime des organismes publics et celui des organismes municipaux	23
2.4 L'encadrement des marchés publics dans les autres provinces canadiennes	24
 Chapitre 3 Pour une meilleure gestion du processus contractuel dans le milieu municipal...	 27
3.1 Les pratiques administratives des municipalités	28
3.1.1 Le personnel dédié à la gestion de contrats et les politiques en la matière	29
3.1.2 La gestion du processus contractuel	29
3.2 Certaines étapes du processus contractuel	31
3.2.1 La vente et la distribution des documents d'appel d'offres	31
3.2.2 La divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels	33
3.2.3 Le mode de sélection dans le cas des services professionnels	40
3.2.4 Les comités de sélection	42
3.2.5 La négociation avec les soumissionnaires et l'annulation de l'appel d'offres	44
3.2.6 Les modifications aux contrats	46
3.2.7 L'évaluation des fournisseurs	47

3.3	Les contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$	49
3.4	Les cas particuliers	50
3.5	La publication des renseignements relatifs aux contrats	53
3.5.1	Les renseignements publiés	53
3.5.2	Les mesures transitoires	58
3.5.3	La publication sur un site Internet	60

Chapitre 4 Pour une amélioration de l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal63

4.1	La contribution essentielle des organismes municipaux et du secteur privé	63
4.2	Les grands objectifs d'une amélioration de l'encadrement des marchés publics	65
4.2.1	La refonte du cadre législatif et réglementaire	65
4.2.2	La modernisation du cadre législatif et réglementaire	66
4.2.3	Les politiques de gestion contractuelle	66
4.2.4	La mise en place d'un véritable système d'information sur les marchés publics municipaux	68
4.2.5	Les mesures d'accompagnement	69
4.3	Les aspects opérationnels de la réforme proposée	71

Conclusion73

Liste des annexes

Annexe 1	Présentation des membres du Groupe-conseil	81
Annexe 2	Plan d'intervention relatif à l'octroi des contrats d'organismes municipaux	83
Annexe 3	Liste des organismes et des personnes rencontrés entre décembre 2009 et mars 2010	85
Annexe 4	Liste des documents soumis au Groupe-conseil ainsi que de la documentation supplémentaire consultée	87
Annexe 5	Réforme ayant mené à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics et les trois réseaux auxquels elle s'applique	95
Annexe 6	Points saillants de la Loi sur les contrats des organismes publics	99
Annexe 7	Les accords de libéralisation des marchés publics	101
Annexe 8	Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008	103
Annexe 9	Cadre législatif et réglementaire du secteur municipal visé par la Loi 76	109
Annexe 10	Synthèse des accords de libéralisation des marchés publics – Municipalités et organismes municipaux	111
Annexe 11	Le processus contractuel : grille des étapes	113

Annexe 12	Documents typiques d'appels d'offres en approvisionnement	115
Annexe 13	Système électronique d'appel d'offres (SEAO)	117
Annexe 14	Liste des lois et des règlements applicables aux organismes municipaux en matière d'attribution de contrats	119

Liste des graphiques

Graphique 2.1	Part des dépenses de nature contractuelle dans les dépenses consolidées des organismes municipaux en 2008, par catégories de contrats	15
Graphique 2.2	Part des dépenses de nature contractuelle des municipalités dans l'ensemble de leurs dépenses en 2008, en fonction de leur population	16
Graphique 2.3	Nombre d'avis d'appel d'offres public publiés sur le site du SEAO, organismes publics, et organismes municipaux et paramunicipaux	18

Liste des tableaux

Tableau 1	Estimation pour l'année 2008 de la valeur des marchés publics des organismes gouvernementaux et paragouvernementaux, et des organismes municipaux et paramunicipaux (en milliards de dollars)	1
Tableau 2	Principaux documents qui composent le cadre auquel se réfèrent les organismes municipaux des provinces ayant répondu à l'enquête ainsi que le cadre auquel se réfèrent les autres organismes publics au Québec et au Canada	25

Introduction

Les services publics dispensés par les organismes municipaux sont offerts aux citoyens grâce à un apport substantiel du secteur privé. Les municipalités sont en effet des acquéreurs très importants de biens et de services de toutes sortes (papier, chaises, camions, services de communication, de génie, etc.), tout comme l'ensemble des organismes publics, d'ailleurs. De la même manière, les infrastructures publiques sont rarement érigées par les employés des administrations publiques. Ce sont généralement des entrepreneurs privés qui réalisent les travaux de voirie et d'infrastructures, et qui construisent la plupart des bâtiments et autres grands ouvrages publics, en ayant eux-mêmes recours à des sous-traitants spécialisés.

Le nombre de contrats conclus par l'administration publique avec les entreprises privées, que l'on nomme « marchés publics », se compte en fait par milliers et les montants en jeu, par milliards. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), les marchés publics représenteraient à eux seuls environ 20 % du produit intérieur brut (PIB)⁷. Au Québec, les contrats conclus par l'ensemble des organismes publics de l'administration gouvernementale, y compris ceux du milieu municipal et des réseaux de la santé et de l'éducation, ont atteint, en 2008, une valeur globale de l'ordre de 23 milliards de dollars. Les marchés publics des organismes municipaux, qu'on estime à 8 milliards de dollars, représentent ainsi plus du tiers de ce montant.

Tableau 1

Estimation pour l'année 2008 de la valeur des marchés publics des organismes gouvernementaux et paragouvernementaux, et des organismes municipaux et paramunicipaux (en milliards de dollars)

	Ministères et organismes gouvernementaux	Organismes du réseau de l'éducation	Organismes du réseau de la santé	Organismes municipaux et paramunicipaux	TOTAL
Biens	0,4	1,6	2,5	2,2	6,7
Services	1,4	1,9	2,8	2,9	9,0
Construction	2,5	1,0	0,6	2,9	7,0
TOTAL	4,3	4,5	5,9	8,0	22,7

Source : Compilations spéciales du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

⁷ OCDE, « *Policy Roundtable - Public Procurement* », 2007.

Ce tableau doit être interprété avec précaution. D'une part, les données qui y apparaissent ne sont pas toutes directement comparables les unes avec les autres, en raison des diverses définitions données aux grandes catégories de contrats ainsi que des méthodes d'estimation utilisées ou des périodes couvertes qui ne sont pas les mêmes dans tous les réseaux⁸. D'autre part, certaines informations sont partielles, notamment dans le cas des données des ministères et organismes gouvernementaux qui ne visent que les contrats de 25 000 \$ et plus. Cela dit, les spécialistes du Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que ceux du Ministère⁹ nous confirment que, compte tenu des systèmes d'information en place, ces données représentent les meilleures approximations possibles des sommes impliquées dans les marchés publics au Québec¹⁰. Pour faire bonne mesure, il faudrait leur ajouter les marchés publics des sociétés d'État qui sont évalués à 4,4 G\$, dont 3,3 G\$ pour Hydro-Québec uniquement.

Malgré toutes les réserves qui s'imposent, ce tableau illustre bien l'envergure des marchés publics au Québec. Il montre en outre à quel point les marchés publics dans le milieu municipal sont significatifs. Ils feront d'ailleurs l'objet d'un examen détaillé dans le chapitre 2 du présent rapport.

Pourtant, sauf dans les cas de déviance grave (fraude, collusion, corruption, etc.), les activités liées à la passation de marchés publics ne constituent pas une réalité très claire ni très présente pour la population. Il est d'ailleurs assez paradoxal de constater que, malgré les montants en jeu et la pléthore de documents, de statistiques, de rapports et d'études sur les activités de l'administration publique, il n'existe à notre connaissance aucun document qui présente une vue d'ensemble des marchés publics au Québec.

⁸ Pour les ministères et les organismes gouvernementaux, il s'agit de données sur la valeur des contrats tirées du Système électronique d'appel d'offres (SEAO) le 13 janvier 2010. La période visée est du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009. Pour les réseaux de la santé et de l'éducation, ainsi que pour les organismes municipaux et paramunicipaux, il s'agit de données tirées des rapports financiers pour l'année 2008.

Le réseau de la santé et des services sociaux comprend les agences et les centres de la santé et des services sociaux, les centres de réadaptation, les centres de jeunesse, les hôpitaux et les centres hospitaliers, la Corporation d'hébergement du Québec et quelques organismes et instituts, ainsi que les entités de regroupement d'achats. Héma-Québec n'est pas incluse dans ces données. La période visée va du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008. Pour les dépenses de construction, 15 % d'entre elles ont été imputées à la catégorie de services.

Le réseau de l'éducation comprend les commissions scolaires, les cégeps, les universités ainsi que les entités de regroupement d'achats. La période visée est du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008. Pour les dépenses de construction, 12 % d'entre elles ont été imputées à la catégorie de services.

⁹ Tout au long de ce rapport, le terme « Ministère » signifie, à moins d'une indication contraire, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

¹⁰ Les problèmes liés aux systèmes d'information actuels seront approfondis dans les chapitres 2, 3 et 4.

Les dimensions économique, budgétaire, financière et administrative des marchés publics

De par leur importance même, les marchés publics recèlent une multitude d'enjeux tous aussi stratégiques les uns que les autres. Ceux-ci sont généralement abordés selon trois dimensions distinctes et complémentaires : les dimensions économique, budgétaire et financière, et administrative.

Sous l'angle économique, les marchés publics sont avant tout examinés en fonction de leur efficience. L'analyse de ces marchés dirige alors notre attention sur les conditions qui permettent aux administrations publiques d'obtenir des biens et des services au meilleur prix possible pour une qualité donnée. Ainsi, les politiques en matière de marchés publics s'intéressent tant à l'état de la concurrence entre les entreprises potentielles et aux moyens de la stimuler, qu'aux questions sur la demande de biens et de services, particulièrement les décisions des administrations publiques en matière d'acquisition et d'impartition : « faire » ou « faire faire ».

Dans cette perspective, les marchés publics sont aussi considérés comme des leviers d'intervention importants en matière de développement économique. Pensons ici aux conditions que l'on retrouve dans les contrats pour soutenir les petites et moyennes entreprises ou pour stimuler l'innovation technologique, ainsi qu'aux mesures visant à favoriser le développement durable (achats écoresponsables) et le développement économique local et régional (achats locaux)¹¹. L'ensemble de ces questions peut d'ailleurs donner lieu à des arbitrages délicats dans la poursuite d'objectifs parfois divergents.

Les accords de libéralisation des marchés publics liant les États prennent ainsi une place fondamentale dans les politiques économiques. En ouvrant les appels d'offres à toutes les entreprises provenant des territoires couverts, ces accords ont un effet majeur sur la concurrence recherchée et sur le développement des entreprises. Ils encadrent par la même occasion la capacité d'action des administrations publiques à recourir aux marchés publics comme levier d'intervention économique.

Toujours sous l'angle économique, les dépenses publiques consenties aux investissements, qui prennent généralement la forme de marchés publics, sont considérées comme une variable stratégique en soi, en raison de l'effet direct et déterminant qu'elles peuvent avoir sur l'activité économique et l'emploi en général. Comme nous le verrons plus loin dans le rapport, au Québec, la part des marchés publics dans les dépenses globales consolidées des municipalités atteint près de 50 %. Le levier est donc considérable, comme en témoigne d'ailleurs le recours aux programmes d'investissement pour soutenir l'emploi en période de récession.

¹¹ Ces questions ont fait l'objet d'un récent rapport du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). M. Joanis, Y. Chassin et L. Yakonowsky, *Marchés publics et développement économique au Québec*, CIRANO, 2009.

Sous les angles strictement budgétaire et financier, la gestion des contrats commande une attention très particulière. L'importance des marchés publics dans les grands équilibres budgétaires est telle que même les améliorations les plus marginales dans la gestion du processus contractuel peuvent se traduire en économies substantielles, menant soit à un allègement du fardeau fiscal, soit à de nouvelles ressources ainsi dégagées. D'un point de vue budgétaire, il est donc essentiel de mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour assurer le maximum d'efficacité et d'efficacités dans la passation des marchés. Par ailleurs, dans la mesure où une très grande partie des dépenses publiques en immobilisations (travaux de construction, achats de biens durables) est réalisée à contrat, il est clair que le financement de ces dépenses constitue un enjeu clé dans la conclusion des marchés publics. Cette question est d'ailleurs au cœur des stratégies de partenariats publics-privés qui visent notamment à faire assumer le financement des dépenses par le secteur privé.

Enfin, **sous l'angle administratif**, la passation des marchés publics représente une activité opérationnelle considérable. Le processus par lequel cheminent les contrats publics se caractérise en effet par une multitude d'étapes et de procédures clés, partant de la définition des besoins jusqu'à l'appel des soumissions, puis de l'attribution des contrats à la livraison des biens et des services, en passant par le contrôle et le suivi de l'exécution du contrat, jusqu'au paiement final. Ces étapes sont toutes aussi stratégiques les unes que les autres et doivent faire l'objet d'une gestion des plus rigoureuse et intégrée. Surtout, les organismes et les personnes responsables de la passation de tels marchés doivent pouvoir se référer à un cadre normatif clair et de la plus grande qualité afin d'assurer l'atteinte de tous les objectifs fixés.

Le propos du rapport

Le présent rapport explore principalement la dimension administrative de la passation des marchés publics dans le milieu municipal. Plus spécifiquement, il examine le cadre normatif auquel se réfèrent les organismes municipaux tout au long du processus contractuel, en tenant compte des pratiques administratives actuelles et des principes généralement reconnus en matière de marchés publics. Les pistes de solution et les recommandations formulées tout au long du rapport sont destinées à améliorer le régime en place et à bonifier le cadre auquel les organismes municipaux se rapportent dans la gestion de ce processus, y compris le soutien qui leur est offert. L'objectif poursuivi demeure celui de rendre les marchés publics dans le milieu municipal les plus efficaces possibles, dans l'intérêt de la collectivité et dans le respect des accords commerciaux liant les organismes municipaux.

Le premier chapitre du rapport présente d'abord une perspective générale sur l'encadrement des marchés publics en portant une attention particulière au cadre de référence des organismes publics au

Québec. Il fait ressortir la convergence qui se dégage quant aux principes directeurs et aux objectifs poursuivis dans les grandes politiques en matière contractuelle.

Le deuxième chapitre porte spécifiquement sur les marchés publics dans le milieu municipal. Il présente le régime actuellement en place en matière contractuelle, ainsi que des données concrètes sur l'activité contractuelle des organismes municipaux au Québec.

Le troisième chapitre présente les pratiques administratives observées à partir d'enquêtes menées récemment à cet égard. Il traite ensuite des différentes étapes du processus contractuel et formule relativement aux principaux problèmes soulevés diverses pistes de solution et recommandations relatives aux aspects clés liés à ce processus.

Le quatrième chapitre porte, quant à lui, sur des éléments de nature plus générale qui soutiennent et encadrent le processus opérationnel traité au chapitre précédent.

Enfin, une synthèse des orientations et les recommandations formulées tout au long du rapport sont présentées en conclusion.

Chapitre 1

Les marchés publics

1.1 L'encadrement des marchés publics

Les règles et les documents administratifs auxquels se réfèrent les organismes publics lorsqu'il s'agit de mettre en place et d'appliquer un processus contractuel sont extrêmement complexes et variés. Ils se composent notamment des accords de libéralisation des marchés publics conclus entre les États, des lois et des règlements applicables, ainsi que des directives que doivent respecter les organismes publics lors de la passation de marchés publics. Ces règles traitent généralement, mais non exclusivement, des modes de sollicitation des soumissions, notamment des appels d'offres publics, ainsi que des différentes conditions devant être respectées lors de l'attribution d'un contrat. À ce cadre juridique s'ajoutent généralement des politiques, des guides et d'autres documents administratifs qui fournissent résumés, précisions, modèles ou conseils à l'intention des responsables de l'attribution des contrats quant à la mise en œuvre du processus contractuel à chacune de ses étapes.

Compte tenu de la forme et de la teneur très variables des politiques et des régimes en place dans les différentes juridictions, le Groupe-conseil n'a pu examiner ni présenter une synthèse de ceux-ci dans le présent rapport. Toutefois, en ce qui concerne les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), nous référons les intéressés à la vaste documentation produite par cet organisme sur les politiques contractuelles, une documentation qui traite plus précisément, ces dernières années, du renforcement de l'intégrité dans les marchés publics¹². La Commission des nations unies pour le droit commercial international, quant à elle, a proposé une loi type sur la passation de marchés de biens de travaux et de services, ainsi qu'un guide pour l'incorporation dans le droit interne¹³. Ce document, même s'il date de 1995, constitue en quelque sorte une synthèse des éléments essentiels que l'on peut retrouver dans la plupart des régimes en place.

¹² **OCDE**. Policy Roundtables: Public Procurement, 2007; **OCDE**. Recommandation du conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics, octobre 2008; **OCDE**. Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics; 2008, **OCDE**. L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z, 2007; **OCDE**. Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics : pour une dépense optimisée des fonds publics par les gouvernements, approuvé en février 2009.

¹³ **COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL (CNUDCI)**. *Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services et guide pour l'incorporation dans le droit interne*, 1995.

L'encadrement des marchés publics au niveau fédéral

L'encadrement des marchés publics de l'administration fédérale se déploie pour sa part en une multitude de lois, règlements et directives, dont les principales composantes sont les suivantes :

- la Loi sur la gestion des finances publiques¹⁴, qui établit certains principes directeurs et habilite le gouvernement à adopter des règlements;
- le Règlement sur les marchés de l'État, pièce juridique centrale du cadre fédéral, qui prévoit notamment les règles et les conditions relatives à la sollicitation des offres;
- la Loi sur le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, qui confie à un organisme central le mandat de fournir des services communs aux divers ministères et organismes du gouvernement du Canada, y compris l'approvisionnement de biens et de services. Cette loi institue également l'ombudsman de l'approvisionnement, qui est chargé d'examiner les pratiques d'acquisition de biens et de services des ministères, ainsi que toute plainte relative à la conformité de ces pratiques aux règles en place.

La *Politique sur les marchés*¹⁵ adoptée par le Conseil du Trésor du Canada reprend, pour sa part, l'ensemble des règles prévues dans les diverses lois, règlements et directives. Elle en précise la portée et donne des orientations générales quant à la manière de mettre en œuvre les diverses étapes du processus contractuel, et ce, tant en ce qui concerne les procédures d'ordre général qu'en ce qui se rapporte à des marchés précis de fourniture de biens, de services ou de travaux de construction. Il s'agit d'un document très volumineux résumé dans le *Guide des approvisionnements*¹⁶.

1.2 L'encadrement des marchés publics au Québec

Au Québec, le régime qui s'applique aux différents organismes publics en matière de marchés publics a récemment fait l'objet d'une vaste réforme, décrite plus en détail à l'annexe 5. L'ensemble des lois, règlements, directives et politiques s'appliquant aux ministères et aux organismes de l'administration gouvernementale, ainsi qu'aux organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux, et du réseau de l'éducation a entièrement été révisé selon deux objectifs précis : harmoniser l'encadrement des contrats publics dans ces trois grands réseaux et simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises. Cette vaste réforme a donné lieu à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes

¹⁴ Loi sur la gestion des finances publiques (Partie III.1).

¹⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les marchés*.

¹⁶ Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Guide des approvisionnements*.

publics (ci-après, la Loi sur les contrats) à laquelle tous ces organismes sont assujettis, depuis le 1^{er} octobre 2008, à l'exception des organismes municipaux¹⁷.

La Loi sur les contrats établit les grands principes d'une saine gestion des marchés publics et prévoit les règles générales relatives à l'adjudication et à l'attribution des contrats, en conformité avec les accords de libéralisation des marchés applicables. Même si elle prévoit des cas dans lesquels un contrat peut exceptionnellement être conclu de gré à gré, cette loi consacre en fait le processus d'appel d'offres public comme mode privilégié d'adjudication de tout contrat. Ainsi, les organismes publics assujettis à cette loi doivent obligatoirement considérer le recours à l'appel d'offres public pour conclure leurs contrats, même lorsque ces derniers ne sont pas assujettis aux accords de libéralisation des marchés publics (lorsque leur valeur est en deçà des seuils prévus, généralement 100 000 \$).

En ce qui a trait aux contrats en deçà des seuils d'appel d'offres public, la Loi sur les contrats privilégie en outre l'instauration de mesures favorisant l'acquisition régionale de biens et de services, et préconise à cette fin l'appel d'offres public « régionalisé ». Elle privilégie par ailleurs la rotation parmi les concurrents et le recours à de nouveaux contractants, tout en permettant le regroupement d'organismes publics lors d'un appel d'offres. Cette loi préconise aussi la mise en place de dispositifs de contrôle relatifs au montant des contrats et aux dépenses supplémentaires qui peuvent s'y rattacher, ainsi que l'adoption de mécanismes de suivi permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience des procédures utilisées à l'égard de ce type de contrats.

La Loi sur les contrats encadre par ailleurs les possibilités de modifier un contrat lorsqu'il en découle des dépenses supplémentaires, afin d'assurer un contrôle sur les dépassements de coûts. Elle habilite le gouvernement à adopter, par règlement, des règles plus spécifiques quant aux modes de sollicitation des soumissions, aux modes d'adjudication des contrats, aux diverses autorisations requises, entre autres éléments, ou encore quant aux renseignements devant être publiés relativement aux contrats de plus de 25 000 \$. Enfin, il faut aussi mentionner que la Loi sur les contrats prévoit les normes et les conditions encadrant les contrats de partenariat public-privé. L'annexe 6 expose plus en détail les points saillants de cette loi.

Trois règlements visant respectivement les contrats d'approvisionnement en biens, les contrats de services et les contrats de travaux de construction ont ainsi été adoptés¹⁸. Chacun de ceux-ci reproduit des modalités d'application de la loi communes aux trois types de contrat, tout en prévoyant des

¹⁷ D'autres organismes publics ne sont pas spécifiquement assujettis aux dispositions de la Loi sur les contrats, à savoir les sociétés d'État à vocation commerciale (Hydro-Québec, Loto-Québec, Société des alcools du Québec). Ces dernières doivent néanmoins adopter une politique portant sur les conditions de leurs contrats, qui doit respecter tout accord de libéralisation des marchés publics applicable et tenir compte des principes énoncés dans la Loi sur les contrats.

¹⁸ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, R.R.Q. c. C-65.1, r.1, le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, R.R.Q. c. C-65.1, r.2 et le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RRQ c. C-65.1, r.3,

particularités spécifiques aux contrats visés. Ces règlements constituent ainsi des outils de référence complets et spécifiques aux types de contrats visés, et peuvent être ajustés en fonction de l'évolution des marchés.

La Loi sur les contrats et ses trois règlements d'application sont complétés par des politiques de gestion contractuelle établies par chacun des ministres responsables des trois grands réseaux¹⁹. Ces politiques précisent les règles de conduite applicables aux organismes concernés relativement à la gestion des contrats. Elles donnent des directives d'application sur des éléments spécifiques tels que le fonctionnement d'un comité de sélection ou la nécessité de s'assurer que les entreprises avec lesquelles l'organisme contracte font montre d'honnêteté et d'intégrité. Elles expliquent également certaines modalités d'application de la Loi et de ses règlements. À ce jour, le Conseil du trésor a adopté quatre politiques de gestion relatives, notamment, à la conclusion des contrats, à la reddition de comptes et au resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres²⁰.

Enfin, le Secrétariat du Conseil du trésor publie divers documents informatifs sur les marchés publics, dont un guide pratique à l'intention des secrétaires de comités de sélection.

1.3 Les objectifs visés et les principes directeurs

Malgré la diversité des régimes et des approches en matière de marchés publics dans les différentes juridictions, dont chacune a ses spécificités politique, culturelle, économique, il existe une remarquable convergence des valeurs de base et des principes directeurs en la matière qui concourent aux mêmes objectifs, soit :

- accroître **la concurrence**;
- agir dans **l'intérêt de la collectivité**.

Ainsi, trois principes complémentaires sous-tendent systématiquement les politiques contractuelles des administrations publiques, y compris celles du gouvernement du Québec :

¹⁹ Le Conseil du trésor agit dans ce cas comme « ministre responsable » du réseau des ministères et des organismes de l'administration gouvernementale.

²⁰ Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics - Politique de gestion contractuelle concernant la reddition de comptes des organismes - Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes - Politique de gestion contractuelle concernant les frais de déplacement des personnes engagées à honoraires par certains organismes publics.

- **l'accessibilité** : l'information relative aux appels d'offres doit être accessible à tous les soumissionnaires potentiels; toute entreprise qualifiée doit pouvoir contracter avec l'administration publique; les procédures et exigences ne peuvent être discriminatoires;
- **la transparence** : les règles relatives au processus d'attribution des contrats doivent être claires et précises, et les critères et les modalités d'évaluation connus de tous, notamment des soumissionnaires;
- **l'équité et l'intégrité** : les règles doivent être appliquées de façon uniforme et impartiale, et assurer le traitement équitable des soumissionnaires ainsi que l'intégrité du processus.

Tous ces principes se rapportent à l'importance de promouvoir la concurrence au sein des fournisseurs potentiels de biens et de services, un principe largement partagé par le gouvernement du Québec, comme en témoigne la conclusion de plusieurs accords de libéralisation des marchés publics. L'annexe 7 donne un aperçu des accords conclus. Ces accords visent précisément à accroître la concurrence afin de permettre aux administrations publiques d'obtenir les meilleurs prix pour la qualité des biens et des services demandés.

Par ailleurs, si la concurrence demeure un principe central en matière de marchés publics, d'autres principes directeurs se dégagent aussi des politiques contractuelles des administrations publiques, avec, comme dénominateur commun, l'objectif ultime d'assurer le maximum d'efficacité et d'intégrité dans la passation des contrats afin de servir le mieux possible l'intérêt de la collectivité :

- **la bonne gestion** du processus : des procédures efficaces et efficaces, en commençant par une définition adéquate et rigoureuse des besoins de l'organisme;
- **la vigilance** : les risques qui pèsent sur l'intégrité du processus et les façons de contrer les comportements répréhensibles doivent être connus;
- **la transparence et la reddition de comptes** : les citoyens doivent être en mesure de comprendre comment les contrats sont attribués; les dirigeants sont imputables et doivent rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

La transparence participe donc tant à accroître la concurrence qu'à assurer une saine gestion des deniers publics. En ce sens, elle transcende les autres principes et nous considérons qu'il faut lui accorder une grande importance.

Chapitre 2

Le monde municipal et les marchés publics

À l'instar des organismes publics en général, les organismes du monde municipal concluent un très grand nombre de contrats, petits et grands, et ils sont assujettis à cet égard à un cadre normatif qui leur est propre. Le présent chapitre présente une perspective générale à la situation actuelle, tant en ce qui a trait à l'envergure des contrats conclus par ces organismes qu'en ce qui se rapporte à l'encadrement qui régit ces activités contractuelles au Québec et dans les autres provinces canadiennes.

2.1 L'activité contractuelle des organismes municipaux

L'importance des dépenses de nature contractuelle des organismes municipaux au Québec est certainement l'un des constats les plus importants de ce rapport. Chacun des membres du Groupe-conseil a effectivement été surpris de constater l'ampleur de ces dépenses qui se comptent annuellement par milliards de dollars. Cette méconnaissance générale des données est en soi préoccupante. En effet, comment peut-on assurer une bonne gestion et un bon soutien au processus contractuel lorsque l'on n'en connaît pas les données de base? Le portrait quantitatif présenté ci-après, inédit à notre connaissance, se veut donc le point de départ de l'analyse du processus contractuel dans le milieu municipal. Les données qui ont servi à dresser ce portrait ont fait l'objet d'une compilation spéciale préparée par le Ministère aux fins du présent rapport. Elles sont présentées en détail à l'annexe 8. Aussi est-il utile de s'y attarder pour bien prendre la mesure de l'activité contractuelle dans le milieu municipal.

Les dépenses globales des organismes municipaux²¹ et paramunicipaux²² ont atteint, en 2008, une somme de plus de 16 milliards de dollars. Or la moitié de ces dépenses, soit 8 milliards de dollars, se rapportait à des contrats. Cette donnée ne représente pas la valeur des contrats conclus ou scellés en 2008, valeur que l'on ignore, mais plutôt les dépenses de fonctionnement et d'immobilisation de nature

²¹ Aux fins du présent rapport, sont définis comme **organismes municipaux** les municipalités locales et régionales, les communautés métropolitaines, l'Administration régionale Kativik, les régies intermunicipales, y compris les conseils intermunicipaux de transport, et les sociétés de transport en commun.

²² Sont assimilés à des **organismes paramunicipaux** aux fins du présent rapport les organismes que la loi déclare mandataires ou agents d'une municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité, ainsi que tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'au moins un élu municipal siégeant à ce titre et dont une municipalité ou une communauté métropolitaine approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement. On retrouve ces définitions dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q. chapitre A-2.1, art 5 par. 2^o et 2.1^o).

contractuelle effectivement encourues au cours de l'année par l'ensemble des organismes municipaux et paramunicipaux, telles qu'elles apparaissent dans les rapports financiers des municipalités²³.

En 2008, les municipalités du Québec (c'est-à-dire les quelque 1139 villes, municipalités, villages, cantons et paroisses) ont dépensé plus de 6,6 milliards de dollars sur une base contractuelle. Près de la moitié de ce montant (46,4 %) est attribuable aux neuf grandes villes du Québec comptant plus de 100 000 habitants²⁴. Pour leur part, les municipalités régionales de comté (MRC) et les communautés métropolitaines ont dépensé 289 millions de dollars sous forme de contrats de toutes sortes, tandis que les dépenses contractuelles des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités (notamment les organismes de transport et les autres organismes à but non lucratif constitués à diverses fins) ont atteint 1,1 milliard de dollars en 2008, pour un total de 8 milliards de dollars²⁵.

Ces dépenses se rapportent à des milliers de contrats que l'on peut répartir en trois grandes catégories.

- Les **contrats d'acquisition de biens** durables et non durables, souvent désignés sous l'appellation de contrats d'approvisionnement²⁶. Dépenses en 2008 : 2,243 G\$.
- Les **contrats de services**, comprenant notamment les services de transport et de communication, les services techniques et les services professionnels, ainsi que la location de biens. Dépenses en 2008 : 2,905 G\$.
- Les **contrats d'exécution de travaux**, comprenant les travaux de construction, de réparation et d'entretien, que ce soit de voirie, d'aqueduc et d'égout, d'équipement ou de bâtiment. Dépenses en 2008 : 2,850 G\$.

²³ Les dépenses de nature contractuelle sont définies comme telles du fait qu'elles ne comprennent ni la rémunération des employés et des élus des organismes, ni les cotisations à leur égard, ni les frais de financement (intérêts et autres) assumés par les organismes municipaux et paramunicipaux. Ces dépenses ne comprennent pas non plus les contributions versées par les municipalités à d'autres organismes (par exemple les quotes-parts versées aux MRC ou les contributions accordées aux organismes paramunicipaux). Les dépenses qui restent représentent donc nécessairement des dépenses ayant fait l'objet de contrats avec des tierces parties. Les dépenses d'immobilisation représentent les dépenses effectivement réalisées par les organismes, sans égard à la méthode de financement de ces dépenses, que ce soit par emprunt ou au comptant.

²⁴ Les tableaux de l'annexe 8 font état des 1126 municipalités dont les rapports financiers étaient disponibles. Voir l'annexe 8, tableau 3.

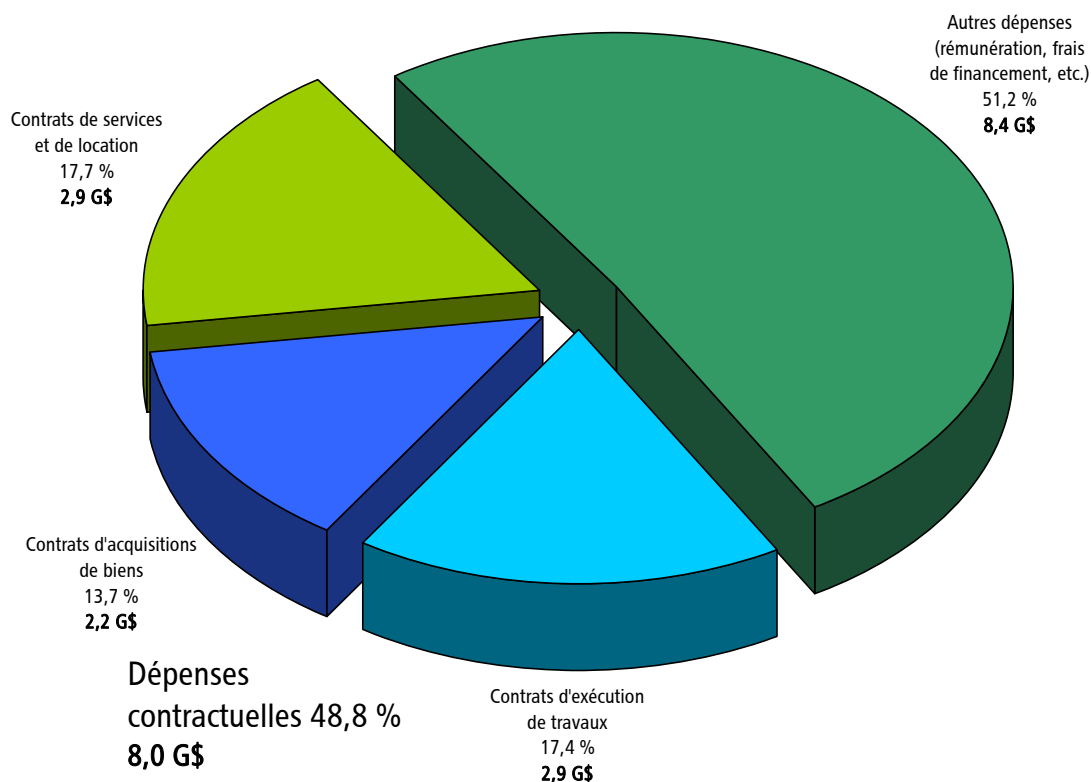
²⁵ Voir l'annexe 8, tableau 1.

²⁶ Les contrats d'approvisionnement peuvent aussi comprendre les contrats de location de biens, selon la définition qu'on leur donne. Dans certains cas, on regroupe même l'ensemble des contrats d'acquisition de biens et de services généraux sous le vocable de contrats d'approvisionnement. Aussi faut-il être très prudent lorsque l'on compare des données par catégories de contrats.

Le graphique suivant illustre l'importance relative des dépenses associées aux trois grandes catégories de contrats dans les dépenses globales consolidées des organismes municipaux.

Graphique 2.1

Part des dépenses de nature contractuelle dans les dépenses consolidées des organismes municipaux en 2008, par catégories de contrats



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Voir l'annexe 8, tableau 1.

Dans l'ensemble, les dépenses contractuelles représentent donc 48,8 % des dépenses globales consolidées des organismes municipaux. Lorsque l'on prend en considération les dépenses d'électricité des organismes municipaux et paramunicipaux et les dépenses relatives à d'autres services publics, qui s'élèvent à elles seules à 631 millions de dollars, cette proportion atteint 52,6 %²⁷.

On remarque, par ailleurs, que l'importance relative des dépenses contractuelles varie significativement avec la taille des municipalités et qu'elles sont particulièrement importantes dans les plus petites

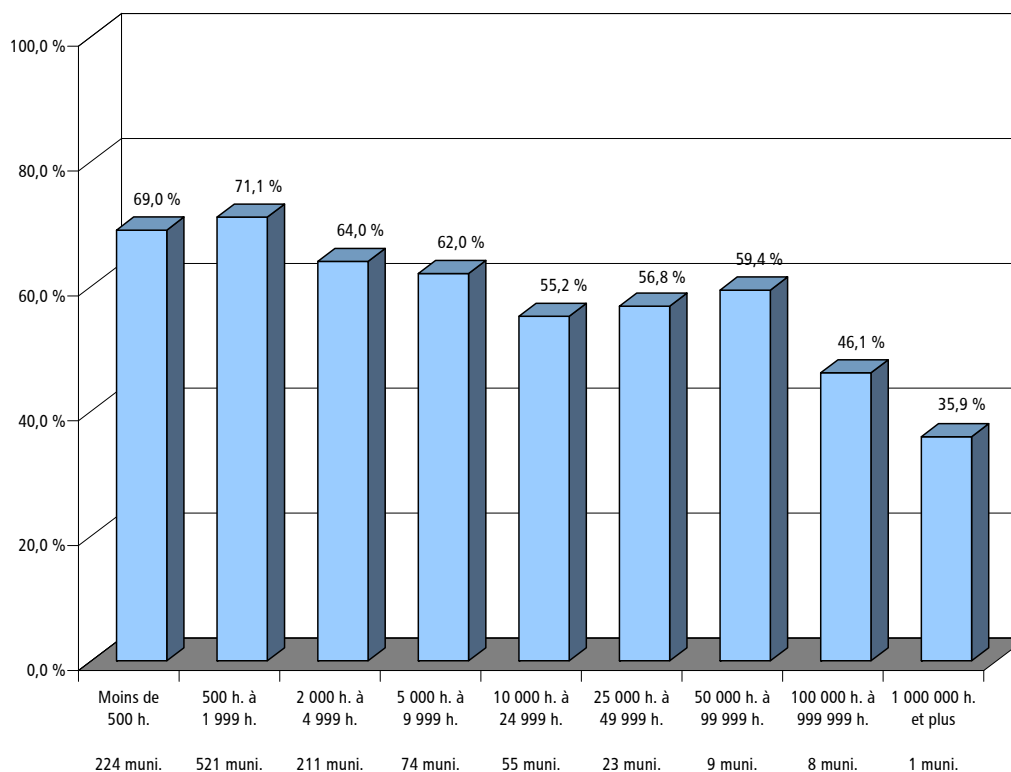
²⁷Compte tenu du monopole d'Hydro-Québec en matière de distribution d'électricité, ces dépenses contractuelles n'ont pas été considérées dans la présente analyse, car elles ne font pas l'objet d'appels d'offres publics. Mais elles ne peuvent pour autant être ignorées.

municipalités. Ainsi, dans les quelque 745 municipalités du Québec qui comptent moins de 2 000 habitants, ces dépenses représentent environ 70 % de leurs dépenses globales. Ce phénomène s'explique aisément lorsque l'on sait que plus de 400 municipalités ne comptent que cinq employés ou moins²⁸. Ces municipalités doivent nécessairement « faire faire », alors que les plus grandes villes peuvent réaliser beaucoup plus de leurs activités en régie. Dans les villes de plus de 100 000 habitants, cette proportion s'élève néanmoins en moyenne à 40,1 %.

Les données colligées nous indiquent également que près de 98 % des dépenses globales d'immobilisation des organismes municipaux et paramunicipaux sont de nature contractuelle. Ces organismes ne réalisent donc que très peu de travaux capitalisables en régie interne, même dans le cas des plus grandes villes.

Graphique 2.2

Part des dépenses de nature contractuelle des municipalités dans l'ensemble de leurs dépenses en 2008, en fonction de leur population



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Voir l'annexe 8, tableau 2.

²⁸ Donnée fournie par l'Association des directeurs généraux des municipalités. Par ailleurs, 86 % des municipalités de 2000 habitants et moins ont moins de 10 employés (cols blancs et bleus compris).

Le nombre de contrats municipaux

Ces dépenses contractuelles sont associées à un nombre de contrats que l'on sait très élevé, mais qui demeure inconnu. C'est pourtant une donnée clé, puisqu'elle permet, entre autres choses, de prendre la mesure de la charge de travail que peut représenter la passation des contrats et leur suivi, de même que l'importance à accorder à diverses catégories de contrats. À elle seule, cette variable donne toutefois peu d'information. Pour prendre toute sa signification, le nombre de contrats doit être croisé avec la valeur de ceux-ci, sans quoi il est impossible de saisir l'importance de l'activité contractuelle. Or, comme nous le verrons, le système d'information actuel ne nous informe pas simultanément quant à ces deux dimensions. La Loi 76, récemment adoptée, contribuera certainement à améliorer la situation, mais pour le moment, il nous faut assembler les statistiques en la matière à partir de sources diverses et approximatives.

Ainsi, en 2008, 6080 avis d'appels d'offres publics ont été publiés sur le site du Système électronique d'appel d'offres (SEAO). Il s'agit là d'une bonne approximation du nombre de contrats de plus de 100 000 \$ conclus, ceux-ci devant obligatoirement faire l'objet d'un avis sur le site du SEAO²⁹. Or, selon un sondage récemment mené par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), seuls 2 % des contrats conclus par les municipalités membres de cet organisme (en termes de nombre de contrats et non de valeur) viseraient des transactions supérieures à 100 000 \$. De plus, ce sondage révèle que seulement 3 % de l'ensemble des contrats conclus aurait une valeur se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$. La vaste majorité des contrats, soit 95 % d'entre eux, aurait donc une valeur inférieure à 25 000 \$³⁰.

Dans le cas de la Ville de Montréal, ces pourcentages ne diffèrent pas selon les résultats de l'examen des activités contractuelles dans les services centraux et les arrondissements de la Ville³¹. En nombre de contrats, 2 % des contrats seraient soumis aux appels d'offres publics (et auraient normalement une valeur de plus de 100 000 \$), près de 3 % des contrats seraient attribués à la suite d'un processus d'invitation (et auraient normalement une valeur comprise entre 25 000 \$ et 100 000 \$), tandis que 95 % des contrats seraient attribués de gré à gré (et auraient normalement une valeur inférieure à 25 000 \$).

Il est délicat d'extrapoler ces pourcentages à l'ensemble des organismes municipaux et paramunicipaux du Québec, exercice que nous nous sommes retenus de faire. Quoi qu'il en soit, lorsque l'on ne considère que les avis d'appels d'offres publiés dans le SEAO, il apparaît clairement que de tous les organismes

²⁹ Les appels d'offres publics doivent être publiés dans un système électronique d'appel d'offres déterminé par le gouvernement (en l'occurrence, le Système électronique d'appel d'offres ou SEAO) et dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou, à défaut d'y être diffusé, qui est une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec.

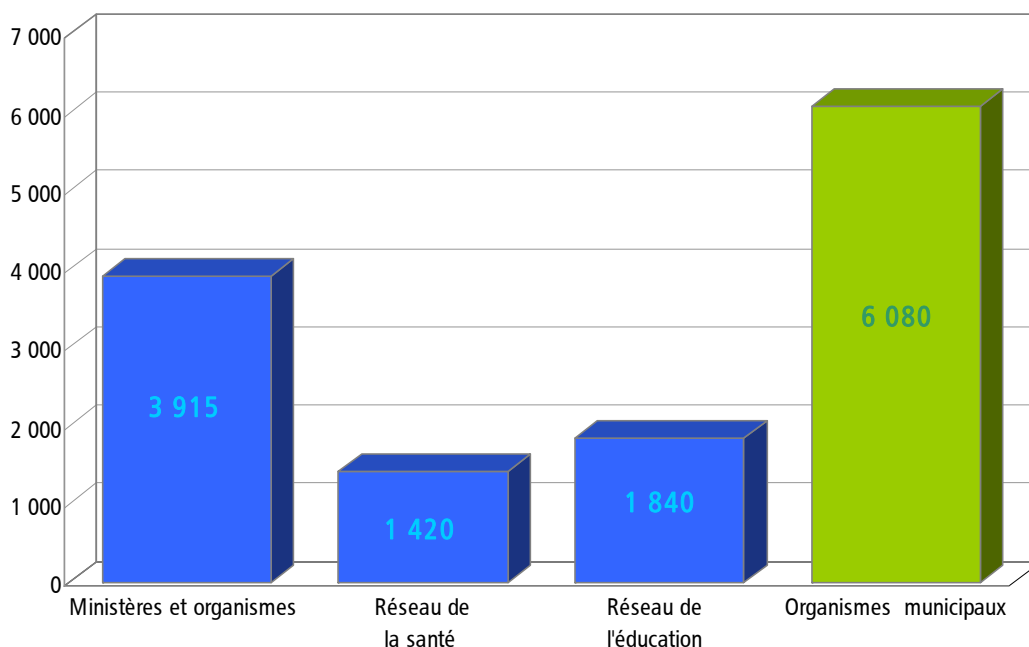
³⁰ Union des municipalités du Québec, *Résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, février 2010.

³¹ Ville de Montréal, *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal, Portrait de l'activité approvisionnement 2009*, mars 2010.

publics les organismes municipaux sont de loin ceux qui concluent le plus de contrats d'importance, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 2.3

Nombre d'avis d'appel d'offres public publiés sur le site du SEAO, organismes publics, et organismes municipaux et paramunicipaux



Source : Secrétariat du Conseil du trésor

L'analyse des marchés publics en termes de nombre de contrats conclus (plutôt qu'en termes de valeur des contrats ou de dépenses contractuelles) doit toutefois être faite avec une grande prudence, comme nous l'avons mentionné précédemment. Le nombre de contrats conclus au-dessus ou en deçà d'un seuil ne donne aucune indication sur l'importance réelle de ces contrats.

Ainsi, selon les sondages récemment réalisés par l'UMQ, la FQM et la Ville de Montréal, il ressort que les contrats de services professionnels, un sous-ensemble des contrats de services, représenteraient environ 15 % de l'ensemble des contrats conclus (en nombre). En valeur, ces contrats ne représentent toutefois que 8 % de l'ensemble des dépenses de nature contractuelle³². De même, le nombre de contrats de construction conclus en 2008 représenterait environ 5 % de l'ensemble des contrats conclus (en nombre),

³² En 2008, les dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux en honoraires professionnels se sont élevées à 622 millions de dollars.

alors que, comme nous l'avons vu précédemment, les contrats pour l'exécution de travaux représentent plus du tiers des dépenses contractuelles.

Les données obtenues de la Ville de Montréal sont les seules à établir un lien direct entre le nombre de contrats et leur valeur. Elles indiquent que les contrats et les transactions³³ de moins de 25 000 \$ ne comptent que pour 12 % du total des contrats en valeur, alors qu'ils représentent 95 % du nombre de contrats et de transactions. Les contrats ayant fait l'objet d'une demande de soumissions sur invitation compteraient pour 9 % des contrats en valeur, contre 3 % en nombre. Enfin, les contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public compteraient pour 79 % des contrats en valeur, contre 2 % en nombre!

L'analyse des contrats en fonction de leur nombre, de leur valeur respective et de leur catégorie permet d'apporter un éclairage non seulement sur la charge de travail que représente l'activité contractuelle, mais sur l'importance à accorder aux différentes étapes du processus contractuel ainsi que sur le potentiel de regroupement d'acquisition de bien et de services, entre autres aspects. Il apparaît donc essentiel d'avoir un système d'information complet pour soutenir toute politique générale en matière contractuelle. Nous y reviendrons d'ailleurs au chapitre 4.

Comme on peut le constater, la valeur et le volume des contrats municipaux sont importants et requièrent que l'on procède avec rigueur et en conformité avec les objectifs et les principes qui balisent ces activités, et qui ont été énoncés au premier chapitre. Dans les prochaines sections, nous aborderons la question du cadre normatif qui régit les marchés publics dans le domaine municipal, et nous verrons comment ces objectifs et ces principes y sont intégrés.

2.2 Le cadre normatif régissant les organismes municipaux en matière contractuelle

En matière contractuelle, les organismes municipaux ne sont pas assujettis aux mêmes règles que celles qui régissent les organismes publics gouvernementaux et les deux grands réseaux de la santé et de l'éducation. Ils sont régis par un *corpus* de lois et de règles qui leur sont propres.

2.2.1 Les principales lois et règles applicables

Depuis 2001, les organismes municipaux sont, à toutes fins pratiques, tous assujettis aux mêmes règles lorsqu'il s'agit d'attribuer des contrats en matière d'approvisionnement, de services ou d'exécution de

³³ Chaque bon de commande (ou transaction) effectué à l'intérieur d'une entente-cadre est assimilé à un contrat, bien qu'il n'y ait qu'un seul véritable contrat.

travaux³⁴. Ces règles sont reproduites dans chacune des lois qui régit les différents organismes municipaux, notamment le Code municipal du Québec, la Loi sur les cités et villes, la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, la Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec, et la Loi sur les Sociétés de transports en commun³⁵ (voir l'annexe 9).

Ces lois traduisent en substance les règles convenues dans les accords de libéralisation des marchés publics conclus par le Québec et qui lient les organismes municipaux³⁶. Elles prévoient ainsi que les contrats entraînant une dépense de 100 000 \$ ou plus doivent faire l'objet d'un appel d'offres public et précisent les modalités d'application des principes prévus dans les accords. Toutes les entreprises ayant un établissement au Québec ou dans une province ou un territoire visé par un accord intergouvernemental de libéralisation des marchés peuvent dès lors répondre à ces appels d'offres.

L'obligation de procéder par appel d'offres public pour les contrats de plus de 100 000 \$ s'applique en fait à l'ensemble des organismes publics. Elle est même plus exigeante pour les ministères et les organismes du gouvernement qui sont tenus de soumettre aux appels d'offres publics tous leurs contrats d'approvisionnement entraînant une dépense de 25 000 \$ ou plus.

Les lois municipales encadrent également la conclusion de contrats qui ne sont pas assujettis aux accords. Elles prévoient entre autres des règles particulières relatives aux **demandes de soumissions** pour les contrats entraînant des dépenses de moins de 100 000 \$. Ainsi, pour les contrats qui entraînent une dépense entre 25 000 \$ et 100 000 \$, les demandes de soumissions doivent être faites par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux entreprises. Cette obligation est spécifique au milieu municipal. Dans le cas des organismes publics régis par la Loi sur les contrats, aucun processus de demande de soumissions n'est imposé relativement à de tels contrats (sous réserve des contrats d'approvisionnement de plus de 25 000 \$ du réseau gouvernemental devant faire l'objet d'un appel d'offres public). Les organismes publics sont néanmoins tenus de considérer le recours à l'appel d'offres public « régionalisé » et ils doivent privilégier la rotation des fournisseurs.

Outre les modes de sollicitation des offres, les lois municipales encadrent les **modes d'attribution** des contrats. Les contrats doivent être accordés à l'entreprise dont la soumission est la plus basse. Notons qu'il est possible d'accorder le contrat à une personne autre que celle qui a présenté la soumission la plus basse à la condition d'obtenir l'autorisation préalable du ministre des Affaires municipales, et ce, qu'il

³⁴ Avant 2001, les règles applicables en matière contractuelle variaient en fonction de la taille des municipalités : le seuil pour les appels d'offres publics était moins élevé pour les municipalités de moins de 50 000 habitants.

³⁵ Articles 934 à 953 du Code municipal, articles 573 à 573.4 de la *Loi sur les cités et villes*, articles 106 à 118.2 et articles 101 à 111.2 des lois sur les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et articles 95 à 108.2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.

³⁶ Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario (AQO), Accord sur le commerce intérieur concernant l'ensemble des provinces et territoires du Canada (ACI), Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (AQNB). Une synthèse des accords applicables est présentée à l'annexe 10.

s'agisse d'un appel d'offres public ou sur invitation. De la même manière, un organisme public régi par la Loi sur les contrats ne peut déroger à cette règle qu'en s'adressant au gouvernement.

Un organisme municipal peut également choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres lui permettant d'attribuer un contrat sur la base du meilleur rapport qualité-prix³⁷.

Par ailleurs, pour les contrats de **services professionnels**, les lois municipales prévoient un régime d'attribution des contrats très particulier. Depuis 2002, tous les contrats de services professionnels de plus 25 000 \$ (y compris ceux rendus par les ingénieurs, architectes, arpenteurs, avocats ou comptables agréés, des services dits à « exercice exclusif ») doivent obligatoirement être attribués selon un système particulier. Ce système prévoit une pondération et une évaluation des offres, et il s'applique en deux étapes : le prix n'est considéré que si l'offre obtient la note de passage à la première étape³⁸.

De plus, le seuil de l'appel d'offres public *obligatoire* est fixé à 500 000 \$, plutôt qu'à 100 000 \$, pour les services professionnels à « exercice exclusif »³⁹. Il est en effet possible d'avoir recours à un fichier de fournisseurs pour des contrats de 100 000 \$ à 500 000 \$ si toutes les conditions prévues sont respectées. Il est également possible de procéder par appel d'offres limité sur une base territoriale.

Ainsi, contrairement aux règles qui régissent les contrats de services professionnels conclus par les organismes publics (et qui prévoient l'application d'une grille tarifaire, une fois le professionnel sélectionné sur la base de la compétence), la règle d'attribution des contrats de services professionnels dans le milieu municipal continue de prendre en compte le prix soumis.

Mentionnons finalement que lorsqu'un organisme municipal choisit d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres lui permettant d'attribuer un contrat sur la base du meilleur rapport qualité-prix, ou encore lorsqu'il a l'obligation de le faire parce qu'il s'agit d'un contrat de services professionnels, il ne peut s'adresser au ministre des Affaires municipales pour obtenir l'autorisation d'accorder le contrat à une personne autre que celle qui a présenté la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

³⁷ Le contrat doit alors être attribué à la personne ayant obtenu le meilleur pointage qui, outre le prix, peut être basé sur la qualité ou la quantité des biens, services ou travaux requis ainsi que sur d'autres critères comme les modalités de livraison, les services d'entretien, l'expérience, la capacité financière requise de l'entreprise ou de l'assureur, ou sur tout autre critère lié au marché. Évidemment, les critères retenus et les méthodes de pondération doivent avoir été préalablement communiqués aux soumissionnaires.

³⁸ La soumission doit être remise dans deux enveloppes, le contenu de la première devant servir à l'évaluation de l'aspect qualitatif par un comité de sélection obligatoirement créé à cette fin. Si la note de passage est atteinte (70 %), la seconde enveloppe, qui comporte le prix, sera alors ouverte et prise en compte dans une formule établie dans le règlement. Le contrat est octroyé au soumissionnaire qui obtient le meilleur pointage final. Ces modalités sont prévues dans la loi ainsi que dans le Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels.

³⁹ Dans le cas des avocats et des notaires, l'appel d'offres se fait sur invitation. André LANGLOIS, *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, p. 221.

2.2.2 Les nouvelles règles : la Loi 76

Dans la foulée des divers rapports et événements récemment mis en lumière en ce qui a trait aux pratiques et aux procédures liées à l'attribution de contrats dans le domaine municipal, le gouvernement du Québec a mis en œuvre une série de mesures visant notamment à accroître l'intégrité et la transparence dans le processus d'attribution des contrats municipaux. Ainsi, l'Assemblée nationale vient tout juste d'adopter la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (projet de loi n° 76), ci-après la « Loi 76 »⁴⁰. Ces nouvelles dispositions visent à améliorer les processus contractuels dans le domaine municipal en prévoyant notamment l'adoption obligatoire d'une politique de gestion contractuelle ainsi que l'estimation obligatoire du prix de tout contrat comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus avant l'ouverture des soumissions.

Les nouvelles dispositions visent également à resserrer les règles d'attribution des contrats municipaux en prévoyant, entre autres, l'interdiction de divulguer, avant l'ouverture des soumissions, l'identité des personnes qui ont demandé une copie du cahier des charges. Elles obligent par ailleurs les municipalités à être plus transparentes en matière d'attribution de contrats. Ainsi, tout organisme municipal devra publier et tenir à jour, sur Internet, une liste des contrats qu'il conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$. Divers renseignements devront y être publiés, dont l'objet et le prix du contrat, l'entreprise à qui il a été attribué, les soumissions obtenues et le montant total de la dépense effectivement faite. Ces renseignements devront en outre demeurer en ligne pour une durée minimale de trois ans après la fin du contrat. Ces nouvelles dispositions seront examinées plus en détail dans le chapitre 3.

Ces nouvelles dispositions accordent par ailleurs au gouvernement le pouvoir de déterminer, par règlement, toute autre autorisation, condition ou règle d'attribution, en sus de celles déjà prévues dans les lois pertinentes. Enfin, les pouvoirs de vérification du ministre des Affaires municipales se voient désormais renforcés : toute personne désignée par le ministre des Affaires municipales pourra en effet effectuer des enquêtes ou des vérifications auprès des organismes municipaux et paramunicipaux.

L'application de ces nouvelles règles requerra, dans plusieurs cas, des ajustements importants aux pratiques et aux processus actuels dans le milieu municipal. Ces règles ont d'ailleurs fait l'objet de discussions avec les divers intervenants rencontrés au cours de ce mandat et nous en ferons état dans notre analyse du processus contractuel présentée au chapitre 3.

⁴⁰ Le projet de loi n° 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2010, modifie plusieurs autres lois. Dans le but d'alléger le texte, nous utiliserons le terme « Loi 76 ».

2.3 Les similitudes et les différences entre le régime des organismes publics et celui des organismes municipaux

Nous avons déjà souligné dans les sections précédentes certaines différences entre les règles qui régissent les organismes publics et les organismes municipaux. Bien d'autres éléments auraient pu être traités à la suite d'un examen comparatif plus détaillé des deux régimes, ce que le temps ne nous a pas permis d'effectuer. Aussi, nous contenterons-nous ici de souligner certaines différences ayant trait non pas aux règles en tant que telles, mais plutôt à l'approche normative qui s'applique dans chacun des deux régimes.

Dans le cas des organismes municipaux, on notera ainsi que c'est la loi qui prévoit les différentes règles et exceptions ainsi que les modes d'attribution des contrats, sauf dans le cas des services professionnels où certaines modalités sont aussi établies par règlement. Dans le cas des organismes publics des trois réseaux, la Loi sur les contrats des organismes publics comporte une sorte de tronc commun qui renferme l'exposé des principes et les grandes règles relatives aux appels d'offres. Les trois règlements adoptés par le gouvernement viennent, pour leur part, préciser les modalités du processus d'attribution des contrats, y compris les modes d'attribution et les règles relatives à la publication de renseignements pour les contrats d'approvisionnement, de services et d'exécution de travaux de construction. Ces règlements contiennent néanmoins de nombreuses règles communes.

Par ailleurs, la Loi sur les contrats des organismes publics prévoit que le ministre responsable de chacun des trois réseaux peut établir une politique de gestion contractuelle et édicter des formules types de contrat ou autres documents standards. Il appartient à chacun des organismes d'adopter des directives internes pour mettre en œuvre les éléments prévus dans les politiques qui leur sont applicables. Dans le cas des organismes municipaux, l'approche est différente. Désormais, ce sont plutôt les organismes municipaux qui devront se doter d'une politique de gestion contractuelle qui traitera divers aspects imposés par la loi.

Pour plusieurs observateurs, la tentation est forte de suggérer que le monde municipal soit tout simplement considéré comme un quatrième « réseau » pour ainsi compléter la réforme globale de l'administration publique en matière contractuelle. Le Groupe-conseil ne souscrit pas à cette suggestion. Le fait que ces deux régimes diffèrent à maints égards nous apparaît tout à fait justifié dans la mesure où les municipalités se distinguent des autres organismes publics de l'État sur un aspect fondamental : l'autonomie municipale. Étant largement maîtres de leurs revenus par la taxation ainsi que de la répartition de leurs dépenses dans une foule de domaines de compétence, les municipalités sont en effet des organismes beaucoup plus autonomes sur le plan budgétaire que ne le sont les autres organismes publics régis par la Loi sur les contrats.

Cela dit, si cette autonomie milite en faveur d'une plus grande liberté contractuelle, il apparaît tout aussi justifié que cette liberté soit encadrée en raison des dimensions éminemment stratégiques des marchés publics telles qu'exposées dans l'introduction du présent rapport. Ainsi, les différentes considérations économiques, budgétaires et financières dont il a été fait état, et la nécessité de gérer ce processus contractuel de façon intègre et rigoureuse, justifient amplement à nos yeux la mise en place de règles spécifiques visant à encadrer le processus contractuel dans le milieu municipal. En outre, l'autonomie dont jouissent les municipalités en matière budgétaire et contractuelle doit nécessairement avoir pour corollaire l'imputabilité des élus, ce qui justifie également la mise en place de règles particulières pour assurer la transparence et une reddition de comptes accrue à l'égard de ce processus.

Comme nous le verrons ci-après, le traitement particulier réservé aux organismes municipaux se traduit de bien des façons dans les autres provinces canadiennes.

2.4 L'encadrement des marchés publics dans les autres provinces canadiennes

L'encadrement du processus contractuel des municipalités dans les autres provinces canadiennes diffère considérablement de celui qui prévaut pour les organismes municipaux au Québec. C'est du moins ce qui ressort d'une enquête sommaire réalisée aux fins des travaux du Groupe-conseil par le Centre intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) auprès des ministères chargés des affaires municipales dans les provinces canadiennes.

Ainsi, contrairement à la situation au Québec, les municipalités de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador ne seraient pas régies, en matière contractuelle, par des lois et règlements s'adressant spécifiquement aux organismes municipaux. En Colombie-Britannique et à Terre-neuve, les municipalités seraient régies par la loi s'appliquant à l'ensemble des organismes publics du gouvernement, y compris les organismes du réseau de la santé et de celui de l'éducation. Dans les autres provinces, y compris en Ontario, les municipalités seraient directement régies par les accords de libéralisation des marchés publics, sans que les lois municipales ne traduisent l'ensemble de ces règles dans un *corpus* législatif et réglementaire, comme c'est le cas au Québec.

La façon d'appliquer les règles prévues dans les accords ainsi que toute autre considération serait, dans bien des cas, précisée dans des guides publiés par le gouvernement de la province concernée, lesquels seraient soit généraux, soit spécifiques à certaines questions, par exemple les contrats de construction ou les contrats de partenariats public-privé. En Nouvelle-Écosse, une politique gouvernementale applicable à l'ensemble des organismes publics s'appliquerait par ailleurs aux organismes municipaux. Notons enfin

qu'en Ontario, la seule disposition relative aux contrats prévue dans les lois municipales porte sur l'adoption obligatoire d'une politique en matière d'approvisionnement en biens et services. Auparavant, une série d'éléments devaient obligatoirement être traités dans le cadre de telles politiques. Aujourd'hui, cette disposition a été abrogée pour être remplacée par l'obligation générale d'adopter une politique d'approvisionnement, sans contenu obligatoire.

Tableau 2

Principaux documents qui composent le cadre auquel se réfèrent les organismes municipaux (OM) des provinces ayant répondu à l'enquête ainsi que le cadre auquel se réfèrent les autres organismes publics (OP) au Québec et au Canada

Organismes visés	Accords de libéralisation des marchés publics	Lois et règlements		Politiques		Directives		Guides gouvernementaux
		Application générale	Spécifiques aux organismes municipaux	Gouvernementales	Adoptées par les org.	Gouvernementales	Adoptées par les org.	
OM Québec	✓		✓		✓			
OM Ontario	✓				✓			✓
OM N.-Écosse	✓			✓				✓
OM T.-Neuve	✓	✓						✓
OM Manitoba	✓							✓
OM Saskat.	✓							✓
OM Alberta	✓							
OM C.-Brit.	✓	✓						✓
OP Québec	✓	✓		✓			✓	✓
OP Canada	✓	✓		✓		✓		✓

En ce qui concerne les règles qui régissent les organismes municipaux des autres provinces, on notera de façon générale qu'elles sont peu contraignantes, se résumant souvent aux grandes orientations prévues dans les accords de libéralisation des marchés publics. Ainsi, les municipalités des provinces ayant répondu au questionnaire seraient libres de divulguer l'identité des preneurs de cahiers des charges. Elles ne seraient pas tenues de publier divers renseignements relatifs aux contrats (sauf à Terre-Neuve et en Alberta), mais demeurerait néanmoins assujetties aux lois régissant l'accès à l'information. Elles seraient par ailleurs libres d'adopter divers modes d'attribution des contrats, sous réserve des autorisations ou des conditions éventuellement imposées à cet égard par les programmes d'aide financière gouvernementaux (par exemple, l'obligation d'utiliser un contrat type ou des clauses types). Un système de pondération obligatoire en deux étapes ne serait pas imposé pour les contrats de services professionnels. Enfin, les seuils en deçà desquels les municipalités peuvent conclure des contrats de gré à gré varieraient considérablement d'une province à l'autre. Si en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve ce

seuil serait établi à 10 000 \$ (et 20 000 \$ pour les travaux publics), en Ontario il s'établirait plutôt à 100 000 \$. Et dans les provinces de l'Ouest canadien, il s'établirait à 75 000 \$ ou 100 000 \$ pour les contrats de services et d'approvisionnement, et à 200 000 \$ ou 250 000 \$ pour les contrats de construction.

En dernier lieu, il faut mentionner un élément particulièrement frappant issu des réponses données par divers ministères chargés des affaires municipales dans les autres provinces canadiennes : la majorité d'entre elles ne comptent aucune ressource humaine entièrement dédiée aux politiques contractuelles ou au soutien technique aux municipalités en matière contractuelle! Le Québec ne fait d'ailleurs pas exception. Seule la Nouvelle-Écosse a indiqué que quatre personnes fournissaient spécifiquement ces services aux organismes municipaux. Lorsque l'on considère l'ampleur et l'importance stratégique de ce dossier, cela semble presque inconcevable. Aussi, faudrait-il procéder à un examen approfondi des cadres normatifs en vigueur dans les autres provinces avant de tirer des conclusions définitives de cette enquête sommaire.

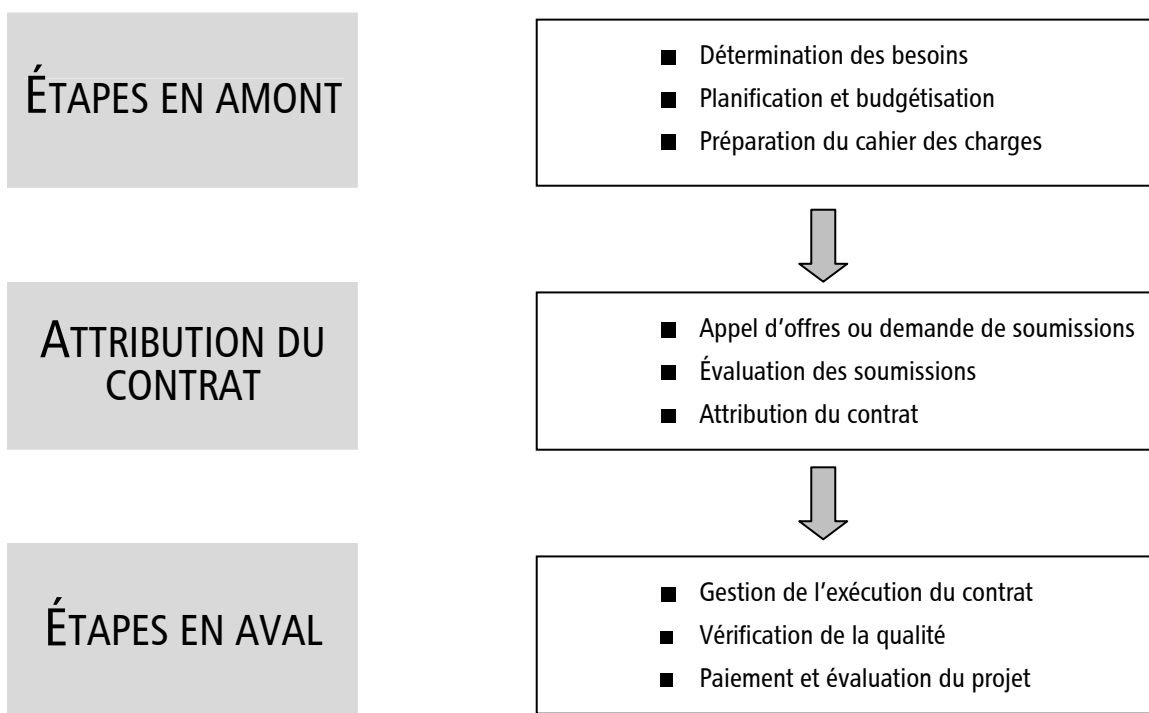
Chapitre 3

Pour une meilleure gestion du processus contractuel dans le milieu municipal

Le chapitre précédent, « Le monde municipal et les marchés publics », a illustré, entre autres choses, la complexité juridique de l'encadrement des organismes municipaux en matière contractuelle. Cette complexité revêt une dimension plus grande encore lorsque l'on se penche sur la dimension opérationnelle du processus d'acquisition des biens et des services.

Ce processus opérationnel couvre l'ensemble des étapes à suivre pour se procurer un bien ou un service, ou pour faire exécuter divers travaux. Il est constitué de toutes les décisions prises à partir de la détermination des besoins jusqu'au paiement final.

Ce cheminement a fait l'objet de nombreuses grilles décrivant de façon précise les différentes étapes et sous-étapes du parcours⁴¹ que l'on peut regrouper en trois grandes phases :



⁴¹ À cet effet, on trouve à l'annexe 11 une grille typique détaillée des étapes du processus contractuel.

Les principes et des valeurs sous-jacentes au processus contractuel, que nous avons présentés au chapitre 1, permettent d'examiner les différentes étapes du processus en mettant l'accent sur la concurrence, sur la transparence, sur l'intégrité du processus ou sur l'intérêt de la collectivité, etc.

Il était impensable que le Groupe-conseil puisse étudier chacune de ces étapes en fonction de tous ces principes. Nous avons donc abordé les principaux problèmes soulevés selon les grandes phases décrites précédemment, tout en tenant compte du contexte suivant : notre mandat, les limites de ce mandat (voir l'avant-propos et l'introduction du présent rapport), les remarques et les recommandations formulées dans les différents mémoires reçus, les discussions et les rencontres du Groupe-conseil, ainsi que l'éclairage de la réforme gouvernementale 2005-2009 sur l'attribution de contrats par les organismes publics.

Le présent chapitre traite ainsi de certains aspects liés aux différentes étapes du processus contractuel, sans égard au mode d'attribution des contrats, bien que plusieurs sujets concernent spécifiquement les contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public. Par la suite, d'autres questions particulières sont abordées, à savoir les modes de sollicitation des soumissions dans le cas des contrats de moins de 100 000 \$, les règles qui s'appliquent aux organismes à but non lucratif et à certains types de contrats de location, et la publication des renseignements relatifs aux contrats. Avant d'aborder ces différents sujets, il convient cependant de tracer un portrait sommaire des pratiques administratives adoptées par les municipalités pour gérer les différentes étapes du processus contractuel.

3.1 Les pratiques administratives des municipalités

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) ont récemment mené des sondages auprès de leurs membres respectifs dans le but de mieux connaître la réalité contractuelle et les pratiques de gestion de leurs membres⁴².

La Ville de Montréal a elle aussi procédé à un recensement interne des pratiques dans ses arrondissements et dans ses différents services corporatifs⁴³. De surcroît, d'autres grandes villes du Québec ont fourni des renseignements à l'égard de leurs pratiques. Il nous a cependant été impossible de faire une synthèse de l'ensemble des informations recueillies auprès des grandes villes.

⁴² UMQ, *Résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, février 2010.

FQM, *Résultats du sondage effectué par la Fédération Québécoise des Municipalités auprès de ses municipalités et MRC membres sur l'attribution des contrats municipaux*, 2 mars 2010.

⁴³ Ville de Montréal, *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal – Portrait de l'activité d'approvisionnement 2009*, mars 2010.

3.1.1 Le personnel dédié à la gestion de contrats et les politiques en la matière

Les sondages de l'UMQ et de la FQM révèlent tous deux qu'une grande partie des municipalités au Québec concluraient un nombre important de contrats sans pour autant être pourvues d'un personnel dédié à cette tâche ni avoir adopté de politique établie pour guider leurs décisions. Rappelons, par ailleurs, que plus des deux tiers des municipalités du Québec comptent moins de 2000 habitants et que sur 1139 municipalités, seules 96 d'entre elles (8 %) comptent plus de 10 000 habitants⁴⁴. Ainsi :

- la quasi-totalité (96 %) des répondants au sondage de la FQM n'auraient pas de service d'approvisionnement;
- seulement 4 % des répondants de la FQM disposeraient d'une personne à plein temps responsable de la gestion des contrats. En règle générale, ce serait le directeur général de la municipalité qui assumerait cette tâche;
- 80 % des répondants au sondage de l'UMQ ne disposeraient pas d'une personne dédiée à plein temps à la gestion des contrats;
- un tiers des répondants au sondage de l'UMQ disposerait d'une personne dédiée à plein temps à l'acquisition de biens et de services;
- un quart des répondants au sondage de l'UMQ aurait une politique de gestion contractuelle;
- et près de la moitié des répondants au sondage de l'UMQ aurait adopté une politique d'approvisionnement.

3.1.2 La gestion du processus contractuel

Les résultats des sondages réalisés révèlent également que les municipalités recourent souvent à des professionnels et à des firmes externes pour les épauler dans la gestion des différentes étapes du processus contractuel. Le processus d'acquisition de biens et de services générerait lui-même la conclusion de divers contrats pour gérer le processus contractuel « principal », ce qui peut expliquer en partie qu'il y ait un volume si important de contrats dans le domaine municipal.

⁴⁴ La répartition des municipalités en fonction de leur population est présentée au graphique 2.2 du chapitre 2.

Ainsi, tant chez les membres de la FQM que chez ceux de l'UMQ, les étapes en amont de l'appel d'offres, à savoir la détermination des besoins, l'estimation des coûts, la préparation des devis techniques ainsi que la préparation des documents d'appel d'offres, seraient réalisées tantôt en régie interne, tantôt à l'externe, dans des proportions qui varient en fonction du type de contrat⁴⁵.

- Ces étapes seraient généralement réalisées en régie interne dans le cas des contrats d'acquisition de biens (environ 80 % des cas) et dans le cas des contrats de services généraux et techniques (environ 70 % des cas).
- Toutefois, les étapes en amont de l'appel d'offres seraient réalisées à l'externe et donneraient lieu à des contrats dans environ 50 % des cas pour les contrats de services professionnels, et dans environ 70 % des cas pour les contrats de travaux de construction.

Quant à la gestion des étapes entre l'appel d'offres et l'attribution des contrats, celles-ci seraient généralement réalisées en régie, sauf en ce qui a trait à l'examen des soumissions et à l'évaluation de la conformité technique, qui seraient réalisés dans environ la moitié des cas par des firmes externes possédant une expertise dans ce domaine. La coordination de l'appel d'offres et la recommandation relative à l'attribution du contrat seraient également confiées à des firmes externes dans 30 à 40 % des cas, principalement pour des contrats d'exécution de travaux.

Enfin, les étapes en aval de l'attribution des contrats seraient le plus souvent réalisées à l'interne par les municipalités, soit dans plus de 70 % des cas.

Évidemment, les plus grandes villes ont généralement moins souvent recours à des firmes externes dans la gestion du processus contractuel, bien qu'elles puissent aussi faire appel à des experts à des étapes très spécifiques du processus ou lorsqu'il y a un trop grand volume de travail au cours d'une période donnée.

Ainsi, le recours à des firmes de services professionnels pour compléter les connaissances et l'expertise interne ferait partie des pratiques usuelles de toutes les municipalités, petites et grandes, pour préparer le processus d'appel d'offres ainsi que pour évaluer les soumissions.

Dans ce contexte, et compte tenu de l'ampleur des dépenses contractuelles, il y a tout lieu de s'assurer de la plus grande transparence dans le processus d'attribution de contrats, et de la rigueur des professionnels chargés de réaliser certaines étapes du processus pour le compte des municipalités, afin que l'intérêt public soit toujours bien servi. Nous y reviendrons d'ailleurs au chapitre 4.

⁴⁵ Résultats amalgamés des sondages de la FQM et de l'UMQ.

3.2 Certaines étapes du processus contractuel

3.2.1 La vente et la distribution des documents d'appel d'offres

Les lois régissant les contrats des organismes municipaux exigent que l'appel d'offres public fasse l'objet d'un avis diffusé, entre autres, dans le site du Système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement, le SEAO.

Après bientôt 15 ans d'existence⁴⁶, ce système constitue un guichet unique de publication reconnu par les autres provinces et territoires comme étant le seul endroit où sont publiés tous les avis d'appel d'offres publics des organismes publics du Québec. Il offre aux donneurs d'ouvrage de nombreux services dont celui, évidemment, de publier les avis d'appel d'offres, mais aussi celui de vendre et de distribuer les documents d'appels d'offres et de publier les renseignements liés à l'ouverture des soumissions et aux résultats d'adjudication de contrats.

Or, la majorité des organismes municipaux ne recourent pas au service de vente et de distribution des documents offert par le SEAO. Ils vendent eux-mêmes ces documents, ce qui oblige les entreprises intéressées à soumissionner à aller chercher les documents d'appel d'offres à l'hôtel de ville ou chez leurs mandataires (firmes d'architectes ou de génie-conseil), contrairement à la pratique des organismes publics.

Ainsi, pour l'année 2008, seuls 16 % (964/6080) des documents publiés relatifs à des avis pour les organismes municipaux ont été vendus et distribués par le SEAO. Précisons que de ce nombre, plus de 40 %, soit 409 sur 964, provenaient de la Ville de Québec. En comparaison, 95 % (3738/3915) des documents d'appel d'offres publics relatifs à des avis publiés pour les organismes gouvernementaux ont été vendus et distribués par le SEAO.

La pratique des municipalités de vendre et de distribuer elles-mêmes les documents d'appel d'offres peut avoir pour effet de réduire sensiblement la concurrence en dissuadant les entreprises éloignées, ou celles

⁴⁶ Le gouvernement du Québec a eu recours à un premier système électronique d'appel d'offres, connu sous le nom de SIOS (Service d'Invitations Ouvertes à Soumissionner), de septembre 1995 à octobre 1997. La firme « Information Systems Management Corporation » (I.S.M.), une filiale de la compagnie IBM, en assumait la gestion et le fonctionnement. En 1997, le système MERX a été retenu, en remplacement du SIOS, pour la publication des avis publics des donneurs d'ouvrage du Québec. Cependant, une entente de partenariat entre deux entreprises a fait alors en sorte que deux systèmes électroniques d'appel d'offres assurent la publication des marchés publics du Québec, MERX assumant les avis relatifs aux contrats d'approvisionnement et de services, et CIEC les avis relatifs aux travaux de construction. Depuis le 1^{er} juin 2004, le gouvernement du Québec a recours au SEAO de la firme CGI pour la publication de ses avis d'appel d'offres. Un projet d'appel d'offres est actuellement en préparation en vue de l'adjudication d'un nouveau contrat devant débiter le 30 novembre 2011.

qui ne disposent pas de moyens suffisants, de se déplacer pour se les procurer. On peut même s'interroger sur la conformité d'une telle pratique à l'esprit des accords de libéralisation des marchés publics. Ceux-ci préconisent en effet une accessibilité aux contrats pour toutes les parties signataires, ce qui sous-entend évidemment un accès beaucoup plus facile aux documents d'appel d'offres. Quoi qu'il en soit, en réduisant l'accessibilité aux documents, et donc aux contrats, on réduit non seulement la concurrence et la possibilité d'obtenir de meilleurs prix, mais la possibilité pour l'ensemble des entreprises du Québec de se développer en leur facilitant l'accès aux marchés publics.

L'orientation proposée

Dans la mesure où la vente et la distribution des documents d'appel d'offres par le SEAO facilite considérablement l'accessibilité aux marchés et contribue, par le fait même, à accroître la concurrence, nous croyons que le recours au SEAO pour ce service devrait être obligatoire.

Une augmentation importante du nombre de documents vendus par le SEAO pourrait, en outre, avoir un effet à la baisse sur le prix d'achat des documents, puisque l'entreprise qui gère le SEAO et qui publie les avis d'appel d'offres se finance par la vente et la distribution des documents d'appel d'offres, selon le contrat conclu avec le gouvernement. Or, un tel effet à la baisse ne pourrait que contribuer à inciter un plus grand nombre d'entreprises à se procurer les documents et à soumissionner, favorisant ainsi une plus grande concurrence.

L'utilisation du SEAO pour la vente et la distribution des documents d'appel d'offres présente par ailleurs de nombreux avantages, tant pour les donneurs d'ouvrage que pour les entreprises intéressées à faire affaire avec eux.

Pour le donneur d'ordres

- Aucune gestion de reproduction et de distribution de documents.
- Service gratuit de publication des avis d'appel d'offres lorsque les documents sont également distribués par le SEAO, alors que des frais de 50 \$ sont exigés pour la publication des avis lorsque le SEAO n'assume pas la distribution des documents⁴⁷.
- Disponibilité d'une liste indiquant, le cas échéant, le nom des entreprises ayant commandé les documents.

⁴⁷ Les addenda aux documents font toujours l'objet de frais additionnels, à la charge des donneurs d'ordres.

- Conservation et accessibilité des documents par téléchargement pendant toute la durée de l'entente entre le Secrétariat du Conseil du trésor et le propriétaire du système, et transfert prévu des données dans le futur système.
- Traçabilité de l'information relative au processus d'appel d'offres et à la distribution des documents, y compris les addenda et leur date d'envoi, ce qui présente un avantage indéniable en cas de litige.

Pour les entreprises

- Prévisualisation gratuite des documents d'appel d'offres, permettant ainsi aux entreprises intéressées, peu importe leur localisation, de faire le choix des appels d'offres avant d'acheter les documents.
- Publication rapide de toute modification apportée par addenda et acheminement gratuit des addenda aux entreprises ayant déjà acheté les documents.

Il est vrai qu'en confiant la vente et la distribution des documents au SEAO, les municipalités ou les firmes d'architectes et d'ingénieurs pourraient perdre une source de revenu. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'en recourant au SEAO, elles n'auraient pas à assumer les frais de publication des avis d'appel d'offres (qui deviendraient alors gratuits) ni les coûts associés à la reproduction et à la distribution des documents.

Recommandation

3.1 Que la vente et la distribution des documents d'appel d'offres public des organismes municipaux se fassent obligatoirement par le SEAO afin de favoriser une plus grande accessibilité aux contrats et une meilleure concurrence.

3.2.2 La divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels

L'identité des entreprises intéressées à présenter une soumission à l'égard d'un contrat donné est une information sensible à laquelle les autorités gouvernementales attachent de plus en plus d'importance. On craint, en effet, qu'en rendant publique la liste des soumissionnaires potentiels (ceux qui se sont procuré les documents d'appel d'offres, par exemple), cela puisse faciliter la collusion entre ces derniers et le truquage des offres, les soumissionnaires pouvant savoir à l'avance qui est dans la course. On craint

également qu'en révélant l'identité de toutes les entreprises intéressées, cette information puisse permettre à certains individus de poser des gestes d'intimidation à l'endroit des entreprises qui cherchent à percer des marchés établis.

Ainsi, dans le milieu municipal, la Loi 76 est venue consacrer une nouvelle règle qui interdit aux élus et aux fonctionnaires municipaux de divulguer un renseignement permettant de connaître le nombre ou l'identité des personnes qui ont demandé une copie du cahier des charges ou qui ont présenté une soumission. Selon le sondage de l'UMQ, la majorité des municipalités pratiqueraient déjà une telle politique, y compris la Ville de Montréal. Du côté des organismes publics, le ministère des Transports du Québec a également adopté une telle règle, bien qu'il n'y ait pas d'obligation générale à cet effet. Dans d'autres juridictions cependant, y compris au niveau fédéral, cette règle n'est pas nécessairement suivie, bien que le Bureau de la concurrence du Canada en soit un ardent défenseur. Au moins deux raisons seraient à l'origine de la réticence exprimée par plusieurs interlocuteurs à adopter une telle règle : la sous-traitance et les visites de chantiers ou les réunions d'information.

La sous-traitance

De nombreux organismes, associés de près ou de loin au domaine de la construction, ont fait valoir que l'interdiction de divulguer l'identité des soumissionnaires potentiels présentait plus d'inconvénients que d'avantages lorsque les entrepreneurs ont recours à des sous-traitants, norme qui prévaut dans le domaine de la construction. En effet, la majorité des contrats de construction ou d'exécution de travaux sont réalisés en sous-traitance en raison des spécialisations requises et des multiples règles encadrant les divers corps de métier. En génie civil, par exemple, plus de 50 % des contrats impliqueraient en moyenne huit à douze sous-traitants. De plus, dans les secteurs de l'approvisionnement et des services, les contrats peuvent aussi faire l'objet de sous-traitance.

Ainsi, l'entrepreneur général qui présente une soumission à l'égard d'un contrat municipal aura lui-même reçu un grand nombre de soumissions de la part de sous-traitants intéressés par le projet. Cet appel des soumissions à l'endroit des sous-traitants est réalisé préalablement au dépôt des soumissions des entrepreneurs généraux auprès des donneurs d'ordres. Il est réalisé la plupart du temps par l'intermédiaire du Bureau des soumissions déposées du Québec⁴⁸.

⁴⁸ Le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) est un organisme privé. Sa mission consiste à recevoir et à acheminer des soumissions d'entrepreneurs spécialisés de l'industrie de la construction œuvrant sur le territoire québécois aux entrepreneurs généraux, afin de permettre à ces derniers de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence lorsqu'ils préparent leur propre soumission. Le BSDQ applique un Code de soumission qui est considéré comme ayant un caractère d'ordre public et qui est le résultat d'une entente intervenue entre trois regroupements d'entrepreneurs d'envergure provinciale : Association de la construction du Québec (ACQ), Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ), Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ).

Lorsque les sous-traitants ne connaissent pas l'identité des entrepreneurs généraux intéressés à présenter une soumission au donneur d'ordres, ils sont contraints d'envoyer un très grand nombre de soumissions aux entrepreneurs généraux, dans certains cas jusqu'à 200 soumissions, ce qui devient très onéreux. Les sous-traitants peuvent également n'envoyer de soumissions qu'aux entrepreneurs généraux qu'ils considèrent être les plus susceptibles de soumissionner. Cela dit, lorsque certains entrepreneurs généraux intéressés à soumissionner ne reçoivent pas l'ensemble des offres des sous-traitants également intéressés par le projet, la concurrence s'en trouve amoindrie et les donneurs d'ordres ne sont pas en mesure d'obtenir le meilleur prix possible. Certains intervenants ont même fait valoir que la règle de non-divulgaration pouvait conduire à la multiplication des communications entre les entreprises intéressées par un projet (entrepreneurs généraux, fournisseurs et sous-traitants) qui chercheront à savoir qui est intéressé à présenter une soumission au donneur d'ordres, ce qui pourrait en soi contribuer à accroître les risques de collusion. Il importerait donc, dans les cas où il y a sous-traitance, de permettre aux entreprises de manifester leur intérêt à présenter une soumission pour un projet donné.

Les visites de chantier et les réunions d'information

À la problématique liée à la sous-traitance s'ajoute une autre difficulté, celle des visites de chantier et des réunions d'information. Ces deux types de démarches constituent souvent un moyen nécessaire et légitime pour faire connaître aux soumissionnaires potentiels des renseignements essentiels à la préparation des soumissions que seul un constat de visu ou un échange formel entre les parties peut révéler. En ce sens, les visites de chantier et les réunions d'information assurent une meilleure compréhension des projets et favorisent une gestion optimale des coûts d'un projet. Du reste, elles sont très fréquentes et sont souvent imposées par le donneur d'ouvrage.

Cependant, comment un donneur d'ordres peut-il conduire une visite de chantier ou une réunion d'information avant le dépôt des soumissions, sans contrevenir à l'interdiction qui lui est faite de divulguer un renseignement permettant de connaître l'identité des personnes intéressées à présenter une soumission? L'interdiction pure et simple de toute visite de chantier ou réunion est difficilement envisageable. Il est vrai que ces démarches ne sont pas toujours requises (une visite de chantier ne devrait d'ailleurs jamais remplacer la préparation complète et adéquate des documents d'appel d'offres, et il est vrai que des plans et devis bien préparés peuvent souvent suffire à la présentation d'un projet. Mais, dans certains cas, les visites ou les réunions sont incontournables, par exemple dans le cas de la rénovation d'un bâtiment historique ou pour d'autres projets complexes comme un projet de développement en technologie de l'information. Sans visites de chantiers ou réunions d'information, certains projets risqueraient d'être mal compris, ce qui pourrait conduire les soumissionnaires à augmenter leurs prix pour tenir compte de ce risque. Clairement, l'intérêt de la collectivité ne serait pas servi.

Toutefois, exiger des municipalités qu'elles procèdent à des visites de chantier ou à des réunions d'information individuelles n'est pas une solution envisageable. En effet, tous les soumissionnaires doivent avoir reçu exactement les mêmes renseignements de la part des donneurs d'ordres, sous peine de se faire reprocher un manquement à leur obligation de traiter tous les soumissionnaires sur un pied d'égalité et de façon équitable⁴⁹.

L'orientation proposée

Ces deux situations montrent bien qu'un arbitrage semble nécessaire, dans un contexte de sous-traitance, entre la promotion de la concurrence (divulguer l'identité) et la dissuasion de la collusion (ne pas divulguer l'identité), et dans les cas où les visites de chantier ou les réunions d'information sont nécessaires, entre l'intérêt collectif et la dissuasion de la collusion.

Certains éléments et pistes de réflexion peuvent néanmoins être pris en considération dans ces décisions afin de compromettre le moins possible l'atteinte de tous les objectifs visés.

- L'interdiction de divulguer l'identité des soumissionnaires potentiels ne pose pas problème lorsqu'il n'y a pas de sous-traitance, de visite de chantier ou de réunion d'information. Elle peut donc être envisagée pour une très grande partie des marchés publics. Le problème réside dans le fait que les donneurs d'ordres ne savent pas s'il y aura ou non de la sous-traitance.
- Il est possible de mettre en place une règle permettant la divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels sur une base volontaire, c'est-à-dire selon la décision des entreprises intéressées par le contrat. De cette façon, celles qui désirent recevoir des soumissions des sous-traitants peuvent autoriser la publication de leur identité, et celles qui souhaitent la confidentialité (entre autres pour éviter l'intimidation) peuvent demeurer anonymes. Une telle règle permet d'accroître le nombre de soumissions provenant des sous-traitants, et donc la concurrence, puisque l'on s'attend à ce que l'identité d'une grande partie des entrepreneurs soit, dans les faits, divulguée. Cette règle permet également de faire obstacle au truquage des soumissions et de réduire le risque de collusion, compte tenu de la

⁴⁹ Il s'agit d'une obligation implicite pour l'auteur d'un appel d'offres, qui a été établie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Martel building Ltd c. Canada* [2000] 2 R.C.S. 860; l'importance de ce principe est telle que la Cour d'appel du Québec a décidé qu'il « ne peut être mis de côté par le maître d'œuvre, quelle que soit la discrétion qu'il s'attribue, cf. *Hydro-Québec c. Entreprises Bon Conseil Itée*, R.E.J.B. 2002-32248 (CA).

possibilité toujours présente qu'un entrepreneur demeuré anonyme soumette une soumission plus basse que ceux qui chercheraient à s'entendre.

- À cet égard, nous croyons que la règle de la Loi 76, telle que modifiée et qui prévoit que seuls les élus et les fonctionnaires sont visés par l'interdiction de divulgation, permet la divulgation volontaire. Les entrepreneurs peuvent en effet indiquer au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) leur intérêt pour un projet et leur volonté de recevoir des soumissions de sous-traitants. Cette règle ne permet toutefois pas d'assurer la confidentialité complète du soumissionnaire potentiel qui ne voudrait pas que son nom soit divulgué. En effet, l'entrepreneur voulant que son identité demeure confidentielle ne pourrait pas indiquer au BSDQ son intérêt à recevoir des soumissions et demeurer anonyme, car le BSDQ n'est pas visé par l'interdiction de divulgation; seule la municipalité et ses mandataires sont tenus au secret.
- Une autre façon d'instaurer une règle de divulgation volontaire, tout en évitant ce dernier inconvénient, consiste à interdire, de façon générale, la divulgation de l'identité d'un soumissionnaire potentiel, ainsi qu'à requérir des entreprises qu'elles autorisent la divulgation de leur identité, le cas échéant, uniquement par l'intermédiaire du SEAO, et ce, au moment où elles achètent les documents d'appel d'offres. Le SEAO serait alors le seul intervenant au fait de l'identité de tous les soumissionnaires potentiels et le seul à pouvoir indiquer l'identité d'un soumissionnaire, selon les instructions de ce dernier. L'entrepreneur voulant que son identité demeure confidentielle pourrait mentionner au BSDQ son intérêt à recevoir des soumissions et demeurer anonyme, puisque le BSDQ serait tenu au secret dans le cas où l'entreprise n'a pas autorisé la divulgation de son identité par l'intermédiaire du SEAO.
- Même lorsqu'une entreprise autorise la divulgation de son identité (en cochant une case dans le SEAO), l'interdiction ne devrait pas être levée pour toutes les parties concernées : municipalités, entrepreneurs, sous-traitants, BSDQ, etc. Il pourrait, en effet, arriver qu'un entrepreneur qui a choisi que son identité ne soit pas révélée communique avec la municipalité, demande des précisions sur certains éléments de l'appel d'offres ou encore s'adresse aux mandataires, par exemple les ingénieurs de la municipalité. La municipalité et/ou ses mandataires sont donc susceptibles de connaître l'identité d'un soumissionnaire potentiel qui a demandé au SEAO que son nom ne soit pas divulgué, et ils pourraient la révéler par inadvertance. En conservant une interdiction générale, cela limiterait tout risque à cet égard.

- Enfin, en ce qui concerne les visites de chantier et les réunions d'information, nous avons vu que celles-ci peuvent contraindre les soumissionnaires qui auraient souhaité que leur identité demeure confidentielle à sortir de l'anonymat, mais qu'elles peuvent se révéler essentielles dans certains cas. Aussi, pour qu'une règle de divulgation volontaire atteigne les objectifs recherchés, les visites ou les réunions obligatoires devraient demeurer exceptionnelles. Elles devraient être autorisées par le conseil de l'organisme, en fonction de la nature et de la complexité d'un projet.

Signalons, par ailleurs, que le Bureau de la concurrence, qui s'oppose à la divulgation de l'identité des soumissionnaires potentiels, suggère néanmoins diverses mesures lorsque celle-ci doit être divulguée.

- Faire signer une déclaration par les soumissionnaires à l'effet qu'il n'y a pas eu d'entrave à la libre concurrence.
- Présenter dans le document d'appel d'offres les éléments des pratiques anticoncurrentielles. Voir l'annexe 12.
- Aviser les soumissionnaires des sanctions applicables en cas de contraventions.
- Indiquer aux entreprises que leurs communications doivent se limiter aux sous-traitants et aux fournisseurs, à l'exclusion de leurs concurrents.

Recommandations

3.2 Que la loi soit modifiée de telle sorte que l'interdiction de divulguer le nombre et l'identité des soumissionnaires potentiels s'applique à toute personne, à l'exception du SEAO, et uniquement à son égard, lorsqu'un soumissionnaire potentiel l'autorise lors de la demande des documents d'appel d'offres au SEAO.

3.3 Que les organismes municipaux puissent, préalablement à l'ouverture des soumissions, requérir la présence obligatoire d'un soumissionnaire potentiel à une visite de chantier ou à une réunion d'information uniquement en cas de nécessité, motivée par la nature et la complexité d'un projet, et sur autorisation des autorités compétentes.

Les demandes de soumissions sur invitation

Quant aux demandes de soumissions sur invitation, mentionnons que l'interdiction de divulguer l'identité des soumissionnaires potentiels est applicable à cette procédure. Or, cette interdiction pose un problème lorsque le conseil municipal décide par résolution des personnes qui seront invitées à soumissionner, puisque les résolutions sont adoptées en séance publique et qu'il s'agit de documents publics.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées afin d'éviter ce conflit, chacune comportant des avantages et des inconvénients. Ainsi, on pourrait envisager la délégation obligatoire du pouvoir d'inviter les soumissionnaires au comité exécutif ou, à défaut d'avoir un tel comité, au directeur général ou encore au secrétaire trésorier. Après la réception des soumissions, ces derniers pourraient faire rapport au conseil en indiquant qui a été invité et qui a répondu. Toutefois, certains pourraient s'opposer à une telle solution en invoquant qu'il s'agit d'un acte relevant de la responsabilité des élus, qui sont imputables.

On pourrait également prévoir que lorsque le conseil identifie, par résolution, les personnes qui seront invitées à soumissionner, telle résolution doit être adoptée à huis clos et non en séance publique, et que cette résolution ne peut devenir publique qu'après l'attribution du contrat ou l'abandon du projet, le cas échéant. Cependant, certains ne manqueraient pas de faire valoir que l'on se trouverait en quelque sorte à avaliser, à cet égard, la pratique consistant à discuter en caucus avant l'assemblée publique ce qui n'est que formellement décidé en séance publique.

On pourrait aussi prévoir que les nouvelles dispositions législatives relatives à l'interdiction de divulgation ne s'appliquent pas aux demandes de soumissions sur invitation. Certains pourraient prétendre qu'il s'agirait d'une autre exception au principe de la non-divulgation, exception d'autant plus importante que, ce faisant, c'est la municipalité qui se trouverait à révéler elle-même le nombre et l'identité des personnes qui seront invitées à soumissionner pour tel contrat par l'adoption d'une résolution.

Par contre, diverses mesures pourraient être prises, comme on l'a vu précédemment, pour réduire les risques de collusion ou de truquage des offres. On peut également se demander si la procédure de demande de soumissions sur invitation, qui se situe à mi-chemin entre l'appel d'offres public et la conclusion d'un contrat de gré à gré, ne devrait pas comporter des règles qui lui sont propres.

Piste 3.1

Dans le cas des demandes de soumissions sur invitation, que la réflexion se poursuive en priorité afin de résoudre le conflit qui oppose le mode de désignation des personnes invitées à soumissionner, lorsque telle désignation doit être faite par résolution du conseil, et la règle de l'interdiction de publier l'identité des soumissionnaires potentiels, selon l'une ou l'autre des pistes de solutions émises, ou toute autre solution qui n'aurait pas été envisagée.

3.2.3 Le mode de sélection dans le cas des services professionnels

Depuis 2002, il est prévu que, pour les contrats de services professionnels, les organismes municipaux sont tenus de recourir à un mode de sélection combinant la qualité des soumissions et le prix⁵⁰, selon un processus en deux étapes. À l'égard de tels services, les municipalités ne peuvent avoir recours à un autre mode de sélection, y compris un mode basé uniquement sur la compétence des soumissionnaires ou uniquement sur le prix.

Selon ce que plusieurs intervenants nous ont rapporté, le mode de sélection imposé, bien que transparent et impartial, serait dans certains cas mal adapté aux projets visés, puisqu'il ne permet pas qu'une firme soit choisie sur la base de sa compétence et de son expérience. En effet, le prix demeurerait prépondérant dans l'évaluation des offres en raison de la formule de pondération imposée. Et comme la concurrence se ferait essentiellement sur la base des prix, les services offerts seraient, dans bien des cas, limités à leur strict minimum.

L'orientation proposée

Les travaux entourant l'élaboration de la politique-cadre de gouvernance des grands projets d'infrastructure publique du gouvernement ont démontré que les économies réalisées sur le prix à l'étape de la conception des projets ne se traduisaient pas nécessairement en gains réels lorsque l'on considère les coûts totaux de l'infrastructure et de son exploitation sur sa durée de vie. Au contraire, il est reconnu

⁵⁰ Comme nous l'avons vu au chapitre 2, tous les contrats de services professionnels de plus 25 000 \$ doivent obligatoirement être attribués selon un système de pondération et d'évaluation des offres. Ce système s'applique en deux étapes : le prix n'est considéré que si l'offre obtient la note de passage à la première étape. La soumission doit être remise dans deux enveloppes, le contenu de la première devant servir à l'évaluation de l'aspect qualitatif par un comité de sélection obligatoirement créé à cette fin. Si la note de passage est atteinte (70 %), la seconde enveloppe, qui comporte le prix, sera alors ouverte et prise en compte dans une formule établie dans le règlement. Le contrat est octroyé au soumissionnaire qui obtient le meilleur pointage final.

que plus on investit dans la qualité à l'étape de la conception, plus les bénéfices et les gains sont appréciables à long terme.

Plusieurs organismes rencontrés, issus tant du secteur privé que du milieu municipal, nous ont d'ailleurs fait valoir les mérites de pouvoir sélectionner les prestataires sur la base de la compétence uniquement. Nous constatons en outre que le règlement sur les contrats de services des organismes publics, en vigueur depuis octobre 2008, stipule qu'un organisme public doit uniquement solliciter une démonstration de la qualité pour attribuer un contrat d'architecture ou de génie. Une fois le soumissionnaire choisi, l'organisme applique la tarification gouvernementale préétablie afin de déterminer le prix.

Aussi, le Groupe-conseil considère que, dans le cas des projets plus spécifiques et plus complexes, lorsque la conception du projet influence grandement les coûts liés à la réalisation du projet et à son exploitation (usine d'épuration de traitement de l'eau, bâtiment complexe, hôtel de ville d'envergure, etc.), les municipalités devraient pouvoir recourir à un mode de sélection fondé exclusivement sur la qualité des services professionnels requis. Elles devraient alors appliquer la tarification établie par le gouvernement aux fins de la rémunération. L'application d'une tarification établie par le ministre des Affaires municipales pourrait également être envisagée.

Cela dit, selon ce que plusieurs intervenants nous ont rapporté, le mode de sélection actuellement prévu serait tout à fait adapté aux projets d'infrastructures d'aqueducs et d'égouts, très fréquents dans le secteur municipal, ces projets étant relativement simples.

Dans ce contexte, nous croyons que les organismes municipaux devraient avoir la latitude de recourir à l'un ou l'autre des ces deux modes, selon la nature du contrat.

Recommandation

3.4 Que pour l'attribution de contrats de services professionnels, les organismes municipaux soient habilités à recourir à un mode de sélection additionnel basé uniquement sur la compétence lorsqu'un tarif gouvernemental ou ministériel est établi à l'égard des services visés. Que le prix des contrats attribués selon ce processus soit fixé en fonction du tarif approuvé par le gouvernement ou le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

3.2.4 Les comités de sélection

L'évaluation de la qualité des soumissions est systématique dans la procédure d'adjudication d'un contrat de services professionnels et elle peut être appliquée à d'autres contrats. Cette évaluation de la qualité est assurée par un comité de sélection composé d'un secrétaire chargé d'en coordonner les activités et d'au moins trois membres. Le secrétaire de comité de sélection n'évalue pas la qualité des soumissions reçues; il doit plus précisément s'assurer, au nom du conseil de la municipalité, du respect des principes de gestion contractuelle et des règles prévues dans la loi et les règlements lors de l'évaluation des soumissions. À cet égard, il est le gardien du processus et son rôle est crucial pour garantir la qualité de l'évaluation et la rigueur qui doit lui être associée.

Quant aux membres du comité de sélection, leur rôle consiste véritablement à évaluer la qualité des soumissions reçues. Pour ce faire, ils doivent procéder à une analyse individuelle des soumissions avant la tenue du comité afin d'éviter toute influence des autres membres. Cette analyse individuelle vise essentiellement à assurer un traitement intègre et équitable aux entreprises soumissionnaires. Elle est faite sur la base des critères déterminés lors de l'appel d'offres, tels l'expérience de la firme ou celle des ressources affectées au projet, la méthodologie envisagée ou la capacité de relève des ressources proposées pour mener le projet à terme, etc.

Au cours de la séance du comité, chacun des membres est invité à faire part de son analyse individuelle de chacun des critères, et il revient au secrétaire du comité d'assurer la bonne marche des interventions et de gérer le droit de parole de façon à ce que personne n'exerce une influence indue sur l'évaluation des soumissions.

Le professionnalisme et la rigueur dont doit faire preuve un secrétaire de comité de sélection sont essentiels au bon déroulement des séances du comité et à l'atteinte d'un résultat qui témoigne du sérieux du processus suivi. La gestion contractuelle est un secteur névralgique, souvent médiatisé, et il est important de prévenir toute situation qui pourrait prêter le flanc à la critique ou susciter des questionnements en ce domaine. C'est dans ce contexte que les responsabilités assumées par le secrétaire de comité de sélection sont complexes et dépassent sensiblement le rôle du simple animateur de comité.

Or, souvent, ce rôle est exercé de façon très sporadique, au rythme des contrats conclus plus ou moins nombreux, de sorte que l'expertise requise se dilue et ne peut être véritablement ancrée. Il en est de même pour les membres de comité de sélection qui doivent, dans des circonstances similaires, se réapproprier les normes et les principes devant guider leur évaluation.

L'orientation proposée

Pour assurer la qualité, la rigueur et l'impartialité dans l'évaluation des soumissions, et pallier le manque éventuel de pratique et d'expertise, un soutien accru devrait être offert aux secrétaires de comité ainsi qu'aux personnes appelées à agir comme membres desdits comités, afin que chacun puisse exercer adéquatement son rôle. En outre, une formation adéquate sur les règles d'adjudication des contrats nous apparaît indispensable pour les secrétaires de comité de sélection, compte tenu de leur rôle déterminant.

Pour le secrétaire de comité de sélection

Cet encadrement devrait traiter des tâches que doit accomplir un secrétaire de comité **avant, pendant et après** la tenue du comité de sélection, et mettre l'accent sur la rigueur qui doit entourer tout le processus de sélection d'une entreprise. Cela constituerait un cadre de référence pour les secrétaires, qui agissent sporadiquement en ce domaine.

De tels outils contribueraient en outre à sensibiliser davantage les organismes municipaux au caractère névralgique de la gestion contractuelle et à les convaincre de l'importance des fonctions du secrétaire de comité, lesquelles ne sont pas limitées à la prise de notes et à l'animation du comité.

Pour les membres des comités de sélection

L'évaluation de la qualité des soumissions et la sélection de l'entreprise reposent entièrement entre les mains des membres du comité. Il est donc essentiel de leur fournir un encadrement minimal soulignant l'importance de leur rôle et la façon dont ils doivent l'exercer. Cet exercice nous apparaît fondamental dans la mesure où leur participation à un comité ne se fait pas sur une base régulière et récurrente. En outre, des règles encadrant plus précisément la composition et la formation des comités de sélection, y compris la qualification requise des membres et une déclaration quant à l'absence de conflits d'intérêts à l'égard du contrat visé, devraient être établies.

Ainsi, un guide explicatif traitant, entre autres sujets, des modes et des règles d'adjudication des contrats, des systèmes de pointage et de l'importance de l'analyse individuelle des soumissions permettrait aux membres des comités de se réappropriier les éléments clés indispensables au bon déroulement de la démarche d'évaluation des soumissions.

Recommandations

3.5 Que le Ministère et ses partenaires prennent les mesures nécessaires pour offrir aux secrétaires de comités de sélection une formation adéquate sur leurs rôles et responsabilités, et s'assurent qu'ils bénéficient d'une formation continue et d'une documentation pertinente sur le cadre normatif entourant la gestion contractuelle ainsi que sur l'évolution des normes en ce domaine.

3.6 Que le Ministère et ses partenaires élaborent un guide explicatif résumant les modes et les règles d'adjudication de contrats, de même que les principales responsabilités qui doivent être assumées par un membre au sein d'un comité de sélection.

3.2.5 La négociation avec les soumissionnaires et l'annulation de l'appel d'offres

Les dispositions législatives qui imposent la procédure d'appel d'offres aux organismes municipaux prévoient que, dans le cas où un organisme municipal a reçu une seule soumission conforme, celui-ci peut s'entendre avec le soumissionnaire pour conclure le contrat à un prix moindre que celui proposé dans la soumission, sans changer les autres obligations, lorsque le prix proposé accuse un écart important avec celui prévu dans l'estimation établie par la municipalité⁵¹.

Lors des travaux du Groupe-conseil, certains ont demandé d'élargir la portée du « pouvoir de négocier » d'une municipalité avec l'entreprise ayant présenté la soumission la plus basse. De façon plus précise, on nous a suggéré que le pouvoir d'une municipalité de négocier avec un soumissionnaire soit étendu, de manière à ce qu'il puisse être exercé peu importe le nombre de soumissions conformes reçues. On nous a indiqué qu'il était important qu'une municipalité puisse avoir cette prérogative, même si plusieurs soumissions ont été reçues, en invoquant que les municipalités pourraient ainsi réaliser des économies importantes, par exemple lorsque tous les soumissionnaires demandent un prix considéré comme étant trop élevé ou encore lorsque la municipalité soupçonne qu'il y a eu collusion entre des soumissionnaires. On a précisé que ce pouvoir conférerait en outre aux municipalités un contrepoids important à l'égard des soumissionnaires, dans le contexte où elles ne peuvent rejeter toutes les soumissions pour faire un nouvel appel d'offres sans apporter de modifications à leurs documents d'appel d'offres.

⁵¹ *Loi sur les cités et villes*, art. 573.3.3; *Code municipal*, art. 938; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, art. 111.1; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, art. 118.1; *Loi sur les Sociétés de transport en commun*, art. 108.1.

L'orientation proposée

Le Groupe-conseil ne souscrit pas à la proposition d'étendre le pouvoir d'une municipalité de négocier avec l'entreprise qui a présenté la soumission la plus basse, même lorsque plusieurs soumissions ont été reçues en réponse à un appel d'offres.

Le Groupe-conseil considère qu'il faut éviter de transformer le processus d'appel d'offres de manière à ce qu'une invitation à recevoir des offres de contracter ne se transforme en invitation à recevoir des offres de négocier. Les tribunaux ont rappelé à plusieurs reprises que le processus d'appel d'offres pour la conclusion d'un contrat exclut, en principe, toute possibilité de négociation avec les soumissionnaires, de manière à préserver l'intégrité du processus et son efficacité commerciale. C'est sans doute pour cette raison que la règle actuelle a été établie en prenant soin d'énoncer dans quelles conditions elle peut trouver application : en premier lieu, il doit s'agir d'un cas où une seule soumission conforme a été reçue en réponse à l'appel d'offres; en second lieu, il ne s'agit pas véritablement de négocier avec l'entreprise qui a présenté la soumission la plus basse puisque aucune autre condition que le prix ne peut être modifiée; en troisième lieu, il doit y avoir un écart important entre le prix de la soumission et l'estimation de la dépense.

Si une municipalité pouvait réussir à faire baisser le prix du soumissionnaire ayant présenté la soumission la plus basse parmi l'ensemble des soumissionnaires, l'équité et l'intégrité du système nous sembleraient atteintes. En effet, d'autres soumissionnaires pourraient aisément prétendre que, dans de telles conditions, ils auraient eux aussi été disposés à réduire leurs prix.

Par ailleurs, lorsqu'une municipalité a reçu plusieurs soumissions conformes en réponse à un appel d'offres, on présume que les prix soumis représentent l'état du marché qui, selon les périodes, est bon pour l'acheteur ou bon pour le vendeur. Une municipalité peut toujours décider de rejeter toutes les soumissions et ne pas contracter. Elle peut également rejeter toutes les soumissions et faire un nouvel appel d'offres si elle dispose d'un motif suffisant pour ce faire, ce qui est le cas, par exemple, lorsque la municipalité modifie son projet et apporte des modifications à ses documents d'appel d'offres. Lorsque les prix soumis sont trop élevés par rapport aux attentes ou par rapport au prix payé antérieurement pour le même service, il ne sera pas nécessaire de modifier substantiellement le projet ou les documents d'appel d'offres, puisque le prix excessif est considéré en soi comme un motif suffisant pour rejeter toutes les soumissions et faire un nouvel appel d'offres⁵².

⁵² LANGLOIS, A., *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, p. 290-291; *Henri Girard (Québec) inc. c. la Ville de St-Rédempteur*, EYB-1989-58451 (C.A.); *MYG Informatique inc. c. Commission scolaire René Lévesque*, EYB 2006-110248 (C.A.); *9018-4995 Québec inc. c. Ministère des Transports*, EYB 2007-121213 (C.S.); *Entreprises Excavation et Béton Charly Itée c. Ormstown (Municipalité de)*, EYB2008-145585 (C.Q.).

Recommandation

3.7 Que la disposition permettant déjà de conclure, à certaines conditions, un contrat à un prix moindre que celui proposé dans la seule soumission conforme présentée demeure inchangée.

3.2.6 Les modifications aux contrats

Il est possible et même fréquent qu'un contrat fasse l'objet de modifications en cours d'exécution, en raison d'imprévus ou de contraintes qui peuvent se manifester. Or, l'encadrement actuel en matière contractuelle ne prévoit aucune disposition législative ou réglementaire à l'égard des modifications pouvant être apportées à un contrat, laissant les clauses contractuelles et la jurisprudence couvrir ces situations.

Lorsqu'un contrat est soumis à une procédure de mise en concurrence, la jurisprudence a établi que certaines conditions devaient être satisfaites pour apporter des modifications au contrat sans reprendre la procédure d'appel d'offres. En premier lieu, la modification ne doit pas altérer la nature forfaitaire du contrat, puisque les parties ne peuvent décider de contourner les règles concernant l'attribution des contrats. En second lieu, la modification doit constituer un accessoire au contrat déjà en cours, ce qui implique que l'importance de la modification ne doit pas avoir pour effet de transformer radicalement le contrat déjà conclu, voire d'en faire un nouveau contrat⁵³. À titre d'exemple, un contrat d'approvisionnement pour 50 automobiles ne peut faire l'objet d'une commande additionnelle de 25 autres. De même, on ne peut transformer un contrat de rénovation d'un étage d'une bibliothèque en un contrat de construction d'une aile.

Le Groupe-conseil considère que lorsqu'une modification entraîne une dépense supplémentaire, une règle d'autorisation devrait s'ajouter à ces conditions. Il devrait être clairement prévu que toute modification de cette nature doit être autorisée par le conseil de l'organisme. Ce dernier devrait être habilité à déléguer ce pouvoir uniquement dans la mesure qu'il indique.

Mentionnons à cet égard que la Loi sur les contrats prévoit que, dans le cadre d'une même délégation, le total des dépenses ainsi autorisées ne peut excéder 10 % du montant initial du contrat. Cela permet

⁵³ *Adricon Itée c. East Angus (Ville d')*, [1978], 1R.C.S.1107. La Cour d'appel du Québec a considéré que dans des circonstances particulières, on doit introduire « une mesure de pondération fondée sur la raisonnablement lorsqu'on s'aperçoit que la souplesse d'application du contrat à prix unitaire a servi à dénaturer les règles d'adjudication des contrats municipaux » (Art. 573 de la *Loi sur les cités et villes*) » cf : *Les Entreprises Nord Construction (1962) inc. c. Ville de Saint-Hubert*, EYB 1996-65469 (C.A.), par. 25.

d'éviter des modifications par des chargés de projets et des mandataires du donneur d'ordres, parfois effectuées sur les chantiers sans contrôle du conseil de l'organisme.

La possibilité de déléguer l'autorisation des modifications aurait l'avantage d'offrir une certaine souplesse dans la gestion quotidienne des contrats, tout en réservant au conseil de l'organisme le pouvoir et le droit de regard nécessaires au contrôle des coûts. Elle doit toutefois être bien encadrée.

L'orientation proposée

Les organismes municipaux sont responsables de la gestion d'une grande partie des fonds publics. À ce titre, ils doivent prendre les mesures qui s'imposent pour établir des mécanismes de suivi permettant d'exercer un contrôle sur ces modifications et sur les dépassements de coûts qu'elles génèrent. Aussi, le Groupe-conseil considère que les organismes municipaux devraient prévoir des mesures pour encadrer l'autorisation des modifications à leurs contrats dans le cadre de leur politique de gestion contractuelle. En effet, elles devraient être adoptées par chaque organisme, en fonction de ses particularités ou des types de contrats visés, plutôt que d'être prévues dans la loi ou les règlements.

Recommandation

3.8 Que les politiques de gestion contractuelle des organismes municipaux prévoient obligatoirement des mesures ayant pour objet d'encadrer l'autorisation des modifications aux contrats.

3.2.7 L'évaluation des fournisseurs

Selon les sondages de l'UMQ et de la Ville de Montréal, l'attribution de contrats s'effectue dans la grande majorité des cas sur la base de la plus basse soumission conforme présentée. Or, cette pratique, qui permet d'obtenir le meilleur prix pour un bien ou un service donné, ne garantit pas que la municipalité obtiendra le bien ou le service désiré selon la qualité attendue.

Même lorsque le contrat est adjugé à la suite d'une évaluation de la qualité et du prix, il se peut qu'une firme soit retenue principalement en raison du faible prix offert.

Plusieurs intervenants rencontrés ont fait état de firmes qui livrent des produits ou des services de moindre qualité, ou qui ne remplissent pas leurs obligations dans les délais prescrits. Bien que les clauses contractuelles prévoient certains recours dans de telles situations, cela ne résout pas le problème de la

municipalité qui n'a pas les produits ou les services au moment où ils sont requis ni selon les exigences posées, ce qui peut passablement perturber la réalisation d'un projet. Cela se traduit fréquemment par des délais ou des coûts additionnels. Certains se demandent si, à la fin des projets, les soumissions retenues sont effectivement les plus basses et si le travail de gestion n'est pas disproportionné par rapport au projet, au bien ou au service demandé.

Les biens ou les services reçus doivent être inspectés rapidement pour en vérifier la conformité aux exigences du devis. Les services professionnels doivent également faire l'objet d'une évaluation pour s'assurer qu'ils correspondent bien aux mandats donnés. Il en est de même pour la réalisation des travaux de construction, dont la qualité est généralement discutée tout au long des travaux.

Ces appréciations devraient être colligées et les municipalités devraient pouvoir écarter les entreprises dont le rendement est insatisfaisant, sans quoi ces dernières continueront de livrer des biens et des services de moindre qualité et perpétueront de mauvaises relations avec les responsables municipaux.

Or, contrairement aux organismes publics régis par la Loi sur les contrats des organismes publics, les municipalités ne peuvent refuser la soumission d'une entreprise qui aurait failli à ses engagements ou à son obligation de respecter les conditions de son contrat, ou qui aurait fait preuve d'un rendement insatisfaisant dans un contrat antérieur conclu avec elles.

L'orientation proposée

Le Groupe-conseil considère qu'il serait approprié de donner aux organismes municipaux la possibilité de refuser la soumission de toute entreprise qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions. Il conviendrait également d'encadrer l'évaluation du rendement des entreprises.

Une procédure d'évaluation des fournisseurs, qui pourrait être prévue dans la loi ou les règlements, permettrait de traiter l'ensemble des firmes et des entrepreneurs équitablement. En prévoyant des sanctions, un message clair serait envoyé à celles et ceux qui déposent des soumissions trop basses dans le seul but d'obtenir les contrats, et sans avoir véritablement la capacité de réalisation ou de production requise pour exécuter le contrat convenablement. En outre, une telle procédure permettrait d'exclure des marchés publics de la municipalité les firmes qui ont manqué à leurs engagements ou qui sont responsables de la reprise du processus d'appel d'offres, des retards dans l'échéancier de réalisation des projets ou des augmentations de coûts. De telles mesures permettraient d'améliorer la performance des

entreprises, tout en assurant un traitement équitable des entreprises. Elles contribueraient, de ce fait, à accroître l'efficacité dans la gestion du cycle d'approvisionnement des municipalités.

Recommandations

3.9 Qu'il soit permis aux municipalités de refuser la soumission de toute entreprise qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions, et ce, pour une période tenant compte de la durée ou du délai d'exécution du contrat pour lequel il y a eu manquement.

3.10 Que les mesures encadrant l'évaluation de rendement des entreprises soient prévues dans des dispositions législatives ou réglementaires.

3.3 Les contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$

La loi énonce qu'un organisme municipal souhaitant attribuer un contrat d'une valeur entre 25 000 \$ et 100 000 \$ doit, sauf rares exceptions, procéder par voie d'invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs.

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, les organismes publics régis par la Loi sur les contrats ne sont pas tenus de suivre une telle procédure pour attribuer des contrats de cette valeur. Ils peuvent procéder de gré à gré (sauf pour les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes gouvernementaux assujettis à l'appel d'offres public à compter de 25 000 \$). Toutefois, ils sont tenus de considérer en priorité le recours à l'appel d'offres public « régionalisé » pour ces contrats. De plus, nous avons vu au chapitre 2 que la plupart des municipalités des autres provinces canadiennes n'imposent pas de règles particulières à l'égard du mode de sollicitation pour ces contrats, ces derniers n'étant pas couverts par les accords de libéralisation des marchés publics.

Par ailleurs, l'importance relative d'un contrat entre 25 000 \$ et 100 000 \$ diffère substantiellement en fonction de la taille du budget d'un organisme municipal. Plusieurs intervenants du monde municipal, tout particulièrement les villes dont la population est très importante, souhaitent que le seuil de mise en concurrence de 25 000 \$ soit rehaussé à 100 000 \$ afin de pouvoir considérer l'octroi d'un contrat de gré à gré jusqu'à ce dernier montant. Les motifs invoqués résident principalement dans la diminution des délais d'attribution de certains contrats et dans la réduction des coûts associés au processus obligatoire d'invitation des fournisseurs.

L'orientation proposée

Sans mettre en doute le bien-fondé et la légitimité de cette proposition, le Groupe-conseil considère qu'il faudrait examiner plus à fond l'ensemble des implications d'une telle mesure avant d'y donner suite. De plus, il ne nous apparaîtrait pas judicieux de procéder à une telle réforme avant que les municipalités ne se soient toutes dotées de politiques de gestion contractuelle. Il conviendrait en outre d'attendre qu'elles aient mis au point leurs systèmes de suivi pour se conformer aux nouvelles exigences de publication des renseignements relatifs aux contrats avant d'envisager une telle ouverture. Cela ne devrait toutefois pas empêcher qu'on étudie, entre temps, l'opportunité de relever le seuil maximal de 25 000 \$ autorisant un organisme municipal à octroyer un contrat de gré à gré.

Piste 3.2

Que l'opportunité de relever le seuil maximal de 25 000 \$, en deçà duquel un organisme municipal peut attribuer un contrat de gré à gré, soit examinée plus à fond.

3.4 Les cas particuliers

Les OBNL « mandataires »

Les municipalités entretiennent un éventail de relations avec des organismes à but non lucratif (OBNL). Ces relations peuvent être très étroites lorsque l'organisme est constitué par la municipalité et que cette dernière est le principal bailleur de fonds comme elles peuvent être plus ténues lorsque l'organisme existe déjà et que la municipalité n'est qu'un partenaire parmi d'autres. En outre, dans certains cas, un OBNL sera considéré mandataire de la municipalité alors que, dans d'autres cas, il ne le sera pas du tout. Sans entrer dans toutes ces nuances juridiques, le Groupe-conseil constate que, présentement, les OBNL qui sont « mandataires des municipalités » ne sont pas forcément assujettis aux règles d'attribution des contrats auxquelles les municipalités sont elles-mêmes assujetties, sauf dans les cas où une disposition législative le prévoit expressément. En effet, plusieurs dispositions législatives renvoient explicitement aux règles d'attribution des contrats pour les rendre applicables, en totalité ou en partie, à de tels organismes. Parfois, cependant, la loi indique que ces dispositions ne leur sont pas applicables.

Comme la jurisprudence n'est pas unanime, les interventions législatives ponctuelles semblent confirmer que les OBNL ne sont pas assujettis aux règles d'attribution des contrats applicables aux municipalités à moins que la loi ne le prévoit expressément.

Certaines associations ont mentionné au Groupe-conseil qu'il était facile pour une municipalité de former un OBNL, pour l'organisation et la gestion des activités de loisirs par exemple, afin d'avoir une plus grande souplesse administrative. Les OBNL ainsi formés échapperaient en outre aux règles d'attribution des contrats prévues par la loi.

En revanche, il ne faudrait pas penser que chaque fois qu'une municipalité constitue un OBNL ou a recours à un OBNL en lui accordant une aide financière, elle procède ainsi pour se soustraire aux obligations qui lui seraient autrement applicables, notamment aux règles relatives à l'attribution des contrats. Dans certains cas, il semblerait que seul un OBNL (à l'exclusion des municipalités) peut se qualifier pour obtenir une subvention dans le cadre d'un programme gouvernemental.

Nous constatons par ailleurs que, selon les fonds publics investis par une municipalité et le contrôle exercé par cette dernière, un OBNL peut faire partie du périmètre comptable de la municipalité. Les mêmes conditions peuvent également entraîner certains effets juridiques, par exemple, l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels⁵⁴. Il n'en résulte toutefois pas que les règles d'attribution des contrats lui sont applicables.

La situation actuelle donne lieu à des incertitudes dont les effets juridiques sont pourtant importants. On n'a qu'à considérer les sanctions imposées par le législateur dans le cas où une municipalité n'observe pas les règles applicables pour l'attribution de contrats (incapacité d'un membre du conseil à siéger, responsabilité personnelle des membres du conseil et des employés de la municipalité), sans compter les doutes sur la validité d'un contrat ainsi conclu.

L'orientation proposée

Le Groupe-conseil n'a pas pu examiner, dans le délai imparti, toute la problématique liée à l'application aux OBNL des règles d'attribution des contrats ni considérer toutes les implications juridiques des contrats conclus sans mise en concurrence.

Nous suggérons toutefois que cette question soit examinée plus à fond et, le cas échéant, que des règles précises soient établies pour régir l'activité contractuelle des OBNL constitués par les municipalités, ou auxquels celles-ci ont recours.

⁵⁴ LRQ, c. A-2.1, art. 5.

Piste 3.3

Que les relations entre les organismes municipaux et les OBNL soient étudiées plus à fond afin de préciser clairement les cas dans lesquels les règles imposées en matière contractuelle sont applicables aux OBNL constitués par ces organismes municipaux, ou auxquels ils ont recours.

La location d'immeubles

Lors des rencontres que nous avons eues, certains organismes ont fait part de leurs préoccupations quant à l'absence de disposition législative ou réglementaire relativement au processus de location d'immeubles par une municipalité. On a attiré notre attention sur le fait que, par le moyen d'un bail à long terme conclu avec un promoteur ou un entrepreneur, ou encore un consortium formé d'entrepreneurs et de professionnels, certaines municipalités avaient réalisé d'importants projets, par exemple pour la construction d'arénas ou de piscines, sans recourir au processus d'appel d'offres même si, dans les faits, la municipalité se trouve à financer le projet par des fonds publics, en totalité ou en partie. En effet, que cette façon de procéder soit choisie dans le but d'éviter de recourir à la procédure d'appel d'offres ou qu'elle ait simplement ce résultat, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de fonds publics.

L'orientation proposée

Le Groupe-conseil ne peut que constater les faits qui lui ont été communiqués mais ne peut, à ce stade-ci, émettre de recommandation formelle, si ce n'est celle de poursuivre l'examen de cette situation afin de déterminer s'il n'y a pas lieu de prévoir un processus à suivre pour la réalisation de tels projets, par un recours à la procédure d'appel d'offres publics ou autrement.

Piste 3.4

Que les pratiques de location d'immeubles à long terme fassent l'objet d'un examen plus approfondi afin de déterminer s'il est pertinent de prévoir des règles particulières pour la conclusion de tels contrats.

3.5 La publication des renseignements relatifs aux contrats

À compter de septembre 2010, les organismes municipaux devront publier et tenir à jour sur Internet une liste de tous les contrats de 25 000 \$ et plus qu'ils concluent, conformément à ce que prévoient les nouvelles dispositions introduites par la Loi 76. Cette liste devra comprendre une foule de renseignements qui accroîtront considérablement la transparence du processus d'attribution des contrats. Ainsi, l'objet et le prix du contrat, l'entreprise à qui il a été attribué et le prix final effectivement payé devront dorénavant être publiés à l'égard de tout contrat de plus de 25 000 \$. D'autres renseignements spécifiques devront également être publiés à l'égard des contrats soumis à la procédure d'appel d'offres public, à savoir l'estimation préalablement établie par la municipalité (pour les contrats de 100 000 \$ et plus), le nom de tous les soumissionnaires, les soumissions jugées conformes ainsi que le montant des soumissions.

Ces nouvelles règles ne peuvent qu'être salutaires pour améliorer l'efficacité des marchés publics dans le domaine municipal et la reddition de comptes des organismes municipaux relativement à ces marchés. D'une part, les organismes municipaux devront tous développer un instrument de suivi complet de leurs propres contrats et des conditions qui prévalent dans les marchés qu'ils concluent afin de satisfaire à ces nouvelles exigences. Cet outil servira, de surcroît, à l'élaboration et à l'amélioration continue de leurs politiques de gestion contractuelle. D'autre part, ces renseignements, désormais facilement accessibles, donneront aux entreprises un meilleur aperçu des conditions des marchés, ce qui devrait contribuer à favoriser la concurrence là où il y a des déficiences (par exemple lorsqu'il y a peu de soumissionnaires). Enfin, les contribuables et les observateurs externes auront désormais accès aux données leur permettant de mieux comprendre comment une grande partie de leurs taxes sont dépensées et de mieux évaluer leurs représentants à cet égard. Le Groupe-conseil appuie l'orientation générale de la Loi 76. Cela dit, quelques ajustements devraient être apportés quant à certains renseignements.

3.5.1 Les renseignements publiés

L'estimation préalable

La Loi 76 prévoit que le prix du contrat, tel que préalablement estimé par l'organisme municipal, devra être publié à l'égard de chaque contrat conclu qui comporte une dépense de 100 000 \$ ou plus. Cette information sera publiée à la suite de la conclusion du contrat.

D'abord, mentionnons que les règles actuelles en matière d'attribution de contrats dans le secteur municipal requièrent déjà une évaluation sommaire des coûts du projet, afin de déterminer le mode de

sollicitation des offres, soit la négociation de gré à gré (moins de 25 000 \$), la demande de soumissions sur invitation (de 25 000 \$ à 100 000 \$) ou l'appel d'offres public (100 000 \$ ou plus). Par la suite, une évaluation plus précise des coûts s'impose afin de mieux planifier la réalisation du projet, d'adopter le règlement d'emprunt, d'évaluer les soumissions qui seront reçues et d'assurer une reddition de comptes appropriée.

La question de la publication de l'estimation des coûts demeure néanmoins une préoccupation importante chez les intervenants rencontrés. Plusieurs d'entre eux estiment que cette mesure, sans explication détaillée et quelquefois complexe, risque de soulever plus de questions et d'imbroglis que de donner de réponses.

De plus, certains prétendent que la publication de l'estimation des coûts pourrait avoir un impact à la hausse sur les coûts. D'une part, les professionnels chargés de réaliser ces estimations pourraient être tentés d'inclure des marges d'erreur plus importantes pour compenser les délais ou les risques liés au projet et ainsi minimiser le risque d'avoir à justifier des écarts importants avec les prix convenus. D'autre part, l'entrepreneur connaîtrait le prix que la municipalité est disposée à payer pour son projet, ce qui pourrait influencer les négociations lorsque des modifications sont apportées aux contrats pour des travaux non prévus.

Pour pallier ces risques, certains ont proposé de publier une fourchette de prix qui donnerait une idée de l'envergure du projet, sans préciser l'estimation réelle. Encore faudrait-il déterminer la marge raisonnable de cette fourchette qui, malgré de nombreuses discussions, n'a pas fait l'objet d'un consensus. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette proposition puisse atténuer tous les effets anticipés.

Malgré ces considérations, on observe présentement toutes sortes de pratiques en matière de publication de fourchettes et d'estimations. En effet, on remarque que les avis d'appel d'offres, que ce soit sur le site du SEAO ou dans la revue *Constructo*, comportent parfois une estimation très précise des coûts, d'autres fois une fourchette de prix plus ou moins large. Dans certains cas, on indique uniquement que l'appel d'offres est soumis à un accord de libéralisation des marchés. Il n'y a donc rien de systématique ni aucune homogénéité à cet égard. Il est, par ailleurs, difficile de comprendre les motifs soutenant ces pratiques, notamment la publication d'une estimation précise *avant* l'appel de soumissions, et de prévoir les impacts réels qu'elles ont sur la concurrence et sur les coûts finaux des produits et des services demandés.

L'orientation proposée

Bien qu'une estimation des coûts juste et rigoureuse soit essentielle, la publication de cette donnée précise pourrait ne pas servir les objectifs de transparence, de concurrence et d'intérêt collectif recherchés. Aussi, le Groupe-conseil considère qu'avant l'appel d'offres, il importe de publier suffisamment de renseignements pour donner une idée de l'envergure du projet ou de l'ampleur de l'achat, sans toutefois donner une estimation précise qui pourrait nuire à une véritable concurrence. Le Bureau de la concurrence du Canada s'est d'ailleurs prononcé sur cette pratique, confirmant que la diffusion d'une estimation précise des coûts avant l'ouverture des soumissions nuit à une saine concurrence.

Quant à la publication d'une estimation précise après la conclusion du contrat, nous considérons que cette mesure requiert un arbitrage entre la nécessité de rendre des comptes et les effets inflationnistes potentiels de ladite mesure. Aucune donnée ne permet de mesurer l'incidence de cette information sur le prix des contrats. En conséquence, il conviendrait de demeurer attentif aux effets que peut avoir la publication de l'estimation sur le prix des contrats.

Piste 3.5

Que le Ministère et ses partenaires demeurent attentifs aux effets que la publication de l'estimation du prix des contrats peut avoir sur les prix des contrats.

Les soumissions jugées conformes

Désormais, pour tout contrat assujéti à un appel d'offres public ou à une demande de soumissions sur invitation, toutes les soumissions jugées conformes devront être désignées comme telles dans la liste des contrats publiée sur Internet. La loi exigera également que la liste publiée comporte le nom de chaque soumissionnaire et le montant de chaque soumission. Il s'ensuit donc que les soumissions qui ne seront pas désignées comme étant conformes seront considérées comme ayant été jugées non conformes.

De façon préliminaire, il importe de mentionner que la notion de « soumission jugée conforme » ou de « soumission conforme » n'est pas définie dans les dispositions législatives imposant la procédure d'appel d'offres aux municipalités et autres organismes municipaux. De plus, en imposant la règle de l'adjudication à la soumission la plus basse (à moins d'obtenir l'autorisation préalable du ministre des

Affaires municipales⁵⁵), le législateur ne qualifie pas de « conforme » cette plus basse soumission. On peut affirmer que la notion de « conformité » en matière de soumission dans le secteur municipal a d'abord été introduite et développée par la jurisprudence. On peut dire également qu'elle a donné lieu à un contentieux considérable qui continue aujourd'hui de présenter des difficultés importantes⁵⁶.

En substance, la jurisprudence et la doctrine sont à l'effet qu'une soumission peut être acceptée même si elle n'est pas en tout point conforme à toutes les exigences de l'appel d'offres. Une distinction est faite entre, d'une part, les irrégularités portant sur les éléments essentiels et, d'autre part, celles qui portent sur les éléments accessoires ou secondaires. En principe, une municipalité pourra accepter une soumission qui est substantiellement conforme aux exigences contenues dans les documents d'appel d'offres concernant tant les aspects administratifs que techniques.

À l'avenir, pour répondre à la nouvelle règle introduite avec la Loi 76, les municipalités devront examiner la conformité administrative et technique de chacune des soumissions reçues et se prononcer sur leur conformité. Or, cet exercice peut se révéler très délicat dans le contexte où une soumission peut être jugée « substantiellement conforme ». En outre, l'examen de la conformité technique à l'ouverture des soumissions peut également être extrêmement long et coûteux à réaliser pour des biens et des services le moins complexes. Dans certains cas, cet examen est impossible sans prototype; l'examen de la conformité technique ne se fait qu'à la réception du bien.

De surcroît, plusieurs remettent en question l'utilité d'examiner la conformité intégrale des soumissions présentées qui n'ont aucune chance d'être retenues en raison de leur prix trop élevé, dans le contexte, bien sûr, où la qualité des soumissions n'est pas évaluée.

En effet, sauf dans le cas de l'attribution des contrats de services professionnels et des autres contrats qui ne sont pas attribués sur la seule base du prix et où toutes les propositions reçues doivent nécessairement être examinées et évaluées, la pratique actuelle largement répandue est à l'effet d'examiner la conformité de la soumission la plus basse ou des deux ou trois soumissions les plus basses reçues, et de cesser l'analyse dès qu'une soumission ayant le plus bas prix est également jugée conforme aux exigences de l'appel d'offres, tant sur le plan administratif que technique. Il s'ensuit que plusieurs soumissions ne sont tout simplement pas analysées, sauf pour leur prix.

Entre l'exigence d'examiner la conformité intégrale de toutes les soumissions présentées et la pratique qui consiste à n'examiner que les soumissions les plus basses, nous croyons qu'il existe un juste milieu

⁵⁵ Art. 573, par. 7° L.C.V. et 935, par. 7° C.M.

⁵⁶ Par exemple, dans l'arrêt Raby, la Cour d'appel se divise à deux juges contre un sur la question de savoir si une soumission peut être signée après l'heure limite pour le dépôt d'une soumission, lors de la séance publique d'ouverture des soumissions, *Sainte-Euphémie-sur-Rivière-du-Sud (Municipalité de) c. Raby*, [2008], R.J.Q. 2118 (C.A.).

qui permettrait d'assurer un traitement équitable des soumissionnaires, sans surcharger inutilement les municipalités.

Ainsi, les municipalités devraient analyser l'ensemble des soumissions qui leur sont présentées, mais uniquement en regard de leur conformité administrative. Cette conformité devrait être clairement définie dans la loi ou les règlements. Elle devrait comprendre les critères administratifs et ceux pour lesquels il est indiqué que leur inobservance entraîne le rejet automatique des soumissions.

L'ensemble des soumissions seraient ainsi examinées à l'égard de leur conformité administrative, en toute équité pour l'ensemble des soumissionnaires qui ont présenté des soumissions, et ce, sans que cela ne représente un travail disproportionné pour les municipalités. L'examen de cette conformité administrative ne nécessiterait pas d'analyse importante ou technique requérant le soutien ou le conseil de professionnels.

La publication des soumissions jugées conformes

Par ailleurs, nous croyons que les municipalités devraient avoir l'obligation d'informer individuellement les soumissionnaires de leur non-conformité, le cas échéant, plutôt que de devoir publier sur Internet l'information relative à la conformité des soumissions. Ainsi, lorsqu'une soumission est jugée non conforme sur le plan administratif, le soumissionnaire en serait informé, ce qui lui permettrait de corriger ou de modifier ses soumissions futures.

Le caractère non conforme d'une soumission peut prêter à interprétation pour les observateurs externes qui ne savent pas précisément en quoi consiste le manquement. En ne rendant pas public ce type d'information, on éviterait de nuire indûment à la réputation des entreprises dont les soumissions peuvent ne pas être conformes à l'égard d'un élément administratif (une copie manquante), élément qui n'a aucune incidence sur la compétence des soumissionnaires, mais dont les soumissions peuvent être par ailleurs très compétitives.

Recommandations

3.11 Que les critères de conformité administrative des soumissions fassent l'objet d'une définition précise et objective dans la loi ou les règlements.

3.12 Que les organismes municipaux soient tenus d'informer individuellement les soumissionnaires dont les soumissions ne sont pas conformes sur le plan administratif.

Le montant des soumissions

En ce qui concerne les contrats soumis aux appels d'offres publics, la Loi 76 prévoit que le montant de chaque soumission doit être publié avec la liste des contrats. Cette exigence ne pose aucun problème lorsque les soumissions ne sont évaluées que sur la base des prix, ce qui est le cas pour la majorité des contrats. Toutefois, dans le cas des contrats adjugés sur la base d'un système évaluant également la qualité des produits ou des services, notamment dans le cas des contrats de services professionnels, cette exigence devrait être ajustée puisque le montant de la soumission ne représente que l'un des aspects de la soumission. À cet égard, notons que les règlements d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics ne prévoient pas la publication des résultats découlant d'un processus tenant compte de la qualité. Les résultats de l'évaluation des soumissions sont plutôt divulgués individuellement à chacun des soumissionnaires en leur indiquant leur note, leur prix ajusté et leur rang parmi les soumissionnaires, ainsi que ceux de l'adjudicataire. Ainsi, lorsque les soumissions sont évaluées sur la base de critères autres que le seul prix, le rang des soumissions devrait être publié en lieu et place du montant.

Recommandation

3.13 Dans le cas des contrats adjugés sur la base d'un système évaluant le prix ET la qualité des produits ou des services, que le rang des soumissions soit publié en lieu et place du montant de la soumission.

3.5.2 Les mesures transitoires

La Loi 76 prévoit que dès le 1^{er} septembre 2010, la liste de tous les contrats conclus comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus, ainsi que les renseignements prévus par la loi, devront être publiés sur Internet. De plus, dès que possible à la fin de l'exécution d'un contrat, l'organisme municipal devra indiquer le montant total de la dépense effectivement faite dans la liste des contrats conclus, et ce, pour tous les contrats comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus.

Ces nouvelles exigences requerront dans un bon nombre de municipalités la mise en place de systèmes de suivi très précis. Or, on doit rappeler que, dans plusieurs municipalités, il n'y a personne qui s'occupe à plein temps de la gestion des contrats. La réalité administrative et la réalité contractuelle des organismes municipaux sont telles qu'il sera extrêmement difficile pour un grand nombre d'entre elles de satisfaire à ces exigences à compter du 1^{er} septembre 2010.

D'une part, le nombre de contrats visés est énorme (environ 6000 contrats de plus de 100 000 \$ auxquels il faut ajouter au moins autant de contrats entre 25 000 \$ et 100 000 \$, selon les sondages réalisés). D'autre part, si l'exécution de certains contrats est parfois simple et rapide, par exemple lorsqu'il s'agit de la livraison de biens courants, très souvent l'exécution d'un contrat peut s'échelonner sur plusieurs mois, voire plusieurs années. À cela s'ajoute la difficulté de traiter les contrats à commande et les contrats avec option de renouvellement.

Nous ne remettons pas en question la pertinence d'amener tous les organismes municipaux à mettre en place les systèmes de suivi nécessaires pour répondre à ces exigences. Au contraire, cette opération nous paraît fondamentale pour assurer une gestion saine et rigoureuse du processus contractuel et pour assurer une reddition de comptes adéquate. Toutefois, compte tenu du nombre de contrats en cause, des ressources limitées dans un très grand nombre de municipalités et de la complexité administrative que de tels suivis représentent dans les plus grandes villes, nous croyons que l'accent devrait être mis dans un premier temps sur les contrats les plus importants, soit les contrats de 100 000 \$ et plus. Ainsi, les municipalités auraient le temps de mettre en place les systèmes de suivi nécessaires et de traiter une partie des contrats de plus de 25 000 \$. Dans une seconde phase, et après avoir effectué tous les ajustements nécessaires, elles auraient à traiter l'ensemble des contrats visés. Cette mesure transitoire assurerait une mise en œuvre graduelle et probablement plus réussie des nouvelles exigences qui, rappelons-le requerront dans bien des cas énormément d'efforts de la part des municipalités.

Enfin, afin d'éviter une surcharge administrative importante, les contrats conclus avant le 1^{er} septembre 2010 ne devraient pas être assujettis aux nouvelles dispositions législatives. Sans cette modification, les municipalités devront retrouver le nom de tous les soumissionnaires pour chacun des contrats visés depuis 2008, leurs soumissions, le prix effectivement payé, etc., ce qui nous paraît excessif. Par conséquent, les nouvelles dispositions législatives ne devraient s'appliquer qu'aux contrats conclus après leur entrée en vigueur.

Recommandation

3.14 Que la liste des contrats conclus publiée sur Internet fasse mention, dans un premier temps, des renseignements prévus par la loi uniquement à l'égard des contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, et qu'à compter du 1^{er} septembre 2011, elle fasse mention des renseignements prévus à la loi à l'égard de tous les contrats comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus. Que la publication des renseignements relatifs aux contrats ne s'applique qu'à l'égard des contrats conclus après le 1^{er} septembre 2010 ou le 1^{er} septembre 2011, selon le cas.

Le lien entre le paiement et la publication

Par ailleurs, la Loi 76 prévoit qu'aucun paiement lié à un contrat de 25 000 \$ et plus, et ayant pour effet que plus de 10 % de la dépense qu'il prévoit soit payée, ne pourra être effectué avant que les renseignements relatifs à celui-ci ne soient publiés. De plus, un paiement final ne pourra être effectué que si le montant total effectivement déboursé pour l'exécution du contrat est publié.

Tous les intervenants rencontrés ont fait valoir que le paiement du prix d'un contrat ne devrait pas être lié à la publication de renseignements relatifs au contrat. Le Groupe-conseil partage ce point de vue. Qu'il s'agisse de marchés publics, de transactions entre entreprises ou entre individus, tous les contrats sont conclus sur les mêmes bases : l'une des parties s'engage à remplir une obligation (livrer un bien, par exemple) en retour d'une contrepartie (monétaire, la plupart du temps). La partie qui a rempli toutes ses obligations a droit à être payée, selon les termes du contrat conclu. Aussi, il ne nous apparaît pas justifié de pénaliser une entreprise qui aurait par ailleurs rempli toutes ses obligations contractuelles, en raison du manquement de la municipalité à une obligation qui lui est faite par la loi. En outre, s'il fallait que des municipalités tardent à publier des renseignements, simplement pour retarder le paiement final, cela nuirait énormément au bon fonctionnement des marchés publics et à la crédibilité du système.

Rappelons que les entreprises n'ont aucun contrôle sur la publication des renseignements; seuls les organismes municipaux sont visés par cette obligation. Le Groupe-conseil appuierait d'ailleurs toute mesure visant à sanctionner une municipalité qui n'aurait pas publié les renseignements exigés par la Loi. De telles mesures devraient toutefois viser les organismes municipaux et non des tiers. Ainsi, l'aide financière aux municipalités pourrait être conditionnelle au respect des dispositions en matière de publication dans le délai imparti, comme elle peut l'être à l'égard de toute autre obligation légale. Dans tout contrat, le paiement ne peut être conditionnel à un événement strictement sous le contrôle de celui qui doit payer. Et il ne devrait pas le devenir par l'effet de la loi.

Recommandation

3.15 Qu'aucun lien ne soit établi entre le paiement d'un fournisseur qui a exécuté ses obligations et la publication par la municipalité des renseignements relatifs au contrat visé.

3.5.3 La publication sur un site Internet

Les renseignements relatifs aux contrats qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$ devront désormais être publiés sur le site Internet de la municipalité ou, à défaut d'un tel site, sur celui de la MRC.

La liste des contrats et des renseignements afférents ne pourra être publiée sur un autre site que si la municipalité et la MRC n'ont pas de site Internet.

De nombreux commentaires ont été émis à l'égard du travail que cela représente pour les municipalités (tant pour configurer leur site que pour y inscrire tous les renseignements), et du délai de six mois pour se conformer à ces nouvelles règles à partir de la sanction de la Loi. Le Groupe-conseil a été particulièrement sensible à ces commentaires, tant de la part des petites municipalités, qui n'ont que très peu de ressources pour mettre en place de tels systèmes, que de la part des grandes villes, qui devront gérer un immense volume de données.

Il existe déjà un site Internet pour colliger l'ensemble des renseignements relatifs aux contrats, soit le site du Système électronique d'appel d'offres (SEAO). Les organismes publics assujettis à la Loi sur les contrats doivent déjà y publier les mêmes renseignements que ceux prévus dans la Loi 76, à quelques exceptions près. Le SEAO permet même la publication de renseignements qui ne doivent pas obligatoirement être publiés par les organismes publics, soit le résultat de l'analyse de la conformité des soumissions reçues, l'estimation préalablement réalisée et le prix total effectivement payé.

Dans la mesure où les organismes municipaux sont déjà familiers depuis une dizaine d'années avec le site du SEAO (ils doivent en effet y publier tous leurs avis d'appel d'offres public), il apparaît beaucoup plus simple et économique de requérir de ces organismes qu'ils publient ces renseignements sur ce même site.

Le recours au site du SEAO pour la publication de renseignements relatifs aux contrats éviterait aux milliers d'organismes municipaux de devoir configurer autant de nouvelles applications pour publier leurs listes de contrats, et il permettrait par la même occasion de standardiser la présentation des renseignements relatifs aux contrats. Le SEAO offre en sus un soutien technique aux usagers ainsi que d'autres avantages présentés à l'annexe 13.

De façon encore plus importante, la centralisation des renseignements sur ce site permettrait de créer des banques de données extrêmement riches, utiles et puissantes. Non seulement chaque organisme municipal pourrait-il avoir une vue d'ensemble de ses propres contrats et générer ses propres rapports statistiques au moyen de ce site, mais en centralisant sur un même site tous les prix des contrats de 25 000 \$ ou plus conclus par tous les organismes publics, y compris les organismes municipaux qui sont les plus importants donneurs d'ouvrage publics, les donneurs d'ordres trouveront dans cette banque de données une véritable mine d'information sur l'ensemble des marchés publics au Québec.

Avec la possibilité de traiter l'ensemble des données selon de multiples critères (par exemple selon les catégories de contrats, par régions ou autrement), cette vue d'ensemble contribuera certainement à

améliorer l'estimation des prix des futurs contrats, mais aussi à mieux déceler les déficiences du marché. Il devrait en effet être beaucoup plus facile de détecter la collusion possible dans certaines régions, les barrières à l'entrée dans certains marchés, ou tout autre problème de concurrence grâce à cet outil d'information. Or, cette capacité d'avoir une vue d'ensemble est fondamentale : une meilleure connaissance des conditions du marché ne peut que conduire à la conclusion de contrats plus avantageux pour la collectivité.

Par ailleurs, la centralisation des renseignements relatifs aux contrats sur un seul et même site permettra au Ministère et à d'autres observateurs d'avoir eux aussi une vision globale des contrats conclus par les municipalités, leur permettant ainsi de développer de véritables tableaux de bord des marchés publics dans le milieu municipal et de mieux adapter leurs politiques et programmes à la réalité. En somme, l'obligation de publier les renseignements sur le site du SEAO permettra de bâtir un véritable système d'information sur les marchés publics au Québec, au bénéfice de tous les intervenants concernés.

Enfin, on nous a mentionné que la publication des renseignements sur Internet n'atteindrait pas tous les objectifs de transparence recherchés, dans la mesure où certaines communautés du Québec ne sont toujours pas « branchées » à Internet. Nous reconnaissons ce problème, mais nous sommes persuadés que sa résolution ne saurait tarder. Entre-temps, les municipalités devraient pouvoir rendre accessibles les renseignements qui leur seraient demandés en imprimant des rapports mensuels, ou de toute autre façon.

Recommandation

3.16 Qu'il soit prévu que l'ensemble des renseignements relatifs aux contrats de plus de 25 000 \$ soit obligatoirement publié sur le site du SEAO, selon les modalités transitoires énoncées précédemment.

Chapitre 4

Pour une amélioration de l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal

Au chapitre précédent, nous avons présenté des recommandations opérationnelles ainsi que diverses pistes de solution à l'égard de problèmes spécifiques se rattachant pour la plupart aux différentes étapes du processus contractuel. Il s'agit maintenant d'aborder des questions d'ordre plus général soulevées par les principales parties intéressées dans le but d'améliorer l'encadrement et le soutien au processus contractuel. Le présent chapitre vise ainsi à examiner l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal d'une façon plus globale, de manière à jeter les bases d'une véritable réforme à laquelle les principales parties intéressées devront nécessairement être associées.

4.1 La contribution essentielle des organismes municipaux et du secteur privé

Par définition, les marchés publics lient des administrations publiques à des entreprises du secteur privé disposées à produire les biens et à fournir les services demandés. Le Groupe-conseil s'est ainsi fait un devoir de rencontrer des organisations représentant tant le secteur municipal que le secteur privé. Il a pris en considération l'ensemble des mémoires déposés dans le cadre des discussions sur le projet de loi n° 76 afin de mieux comprendre les préoccupations de chacun à l'égard du processus contractuel dans son ensemble.

Du côté public, les principaux intervenants politiques et administratifs qui vivent au quotidien les problèmes liés aux processus contractuels ont présenté de nombreuses suggestions et recommandations en ce qui a trait aux règles régissant l'attribution des contrats, notamment dans le cadre de rencontres avec divers comités de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et de la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM). D'autres représentants du milieu municipal (les directeurs généraux et les ingénieurs municipaux, notamment), nous ont aussi fait part de leurs points de vue. Le Groupe-conseil comptait, en outre, parmi ses membres des représentants de la Ville de Montréal, de l'UMQ et de la FQM qui ont tous joué un rôle très important lors des discussions et des délibérations.

Du côté du secteur privé, plusieurs associations nous ont fait part de suggestions à propos d'aspects opérationnels des processus contractuels qui interpellent directement leurs membres. Qu'il s'agisse d'entrepreneurs généraux, d'entreprises exerçant des métiers spécialisés ou de firmes de consultants, ces entreprises sont regroupées au sein d'associations bien structurées qui ont une connaissance

impressionnante et pointue de leur secteur d'activité. Leurs points de vue se sont révélés extrêmement pertinents. Nous tenons d'ailleurs à souligner la qualité des contenus que l'on nous a présentés et qui allaient bien au-delà de la dimension corporative de ces associations.

Le Groupe-conseil a retenu plusieurs des propositions qui lui ont été soumises par l'ensemble de ces groupes pour en faire des recommandations formelles exposées dans le chapitre 3. Toutefois, un grand nombre de suggestions n'ont pas été retenues, non pas parce qu'elles ne présentaient aucun intérêt, mais plutôt parce qu'elles méritaient d'être précisées, discutées et débattues plus à fond dans le cadre de forums adéquats⁵⁷. Or, il n'a pas été possible au Groupe-conseil d'organiser les consultations nécessaires des intervenants concernés pour confronter l'ensemble des idées soumises et les traduire en recommandations formelles.

Ainsi, qu'il s'agisse de questions très spécifiques pour lesquelles aucun consensus ne se dégage ou de propositions formulées de façon encore trop générale, les travaux initiés dans le cadre de notre mandat devront nécessairement être poursuivis en collaboration avec les principales parties concernées afin de concilier les positions et de transposer diverses recommandations générales en mesures plus concrètes.

En somme, il s'agit d'exploiter tout le potentiel des idées mises de l'avant par les représentants des secteurs public et privé dans le cadre des discussions sur le projet de loi n° 76 ainsi que dans le cadre des travaux du Groupe-conseil.

Cette dernière étape devrait permettre de compléter le travail présenté dans les chapitres précédents et de jeter les bases d'une véritable réforme de l'encadrement des marchés publics et du soutien au processus contractuel dans le milieu municipal. Celle-ci devrait viser six grands objectifs :

- la refonte des lois;
- la modernisation des lois;
- l'élaboration de politiques de gestion contractuelle adéquates;
- la mise en place d'un véritable système d'information;
- la définition des mesures d'accompagnement;
- la mise en place d'un programme d'action.

⁵⁷ Voir l'annexe 3 pour saisir l'envergure de ces organismes.

4.2 Les grands objectifs d'une amélioration de l'encadrement des marchés publics

4.2.1 La refonte du cadre législatif et réglementaire

Les lois et règlements qui régissent les organismes municipaux sont nombreux et complexes, tous en conviennent. Certains diront que c'est le reflet inévitable d'une organisation municipale au Québec qui est elle-même complexe avec ses paliers multiples et ses nombreux organismes spécialisés. Cette organisation décuplerait nécessairement le nombre de régimes à prévoir et multiplierait par le fait même les dispositions particulières à adopter. Quelle que soit la raison qui explique le volume de lois municipales, il n'en reste pas moins que, même pour les praticiens du droit municipal et pour les dirigeants municipaux, ces lois et les passerelles qui les relient demeurent compliquées et qu'il est très difficile de s'y retrouver.

Les dispositions qui régissent l'attribution de contrats ne font pas exception à cette constatation. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à consulter la liste des quelque vingt lois et règlements qui doivent être pris en considération pour s'assurer d'avoir un portrait complet des dispositions régissant l'attribution des contrats par les organismes municipaux au Québec⁵⁸.

Si cela ne suffit pas, on peut également prendre connaissance de certaines dispositions de la Loi sur les cités et villes (LCV) (ou de dispositions miroirs du Code municipal du Québec), qui se sont ajoutées au fil du temps aux articles de base sur l'attribution des contrats. Les précisions ajoutées sont telles qu'entre les articles 573 et 573.4 de la LCV, on compte désormais plus d'une vingtaine d'articles dont certains sont extrêmement détaillés. Ainsi, l'article 573.1.0.1 est constitué de quatre alinéas dont l'un réfère à l'article 573.1.0.1.1, lequel contient six alinéas dont un divisé en trois paragraphes. L'un de ces trois paragraphes est subdivisé en cinq sous-paragraphes! La Loi 76 n'a pas amélioré la situation (ce n'était pas l'objectif non plus), prévoyant elle-même l'insertion des nouveaux articles 573.3.1.1 et 573.3.1.2, ainsi que l'ajout de dispositions relatives à la publication de renseignements ailleurs dans la LCV, dans une sous-section portant sur les finances municipales, après l'article 477.3. Ce phénomène se retrouve dans le Code municipal du Québec ainsi que dans les diverses lois qui régissent les multiples organismes municipaux.

Le Ministère est à l'œuvre pour revoir et moderniser l'ensemble du *corpus* législatif dans le domaine municipal, une tâche tout simplement colossale. La Loi sur les compétences municipales s'inscrit comme un jalon important de ce processus de modernisation. D'autres lois, comme la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, sont en cours de révision.

⁵⁸ Voir l'annexe 14.

Compte tenu de l'importance fondamentale du processus d'attribution des contrats dans le domaine municipal, nous considérons qu'une refonte majeure des dispositions législatives dans ce domaine s'impose et qu'il devrait s'agir d'une priorité. Si certaines modifications législatives plus pressantes peuvent être apportées rapidement aux dispositions en vigueur, sans égard à la révision globale du régime, nous croyons fermement qu'un chantier doit être mis sur pied à très court terme en vue de revoir toutes les dispositions concernant l'attribution de contrats, pour les refondre en une loi unique à laquelle se grefferaient des règlements d'application, le cas échéant.

4.2.2 La modernisation du cadre législatif et réglementaire

La refonte des lois est une opération neutre, en ce sens qu'elle ne soustrait ni n'ajoute rien en termes de contenu, sinon la clarté. Parallèlement à l'opération de refonte des dispositions régissant les marchés publics dans les municipalités, une modernisation de ces lois ou de cette loi unique devrait être poursuivie. Les sources de cette modernisation sont nombreuses. Le chapitre 3 présente certes plusieurs recommandations qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la modernisation de l'ensemble des dispositions relatives au processus contractuel. Toutefois, comme il a été dit précédemment, de nombreuses questions et pistes de solution devront être examinées et approfondies en prenant en considération l'ensemble des points de vue et recommandations énoncés dans les documents présentés au Groupe-conseil, ainsi que dans d'autres modèles d'encadrement des marchés publics.

4.2.3 Les politiques de gestion contractuelle

Avec l'adoption de la Loi 76, les municipalités et les organismes municipaux auront désormais l'obligation d'adopter une politique de gestion contractuelle s'appliquant à l'ensemble des contrats qu'ils concluent. Cette politique devra en outre être publiée sur leur site Internet. De manière générale, la politique devra prévoir des mesures destinées à prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte. Elle devra obligatoirement prévoir des mesures visant à assurer le respect de diverses lois et à prévenir le trafic d'influence, ainsi que les situations de conflits d'intérêts.

Ces mesures contribueront à assurer l'intégrité des processus, tout d'abord en sensibilisant les employés et les élus municipaux aux risques qui pèsent sur les processus contractuels. Des liens seront nécessairement faits avec les codes d'éthique des municipalités et les lois qui régissent les cocontractants des municipalités, notamment la Loi sur la concurrence et la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, cette dernière étant spécifiquement visée.

Si cette sensibilisation aux risques et à l'éthique est essentielle et qu'elle reçoit notre appui inconditionnel, il faut aussi rappeler que les municipalités ne sont pas des officiers de la justice. Les obligations et les responsabilités auxquelles les municipalités sont tenues doivent être prévues dans la loi ou les règlements qui leur sont applicables. Les municipalités ne peuvent être responsables que de leurs propres actions.

Le présent rapport repose d'ailleurs sur la prémisse qu'il demeurera toujours difficile de contrôler 100 % des comportements humains déviants, même par l'adoption de lois ou de règles bien précises. Pour assurer l'intégrité du processus contractuel, le Groupe-conseil estime qu'il faut miser davantage sur l'implantation de processus de gestion rigoureux et, surtout, transparents. La rigueur et la transparence des processus sont en très grande partie garantes de l'intégrité et de l'efficacité des processus, surtout si ces efforts sont accompagnés par des mesures de contrôle des comportements individuels ou corporatifs déviants.

Aussi, il nous semble que les politiques de gestion contractuelle que se donnent les municipalités devraient d'abord et avant tout éclairer l'ensemble des étapes du processus contractuel, de la définition des besoins jusqu'au paiement final des biens et des services reçus. En outre, elles devraient couvrir les différents aspects du processus laissés à la discrétion des municipalités, comme le choix du mode d'attribution des contrats, les politiques relatives aux fichiers d'entreprises ou à leur rotation, la composition de comités de sélection. De plus, les aspects d'ordre économique pourraient également y être traités, y compris les politiques en matière d'impartition, de regroupement d'acquisitions et de développement durable, pour ne nommer que ces quelques exemples. L'élaboration des politiques de gestion contractuelle représente ainsi un défi de taille, surtout lorsque l'on considère que les municipalités n'auront eu que six mois pour adopter ces politiques.

À cet égard, mentionnons qu'à la demande du ministre, les grandes villes du Québec ont fait part des principaux éléments de leurs politiques et pratiques contractuelles, ainsi que des mesures qu'elles entendaient mettre en place pour améliorer les processus.

De surcroît, dans le cadre de leurs échanges avec le ministre, plusieurs grandes villes ont présenté ce que l'on pourrait qualifier de « meilleures pratiques » en matière de transparence, de prévention de la fraude et de gestion contractuelle. Elles ont également communiqué de nombreuses initiatives dans le développement d'outils et de formations à l'égard de leurs employés et de leurs fournisseurs. Cette documentation n'a pu être analysée et appréciée à sa juste valeur. Cet exercice devrait toutefois être fait le plus rapidement possible afin de déterminer les meilleures pratiques dont pourraient s'inspirer les municipalités du Québec. Il est certain que des modèles adaptés aux municipalités de plus petite taille devront aussi être élaborés.

4.2.4 La mise en place d'un véritable système d'information sur les marchés publics municipaux

Les chapitres 1 et 2 du présent rapport ont illustré non pas le manque de données (elles existent et sont même surabondantes), mais les lacunes dans l'encadrement, l'harmonisation, le regroupement, l'analyse et le suivi de ces données. Le Groupe-conseil a eu le privilège de recevoir des données inédites de ses partenaires qui donnent un bon aperçu de la situation en 2008. Toutefois, nous n'avons pu exploiter toute la richesse de ces données ni analyser à leur mérite tous les renseignements fournis pour en tirer les conclusions et les enseignements utiles. Or, cet exercice doit être fait; il serait impensable de ne pas exploiter à fond l'ensemble des données tirées de ces multiples sources. Il faudra également songer à constituer des bases de données qui permettront de distinguer des tendances dans le temps. De même, toute l'information qui deviendra disponible à la suite de la publication des renseignements spécifiques aux contrats conclus devra être organisée et analysée pour en tirer toutes les conclusions pertinentes et utiles. En somme, il faudra mettre en place un véritable système d'information sur les marchés publics municipaux.

Les municipalités abhorrent tout exercice ayant pour effet d'augmenter le fardeau administratif de collecte et de transmission de données : elles nous ont interpellés à ce sujet et le Groupe-conseil partage leur inquiétude. Aussi, la mise en place d'un système d'information de qualité permettant d'analyser et d'interpréter des données clés (et non simplement d'accumuler toute l'information disponible sur tous les contrats municipaux) représentera une tâche à la fois délicate et stratégique. Il s'agit en effet de la compréhension d'un secteur d'activité très important pour les municipalités et les gouvernements, compte tenu de l'ampleur de ces activités et de leurs diverses dimensions économique, budgétaire, financière et opérationnelle.

Un tel système d'information devrait par conséquent être structuré par des spécialistes animés d'un souci de juste mesure et même de parcimonie : on ne devrait recueillir que les données jugées essentielles au suivi des marchés publics et à l'adaptation des politiques. Sinon, nous nous condamnerons à pratiquer des opérations d'urgence auxquelles aucune suite cohérente ne sera donnée et qui risquent d'exacerber davantage la frustration des municipalités. Les données fournies par les partenaires, qui sont disponibles dans la documentation du Groupe-conseil, pourront servir d'amorce à la construction d'un véritable système d'information. Toutefois, un important travail d'identification des éléments clés et d'intégration de l'information reste à effectuer, autant sur le plan des données socioéconomiques, budgétaires et financières, que sur le plan des données strictement contractuelles, ces deux ensembles constituant les deux parties essentielles d'un véritable système d'information.

4.2.5 Les mesures d'accompagnement

Le Groupe-conseil a été interpellé à maintes reprises par les représentants du milieu municipal et du milieu des affaires à l'égard de la capacité organisationnelle des municipalités à assurer la saine gestion des processus contractuels et à mettre en œuvre les nouvelles exigences de la loi. En outre, plusieurs se sont montrés inquiets au sujet des plus petites municipalités et du faible contrepoids qu'elles peuvent opposer aux entreprises avec lesquelles elles transigent.

Comme il a été mentionné précédemment, pour gérer un cycle complet d'approvisionnement en biens et services ou pour réaliser un projet de construction, une série d'étapes requérant des expertises particulières doivent être suivies. Il faut en effet bien cerner les besoins, évaluer le coût des travaux à réaliser ou de l'achat prévu, rédiger des documents d'appel d'offres, solliciter le marché, analyser les soumissions, surveiller le chantier, bref, il faut prendre en charge plusieurs activités et s'assurer, par la suite, que l'intérêt de la collectivité a été bien servi : les travaux sont-ils adéquats et conformes? Les biens sont-ils de qualité? Les services répondent-ils aux attentes? Les coûts ont-ils été respectés?

Or, les municipalités n'ont pas toutes la capacité d'assumer chacune de ces étapes pour chaque contrat qu'elles concluent. Comme nous l'avons vu au début du chapitre 3, elles font appel aux services de firmes de professionnels (ingénieurs, ingénieurs-conseils, architectes et autres) pour les soutenir et les conseiller aux diverses étapes du processus.

Plusieurs représentants municipaux ont fait état du besoin des municipalités de développer une expertise indépendante ou une contre-expertise qui leur permettrait de mieux cerner et évaluer les services dont elles ont besoin. Il leur faudrait bâtir une plus grande expertise, de manière à exercer un jugement critique à l'égard des services qui leur sont fournis, comme pour d'autres aspects de la gestion municipale (administration, comptabilité, etc.).

Le Groupe-conseil ne peut que renchérir sur cette nécessité de développer une expertise indépendante qui permettra à toutes les municipalités de prendre des décisions éclairées, dans leurs intérêts.

L'offre de soutien technique offerte par les MRC, par le Ministère, par Infrastructures Québec, tout comme la mise en place d'un Bureau des prix, le développement de guides, de recueils des meilleures pratiques et de programmes de formation sont autant de recommandations qui nous ont été faites pour contribuer à développer cette expertise et à soutenir les municipalités dans la gestion de leurs contrats.

S'il est clair que ces recommandations font écho à des besoins très réels auxquels il faut répondre, il est beaucoup moins aisé de déterminer précisément le rôle que devrait jouer chacune des institutions ou

organisations susceptibles d'apporter leur soutien. Cela dit, un principe de subsidiarité devrait à tout le moins s'appliquer en la matière.

Ainsi, le premier niveau de soutien devrait d'abord et avant tout provenir des municipalités elles-mêmes. À cet effet, nous avons pris connaissance de quelques exemples très intéressants d'ententes intermunicipales aux termes desquelles certains services techniques (notamment des services d'ingénierie de base pour des travaux courants) étaient rendus par l'ingénieur d'une MRC, selon un système de facturation horaire⁵⁹. De tels arrangements peuvent être extrêmement pratiques et économiques pour des municipalités de petite taille, sans qu'elles n'abandonnent pour autant leur autonomie à des instances qu'elles ne contrôlent pas. Ces ententes auraient tout intérêt à être multipliées. En effet, dans la mesure où une grande partie des étapes du processus contractuel est souvent confiée à l'externe pour l'exécution de travaux, y compris la définition des besoins, il nous apparaît essentiel que ces municipalités puissent compter sur une expertise interne minimale pour assurer un contrepoids.

Les organismes municipaux des paliers régionaux, notamment les MRC, constituent à nos yeux une deuxième source de soutien pouvant répondre à des besoins spécifiques dans les régions concernées. Ainsi, l'analyse des marchés publics dans une région, que ce soit pour mesurer l'état de la concurrence ou le niveau des prix, devrait d'abord se faire et se discuter à des paliers régionaux avant que ne soient interpellées les institutions gouvernementales, que ce soit le ministère des Affaires municipales, des Régions et l'Occupation du territoire ou celui du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

En troisième lieu, nous considérons que les associations municipales, au premier chef la Fédération Québécoise des Municipalités et l'Union des municipalités du Québec, de même que les autres associations plus spécialisées (les deux associations de directeurs généraux, etc.) ont un rôle de soutien très important à jouer, étant gouvernées par et pour leurs municipalités membres. Ces associations comprennent mieux que quiconque les besoins, les préoccupations et les limites de leurs membres. Qui de mieux placées, en effet, que ces associations pour développer des recueils de meilleures pratiques, des programmes de formation ou encore des documents types d'appel d'offres ou des modèles de politiques de gestion contractuelles adaptées à leurs membres? La modulation des outils de soutien doit d'abord passer par ces organismes clés.

Ainsi, bien qu'ils aient un rôle fondamental à jouer, les organismes centraux que sont le Ministère, le Secrétariat du Conseil du trésor ou encore Infrastructures Québec ne devraient intervenir que sur des aspects génériques ou « macro » du processus contractuel, ou encore sur des aspects très spécialisés

⁵⁹ Certaines municipalités locales de la MRC de Lotbinière et de la MRC de Matapédia ont ainsi conclu des ententes avec ces MRC pour obtenir un soutien technique des ingénieurs et techniciens à l'emploi de la MRC.

qu'aucun organisme municipal ne peut assumer. Cette logique prend d'ailleurs tout son sens lorsque l'autonomie municipale est admise comme postulat de base.

Le rôle premier du Ministère devrait consister à mettre en place un encadrement clair et optimal en matière contractuelle et à mettre en œuvre toutes les conditions nécessaires pour le faire respecter. À cette fin, le Ministère devrait s'intéresser de près aux accords commerciaux qui lient les municipalités du Québec et aux encadrements en vigueur dans d'autres juridictions. Il devrait en outre orchestrer l'implantation du système d'information qui lui permettra de monter son propre tableau de bord pour s'assurer du respect des règles en place (rôle des vérificateurs du Ministère) et pour ajuster les règles en fonction de l'évolution des données.

4.3 Les aspects opérationnels de la réforme proposée

Les grands objectifs de la réforme que nous proposons à l'égard de l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal n'épuisent pas tous les aspects à considérer ni ne sous-estiment l'ampleur du travail à accomplir. Il a fallu cinq ans au Secrétariat du Conseil du trésor pour mener à terme une réforme semblable au sein du réseau gouvernemental (ministère et organismes), du réseau de l'éducation et du réseau de la santé et des services sociaux.

Même si le Ministère ne possède pas les « armes de conviction massive » du Conseil du trésor, il jouit tout de même d'un avantage très important dans l'administration publique : l'harmonisation opérée par le Conseil du trésor constitue un précédent. Il ne faudrait d'ailleurs pas se nourrir d'illusions. La réalité contractuelle de base est soutenue par les mêmes payeurs de taxes, les interlocuteurs du privé sont les mêmes et les mêmes valeurs de base sont en jeu, c'est-à-dire la concurrence, la transparence, l'intégrité, l'efficacité et l'intérêt de la collectivité.

À supposer que certaines décisions de base soient prises au printemps ou à l'été de 2010 dans le cadre d'un programme d'action clairement énoncé, nous croyons que ces objectifs pourraient raisonnablement être réalisés d'ici deux ou trois ans.

Recommandations

4.1 Que soit définie comme priorité par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire la refonte en une seule loi de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux marchés publics dans le milieu municipal.

4.2 Que soit poursuivie la démarche de modernisation des dispositions de cette loi en fonction, entre autres, des recommandations des interlocuteurs et/ou des recommandations et des pistes de réflexion formulées dans le présent rapport. Que cette démarche et que les mesures envisagées prennent en considération la taille des municipalités.

4.3 Qu'une priorité soit accordée à l'élaboration de différents modèles de politiques de gestion contractuelle.

4.4 Que soit poursuivie la construction d'un véritable système d'information sur les marchés publics dans le milieu municipal, et ce, dans sa triple dimension économique, budgétaire et financière générale, ainsi que dans sa dimension strictement contractuelle.

4.5 Que le Ministère et ses partenaires définissent et mettent au point des mesures d'accompagnement, surtout pour les municipalités de plus petite taille.

4.6 Que soit défini un mécanisme d'accueil et de coordination de ces divers chantiers selon les lignes suivantes (à titre d'hypothèse) :

- que le Ministère s'entende avec ses partenaires réguliers et que la Table Québec Municipalités (TQM) soit le mécanisme, déjà existant par ailleurs, de définition des priorités et de concertation entre les divers chantiers énumérés plus haut;
- qu'un comité directeur se rapporte à la TQM. Ce comité serait constitué des représentants des partenaires de la TQM et des délégués les plus représentatifs des organisations concernées, ainsi que de certains experts et spécialistes choisis en fonction de leurs compétences;
- que le président de ce comité directeur soit engagé pour une période maximale de trois ans et qu'il relève administrativement du Ministère;
- que trois mois après sa nomination, il soumette un programme de travail à la TQM comprenant un échéancier de réalisation et les moyens requis pour remplir ce mandat.

Conclusion

L'examen des marchés publics dans le milieu municipal a conduit le Groupe-conseil à une démarche qui appréhende ces marchés tant dans une perspective globale que dans le détail des étapes et des règles qui s'appliquent au processus contractuel.

Parmi les principaux constats que l'on peut tirer de cet examen, l'envergure même de ces marchés est certainement l'un des plus marquants. Cette somme a atteint huit milliards de dollars en 2008 seulement, soit plus que l'ensemble des marchés publics des organismes publics gouvernementaux, de ceux du réseau de l'éducation ou de ceux du réseau de la santé et des services sociaux. Or, les enjeux économiques, budgétaires et financiers qui sont au cœur de ces marchés sont beaucoup trop stratégiques pour que la passation de ces derniers ne fasse pas l'objet d'un encadrement des plus complet et optimal qui soit, et d'un suivi des plus rigoureux.

Malgré la diversité des politiques et des régimes adoptés pour encadrer ces marchés, nous avons observé une grande convergence à l'égard des principes et des valeurs qui sous-tendent l'ensemble de ces politiques, et qui se rapportent principalement à la concurrence, à l'intérêt de la collectivité, et surtout, à la transparence.

Les règles qui régissent l'attribution des contrats dans le milieu municipal au Québec sont dictées par ces mêmes principes. L'adoption de la Loi 76 marque en outre un pas important vers une plus grande transparence dans la passation des marchés publics⁶⁰. Ses grandes orientations reçoivent d'ailleurs l'assentiment général. Si nous proposons d'apporter quelques aménagements à cette loi afin de rendre plus opérationnels et efficaces certains aspects qui y sont prévus, nous ne pouvons que saluer les grands objectifs qui y sont visés.

Une réforme demeure néanmoins requise dans l'encadrement des marchés publics dans le milieu municipal; tous les membres du Groupe-conseil en sont convaincus. D'une part, il nous apparaît essentiel que les principales parties concernées par ces marchés, à savoir les organismes municipaux et paramunicipaux, ainsi que les entreprises qui fournissent des biens et des services aux administrations publiques puissent se référer à un cadre normatif et à des politiques de gestion contractuelle qui soient clairs et limpides. Il en va de la transparence et de l'intégrité du processus : tous les intéressés doivent pouvoir comprendre les règles du jeu.

⁶⁰ D'autres lois, telles la Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction, le projet de loi no 78, Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives, ou le projet de loi attendu sur l'éthique, constitueront d'autres mesures qui contribueront à améliorer de façon générale l'environnement dans lequel les entreprises et les administrations publiques interagissent.

D'autre part, la mise en place d'un système d'information bien structuré à l'égard des marchés publics s'impose. Les donneurs d'ouvrage, les entreprises, les décideurs et la population doivent avoir facilement accès aux données fondamentales de ces marchés. Ils doivent en outre pouvoir déceler les tendances qui se profilent. Quel est l'effet d'une injection massive de fonds publics dans les infrastructures? Y a-t-il des barrières à l'entrée dans certains secteurs, dans certaines régions? Est-il possible de détecter la présence de comportements déviants? La Loi 76, qui prévoit la publication de renseignements clés à l'égard des contrats, constitue certainement un jalon important dans la mise en place d'un système d'information qui permettra de répondre à ces questions. Il restera néanmoins à assurer l'intégration des différentes sources d'information, ainsi que l'analyse et le suivi de ces données, afin d'éviter que ce système ne soit réduit à un ramassis d'information.

Enfin, l'exercice entrepris par le Groupe-conseil doit être poursuivi. Il est bien évident que les recommandations du présent rapport, que nous reprenons ci-après, ne concernent que certains aspects du processus contractuel. Nous n'avons eu ni le temps ni la possibilité d'approfondir toutes les questions que soulève ce dossier éminemment technique et complexe. Ainsi, nos recommandations et pistes de réflexion ne sont ni exhaustives ni définitives. Les associations municipales, les grandes villes et l'entreprise privée, représentée par de multiples associations et ordres professionnels, ont formulé des dizaines de recommandations concrètes issues de leurs expériences auxquelles nous n'avons pu rendre justice. Il serait inconcevable que ces propositions restent en suspens et que les travaux que nous avons amorcés ne se poursuivent pas sur une base continue.

Le Groupe-conseil croit qu'avec des efforts soutenus et bien coordonnés, il est tout à fait réaliste de penser que d'ici deux ou trois ans, la réforme que nous proposons sera entièrement mise en œuvre. Les organismes publics du milieu municipal seront alors en mesure de s'appuyer sur un cadre de référence clair, reconnaissant leur autonomie et leur spécificité. Cet exercice complétera en quelque sorte la réforme adoptée à l'égard des marchés publics des organismes gouvernementaux, du réseau de la santé et du réseau de l'éducation. L'ensemble des marchés publics au Québec, soit la vingtaine de milliards de dollars consacrés annuellement à l'acquisition de biens et de services et à l'exécution de travaux publics, seront dès lors attribués de manière plus transparente, dans le meilleur intérêt de la collectivité. Après tout, il s'agit de l'argent des mêmes contribuables.

Recommandation 3.1⁶¹

Que la vente et la distribution des documents d'appel d'offres public des organismes municipaux se fassent obligatoirement par le SEAO afin de favoriser une plus grande accessibilité aux contrats et une meilleure concurrence.

Recommandation 3.2

Que la loi soit modifiée de telle sorte que l'interdiction de divulguer le nombre et le l'identité des soumissionnaires potentiels s'applique à toute personne, à l'exception du SEAO, et uniquement à son égard, lorsqu'un soumissionnaire potentiel l'autorise lors de la demande des documents d'appel d'offres au SEAO.

Recommandation 3.3

Que les organismes municipaux puissent, préalablement à l'ouverture des soumissions, requérir la présence obligatoire d'un soumissionnaire potentiel à une visite de chantier ou à une réunion d'information uniquement en cas de nécessité, motivée par la nature et la complexité d'un projet, et sur autorisation des autorités compétentes.

Recommandation 3.4

Que pour l'attribution de contrats de services professionnels, les organismes municipaux soient habilités à recourir à un mode de sélection additionnel basé uniquement sur la compétence lorsqu'un tarif gouvernemental ou ministériel est établi à l'égard des services visés. Que le prix des contrats attribués selon ce processus soit fixé en fonction du tarif approuvé par le gouvernement ou le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Recommandation 3.5

Que le Ministère et ses partenaires prennent les mesures nécessaires pour offrir aux secrétaires de comités de sélection une formation adéquate sur leurs rôles et responsabilités, et s'assurent qu'ils bénéficient d'une formation continue et d'une documentation pertinente sur le cadre normatif entourant la gestion contractuelle ainsi que sur l'évolution des normes en ce domaine.

Recommandation 3.6

Que le Ministère et ses partenaires élaborent un guide explicatif résumant les modes et les règles d'adjudication de contrats, de même que les principales responsabilités qui doivent être assumées par un membre au sein d'un comité de sélection.

⁶¹ Les recommandations sont numérotées de façon à pouvoir les consulter dans le texte du rapport. Ainsi, 3.1 réfère à la recommandation 1 du chapitre 3.

Recommandation 3.7

Que la disposition permettant déjà de conclure, à certaines conditions, un contrat à un prix moindre que celui proposé dans la seule soumission conforme présentée demeure inchangée.

Recommandation 3.8

Que les politiques de gestion contractuelle des organismes municipaux prévoient obligatoirement des mesures ayant pour objet d'encadrer l'autorisation des modifications aux contrats.

Recommandation 3.9

Qu'il soit permis aux municipalités de refuser la soumission de toute entreprise qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions, et ce, pour une période tenant compte de la durée ou du délai d'exécution du contrat pour lequel il y a eu manquement.

Recommandation 3.10

Que les mesures encadrant l'évaluation de rendement des entreprises soient prévues dans des dispositions législatives ou réglementaires.

Recommandation 3.11

Que les critères de conformité administrative des soumissions fassent l'objet d'une définition précise et objective dans la loi ou les règlements.

Recommandation 3.12

Que les organismes municipaux soient tenus d'informer individuellement les soumissionnaires dont les soumissions ne sont pas conformes sur le plan administratif.

Recommandation 3.13

Dans le cas des contrats adjugés sur la base d'un système évaluant le prix ET la qualité des produits ou des services, que le rang des soumissions soit publié en lieu et place du montant de la soumission.

Recommandation 3.14

Que la liste des contrats conclus publiée sur Internet fasse mention, dans un premier temps, des renseignements prévus par la loi uniquement à l'égard des contrats comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus, et qu'à compter du 1^{er} septembre 2011, elle fasse mention des renseignements prévus à la loi à l'égard de tous les contrats comportant une dépense de 25 000 \$ ou plus. Que la publication des renseignements relatifs aux contrats ne s'applique qu'à l'égard des contrats conclus après le 1^{er} septembre 2010 ou le 1^{er} septembre 2011, selon le cas.

Recommandation 3.15

Qu'aucun lien ne soit établi entre le paiement d'un fournisseur qui a exécuté ses obligations et la publication par la municipalité des renseignements relatifs au contrat visé.

Recommandation 3.16

Qu'il soit prévu que l'ensemble des renseignements relatifs aux contrats de plus de 25 000 \$ soit obligatoirement publié sur le site du SEAO, selon les modalités transitoires énoncées précédemment.

Recommandation 4.1

Que soit définie comme priorité par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire la refonte en une seule loi de l'ensemble des dispositions législatives relatives aux marchés publics dans le milieu municipal.

Recommandation 4.2

Que soit poursuivie la démarche de modernisation des dispositions de cette loi en fonction, entre autres, des recommandations des interlocuteurs et/ou des recommandations et des pistes de réflexion formulées dans le présent rapport. Que cette démarche et que les mesures envisagées prennent en considération la taille des municipalités.

Recommandation 4.3

Qu'une priorité soit accordée à l'élaboration de différents modèles de politiques de gestion contractuelle.

Recommandation 4.4

Que soit poursuivie la construction d'un véritable système d'information sur les marchés publics dans le milieu municipal, et ce, dans sa triple dimension économique, budgétaire et financière générale, ainsi que dans sa dimension strictement contractuelle.

Recommandation 4.5

Que le Ministère et ses partenaires définissent et mettent au point des mesures d'accompagnement, surtout pour les municipalités de plus petite taille.

Recommandation 4.6

Que soit défini un mécanisme d'accueil et de coordination de ces divers chantiers selon les lignes suivantes (à titre d'hypothèse) :

- que le Ministère s'entende avec ses partenaires réguliers et que la Table Québec Municipalités (TQM) soit le mécanisme, déjà existant par ailleurs, de définition des priorités et de concertation entre les divers chantiers énumérés plus haut;
- qu'un comité directeur se rapporte à la TQM. Ce comité serait constitué des représentants des partenaires de la TQM et des délégués les plus représentatifs des organisations concernées, ainsi que de certains experts et spécialistes choisis en fonction de leurs compétences;
- que le président de ce comité directeur soit engagé pour une période maximale de trois ans et qu'il relève administrativement du Ministère;
- que trois mois après sa nomination, il soumette un programme de travail à la TQM comprenant un échéancier de réalisation et les moyens requis pour remplir ce mandat.

Piste 3.1

Dans le cas des demandes de soumissions sur invitation, que la réflexion se poursuive en priorité afin de résoudre le conflit qui oppose le mode de désignation des personnes invitées à soumissionner, lorsque telle désignation doit être faite par résolution du conseil, et la règle de l'interdiction de publier l'identité des soumissionnaires potentiels, selon l'une ou l'autre des pistes de solutions émises, ou toute autre solution qui n'aurait pas été envisagée.

Piste 3.2

Que l'opportunité de relever le seuil maximal de 25 000 \$, en deçà duquel un organisme municipal peut attribuer un contrat de gré à gré, soit examinée plus à fond.

Piste 3.3

Que les relations entre les organismes municipaux et les OBNL soient étudiées plus à fond afin de préciser clairement les cas dans lesquels les règles imposées en matière contractuelle sont applicables aux OBNL constitués par ces organismes municipaux, ou auxquels ils ont recours.

Piste 3.4

Que les pratiques de location d'immeubles à long terme fassent l'objet d'un examen plus approfondi afin de déterminer s'il est pertinent de prévoir des règles particulières pour la conclusion de tels contrats.

Piste 3.5

Que le Ministère et ses partenaires demeurent attentifs aux effets que la publication de l'estimation du prix des contrats peut avoir sur les prix des contrats.

Annexe 1

Présentation des membres du Groupe-conseil

M. Guy Coulombe

Monsieur Guy Coulombe a occupé tour à tour des postes prestigieux, tels que secrétaire du Conseil du trésor, secrétaire général du ministère du Conseil exécutif, président-directeur général de la Société générale de financement et président-directeur général d'Hydro-Québec, ainsi que directeur général de la Sûreté du Québec et directeur général de la Ville de Montréal. Plus récemment, il a présidé la Commission sur la gestion de la forêt publique québécoise.

Me Michel Giroux

Me Michel Giroux est membre du Barreau du Québec depuis 1972. Associé des cabinets Consensus, cabinet-conseil en résolution de conflits s.e.n.c., et Daignault et associés avocats. Me Giroux a été maire de la municipalité de Lac-Beauport, dans la région de Québec, de 1987 à 2009, préfet de la MRC de la Jacques-Cartier, de 1994 à 2009, et membre de l'exécutif de la Communauté métropolitaine de Québec, de 2004 à 2009. Au cours de sa carrière, il a également occupé les postes de vice-président de la Fédération Québécoise des Municipalités, de secrétaire-trésorier de la Mutuelle des municipalités du Québec et a été membre de différents conseils d'administration, comme la Société de la faune et des parcs du Québec, du Musée national des Beaux-Arts et de l'Orchestre symphonique de Québec.

Me Pierre Giroux, Ad. E., LL. M.

Avocat depuis 1977, Me Giroux est associé du cabinet Tremblay Bois Mignault Lemay, de Québec. Il œuvre principalement en droit public et en droit administratif. Il a plaidé plusieurs causes ayant trait aux appels d'offres des organismes publics, le sujet de sa thèse de maîtrise (Université Laval, 1985), en représentant plus particulièrement des municipalités et des commissions scolaires. Il est coauteur de l'ouvrage *Contrats des organismes publics québécois* (Publications CCH) et l'auteur de plusieurs articles de fond sur les règles de formation des contrats par appel d'offres. Il a prononcé de nombreuses conférences sur le sujet. Il a agi en matière de rédaction législative et réglementaire sur les règles d'attribution des contrats.

Mme Johanne Goulet, M.B.A.

Détentrice d'une maîtrise en analyse et gestion urbaine et d'un MBA spécialisé en affaires municipales, madame Goulet est directrice de l'approvisionnement à la Ville de Montréal et travaille au sein de la Ville de Montréal depuis plus de 20 ans. Elle y a acquis une solide expérience dans les domaines du développement urbain et de la gestion de services municipaux. Elle était auparavant à la Société canadienne d'hypothèques et de Logement, où elle a occupé diverses fonctions de 1976 à 1988.

M. Jacques Lafrance, ing.

Détenteur d'un baccalauréat en génie métallurgique, M. Lafrance a intégré en 1973, après avoir œuvré huit ans dans l'entreprise privée, la fonction publique du Québec, plus précisément la direction des contrats du ministère des Travaux publics. En 1989, il a été nommé sous-ministre adjoint au ministère des Approvisionnements et Services. Il est devenu secrétaire associé aux marchés publics en juin 1996, poste qu'il a occupé jusqu'à sa retraite en juin 2008.

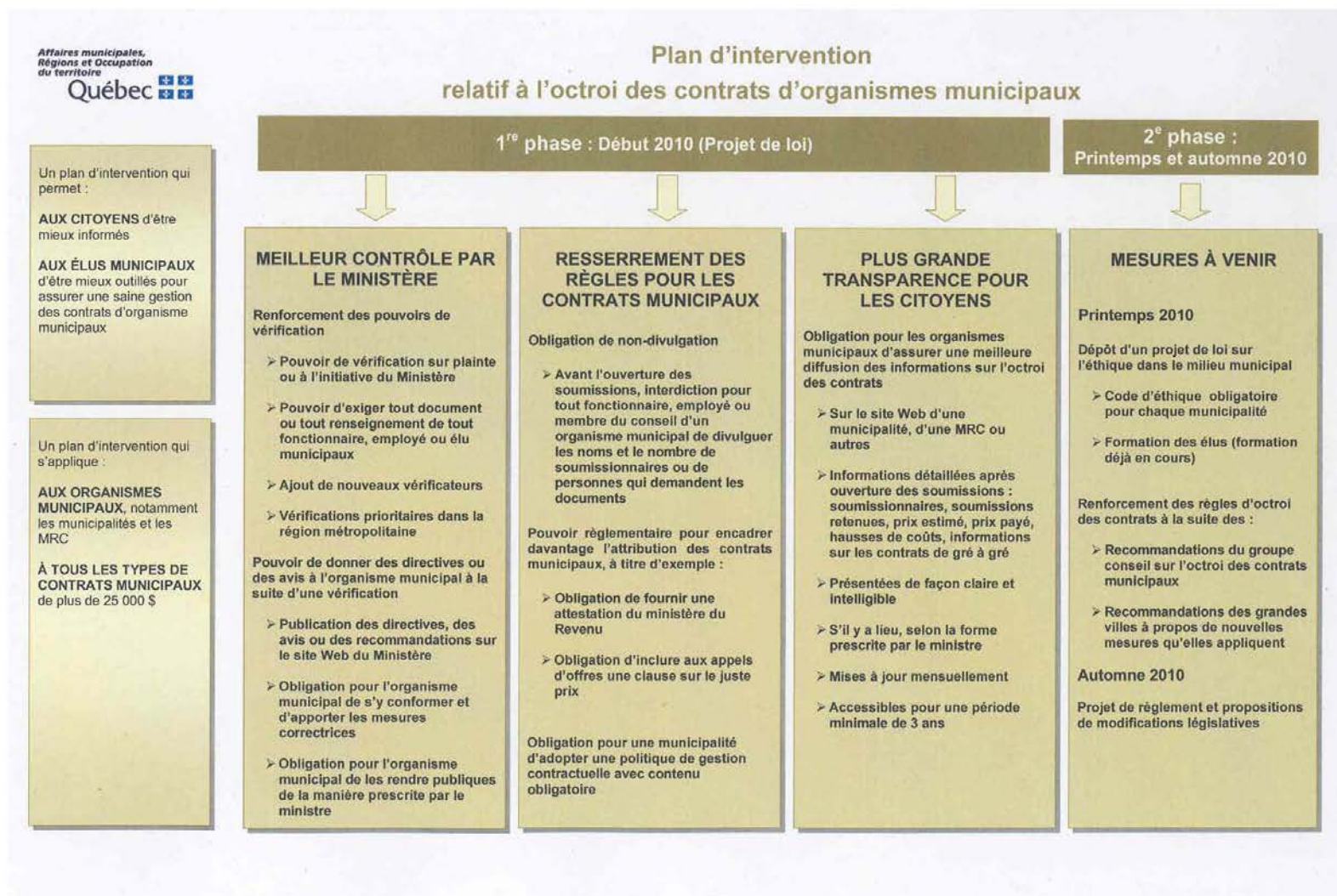
Me Jérôme Unterberg, C.A.

Avocat et comptable agréé, Jérôme Unterberg pratique le droit des affaires en cabinet privé après avoir été vérificateur au sein de la firme d'experts-comptables KPMG. Il a été membre du conseil municipal d'Outremont à titre de conseiller de 1987 à 1995 et de maire de 1995 à 2001. Détenteur d'un baccalauréat en administration des affaires de HEC Montréal, d'une maîtrise en administration des affaires de l'Université de Western Ontario et d'un baccalauréat en droit civil de l'UQAM, il enseigne la comptabilité financière au programme de maîtrise en administration des affaires de l'UQAM.

Mme Carel Vachon, LL.B. M.Sc.

Titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'un baccalauréat en droit, Carel Vachon est conseillère économique au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire depuis sept ans. Elle y a piloté plusieurs projets spéciaux relatifs aux politiques municipales et à la métropole. Madame Vachon a également œuvré au sein du ministère du Développement économique (volet recherche et innovation) pendant plus de trois ans, ainsi qu'au Centre de recherche interuniversitaire en analyse des organisations (CIRANO). Elle a pratiqué le droit au début des années 1990.

Annexe 2



Annexe 3

Liste des organismes et des personnes rencontrés entre décembre 2009 et mars 2010

- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
 - Direction générale des politiques
 - Direction générale de la fiscalité
 - Direction des infrastructures Montréal-Québec
 - Direction des affaires juridiques
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Union des municipalités du Québec
- Fédération Québécoise des Municipalités
- Ville de Québec
- Bureau de la concurrence du Canada
- Association de la construction du Québec
- Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec
- Association des directeurs généraux des municipalités du Québec
- Association des ingénieurs-conseils du Québec
- Association des ingénieurs municipaux du Québec
- Association québécoise des entrepreneurs en infrastructure
- Commissaire au lobbyisme du Québec
- Corporation des entrepreneurs généraux du Québec
- Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec
- Ordre des ingénieurs du Québec
- Président d'Infrastructure Québec
- Président de la Commission municipale du Québec
- Vérificateur général du Québec
- M. Dominique Robichaud, ingénieur, MRC Matapédia
- M. Stéphane Bergeron, ingénieur, MRC Lotbinière

Annexe 4

Liste des documents soumis au Groupe-conseil ainsi que de la documentation supplémentaire consultée

Documents législatifs et réglementaires, suivis des documents connexes

- *Arrêté de la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 21 avril 2009.
- *Code municipal du Québec : L.R.Q., chapitre C-27.1.*
- *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux : Lois de 2010, chapitre 1. (Loi 76)*
- *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction : Lois de 2009, chapitre 57.*
- *Loi sur l'Infrastructure Québec : Lois de 2009, chapitre 53.*
- *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels : L.R.Q., chapitre A 2.1.*
- *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal : L.R.Q. chapitre C-37.01.*
- *Loi sur la communauté métropolitaine de Québec : L.R.Q., chapitre C-37.02.*
- *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme : L.R.Q., chapitre T-11.011.*
- *Loi sur les cités et les villes : L.R.Q., chapitre C-19.*
- *Loi sur les contrats des organismes publics : L.R.Q., chapitre C-65.1.*
- *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités : L.R.Q., chapitre E-2.2.*
- *Lois sur les sociétés de transport en commun : L.R.Q., chapitre S-30.01.*
- *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels : L.R.Q., chapitre C-19, r.0.1.*
- *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions : L.R.Q. chapitre A-6.01, r.2.*
- *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics : L.R.Q., chapitre C-65.1, r.1.*
- *Règlement sur les contrats de services des organismes publics : L.R.Q., chapitre C-65.1, r.2.*
- *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics : L.R.Q., chapitre C-65.1, r.3.*

- *Accord sur le commerce intérieur codification administrative, Partie IV Règles spécifiques, Chapitre 5 Marchés publics*, 2009, 246 p.
- **L'ACTUALITÉ.** *Adjudication des contrats municipaux : règle des synthèses applicables*, septembre-octobre 2002, 1 p.
- **LANGLOIS, ANDRÉ.** *Les contrats municipaux par demandes de soumissions*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, 541 p.
- **MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE.** *Régime général concernant l'adjudication des contrats municipaux*, 26 août 2009, 2 p.
- **MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE.** *Plan d'intervention relatif à l'octroi des contrats municipaux et Résumé du plan d'intervention*, 2009, 3 p.
- **MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE.** *Résumé du projet de loi n° 76 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 18 novembre 2009, 29 p.

- **MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR.** *Adjudication des contrats de services professionnels*, révisée le 5 août 2003, 4 p.
- **REVUE LE CARREFOUR.** *Nouvelles règles concernant le projet de loi n° 106*, septembre-octobre 2002, 7 p.

Documents soumis au Groupe-conseil

- **ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC.** *Commentaires de l'ACQ sur le projet de loi n° 76 présentés au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 26 janvier 2009, 11 p.
- **ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC.** *Étude prospective de l'industrie de la construction du Québec 2007-2012*, septembre 2007, 85 p.
- **ASSOCIATION DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.** *Notes de la rencontre de travail du 13 janvier 2010 avec le Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 13 janvier 2010, 4 p.
- **ASSOCIATION DES INGÉNIEURS-CONSEILS DU QUÉBEC.** *Position de l'AICQ sur le mode de sélection des firmes de génie-conseil dans les municipalités présentée au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 26 janvier 2010, 81 p. (Annexe 6 : *Guide national pour des infrastructures municipales durables : prise de décisions et planification des investissements, sélection d'une société d'experts-conseils*, juin 2006, 52 p.)
- **ASSOCIATION DES INGÉNIEURS-CONSEILS DU QUÉBEC.** *Recommandations de l'AICQ sur le mode de sélection des firmes de génie-conseil dans les municipalités présentées au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 9 février 2010, 5 p.
- **ASSOCIATION DES INGÉNIEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC.** *L'octroi de contrat à des firmes professionnelles sans prix soumissionnés et l'ajout de l'ingénieur comme officiers municipaux dans la loi*, 1^{er} février 2010, 2 p.
- **ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES ENTREPRENEURS EN INFRASTRUCTURE.** *Mémoire présenté au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux à propos du projet de loi n° 76*, février 2010, 20 p.
- **COMMISSAIRE AU LOBBYISME.** *La transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme au cœur d'une politique de gestion contractuelle*, février 2010, 5p.
- **CORPORATION DES APPROVISIONNEURS DU QUÉBEC.** *Mémoire sur l'application du projet de loi n° 76 présenté au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, mars 2010, 22 p.
- **CORPORATION DES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX DU QUÉBEC.** *Présentation de la CEGQ au Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, 26 janvier 2010, 6 p.
- **CORPORATION DES MAÎTRES MÉCANICIENS EN TUYAUTERIE DU QUÉBEC.** *Lettre au Groupe-conseil sur la non-divulgence des soumissionnaires potentiels*, 8 mars 2010, 3 p.

Mémoires présentés à la Commission de l'aménagement du territoire

- **ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC.** *Commentaires sur le projet de loi n° 76, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 1^{er} décembre 2009, 18 p. (et 11 annexes).
- **ASSOCIATION DES CONSTRUCTEURS DE ROUTES ET GRANDS TRAVAUX DU QUÉBEC (ACRGQ).** *Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 76*, décembre 2009, 16 p.
- **ASSOCIATION DES INGÉNIEURS MUNICIPAUX DU QUÉBEC (AIMQ).** *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire : pour une gestion efficace et transparente des contrats : misons sur l'expérience et l'éthique de nos ingénieurs*, décembre 2009, 11 p.

- **ASSOCIATION DU TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC (ATUQ).** *Mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 2 décembre 2009, 12 p.
- **COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC.** *Mémoire du Commissaire au lobbyisme du Québec sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, décembre 2009, 15 p.
- **CORPORATION DES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX DU QUÉBEC (CEGO).** *Commentaires de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec sur le projet de loi n° 76*, 1^{er} décembre 2009, 8 p.
- **CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC (COMAQ).** *Commentaires présentés à la Commission de l'aménagement du territoire portant sur le projet de loi n° 76*, 21 décembre 2009, 7 p.
- **FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS.** *Communiqué : Projet de loi sur les contrats municipaux : le gouvernement doit faire preuve de cohérence*, 1^{er} décembre 2009, 2 p.
- **FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS.** *Lettre au ministre Laurent Lessard : résumé des commentaires de la FMQ à la Commission sur l'aménagement du territoire dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 76*, 15 décembre 2009, 2 p.
- **ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC.** *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire - Consultation sur le projet de loi n° 76 « Aller au-delà de la transparence »*, décembre 2009, 14 p.
- **ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC.** *Complément d'information suite aux auditions relatives au projet de loi n° 76*, 3 décembre 2009, 3 p.
- **SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE.** *Mémoire sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 1^{er} décembre 2009, 19 p.
- **SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS MUNICIPAUX DE MONTRÉAL.** *Mémoire sur le projet de loi n° 76 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire*, 2 décembre 2009, 4 p.
- **UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.** *Mémoire de l'UMQ présenté à la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 76 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 30 novembre 2009, 23 p.
- **VILLE DE MONTRÉAL.** *Mémoire de la Ville de Montréal présenté lors des consultations particulières et auditions publiques dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 76 - Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, 1^{er} décembre 2009, 10 p.
- **VILLE DE QUÉBEC.** *Consultations particulières sur le projet de loi n° 76 : audition de la Commission de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale, Intervention du maire de la Ville de Québec, M. Régis Labeaume*, 1^{er} décembre 2009, 16 p.

Documents des municipalités

- **FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS.** *Résultats du sondage effectué par la Fédération Québécoise des Municipalités auprès de ses municipalités et ses municipalités régionales de comté membres sur l'attribution de contrats municipaux*, 2 mars 2010, 11 p.
- **MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE LOTBINIÈRE.** *Entente relative à la fourniture du personnel technique de la MRC de Lotbinière*, 13 p.
- **VILLE DE GATINEAU.** *Lettre au ministre Laurent Lessard : Projet de loi n° 76, analyse des pratiques en matière d'octroi de contrats et proposition de mesures pour en améliorer le processus*, 15 février 2010, 4 p.
- **VILLE DE LÉVIS.** *Lettre au ministre Laurent Lessard : Rapport sur les octrois de contrats municipaux de la Ville de Lévis*, 24 février 2010, 10 p.
- **VILLE DE LONGUEUIL**
 - *Lettre au ministre Laurent Lessard, Encadrement du processus d'octroi des contrats municipaux*, 18 février 2010.

- *Politique d'approvisionnement*, décembre 2004.
- *Manuel des normes et procédures des approvisionnements*, révisé, avril 2007, 65 p.
- **VILLE DE MONTRÉAL**
 - *Lettre au ministre Laurent Lessard*, 24 février 2010, 2 p.
 - *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal; rapport au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, et annexes*, février 2010, 36 p.
 - *Questionnaire sur les pratiques des arrondissements et des services corporatifs en matière d'approvisionnement*, janvier 2010, 14 p.
 - *Les pratiques d'approvisionnement à la Ville de Montréal : portrait de l'activité d'approvisionnement 2009*, mars 2010, 13 p.
 - *Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal*, 2009, 2 p.
 - *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de Montréal*, 2009, 10 p.
 - *Informations aux soumissionnaires et fournisseurs de la Ville de Montréal*, 24 août 2009, 2 p.
 - *Instructions aux soumissionnaires : clauses particulières en prévention de la fraude et de la collusion*, 24 août 2009, 4 p.
 - *Meilleures pratiques en approvisionnement*, 4 p.
 - *Étude comparative des coûts et des programmes municipaux 1999*, mai 2000, 121 p.
 - *Étude comparative des coûts et des programmes municipaux 2003*, janvier 2004, 127 p.
- **VILLE DE QUÉBEC**
 - *Lettre au ministre Laurent Lessard : Pratiques d'octroi des contrats municipaux, et annexes*, 15 février 2010, 28 p.
 - *Notre processus d'appel d'offres et d'octroi de contrats*, 21 janvier 2003, 26 p.
 - *Politique d'approvisionnement, version amendée*, 19 juin 2006, 18 p.
 - *Modifications suggérées à la loi afin d'éviter la collusion*, 1 p.
 - *Formulaire d'évaluation du consultant*, 6 juin 2000, 4 p.
- **VILLE DE RIVIÈRE-DU-LOUP**. *Politique d'achat de la Ville de Rivière-du-Loup*, juillet 2007, 25 p.
- **VILLE DE SHERBROOKE**. *Lettre au ministre Laurent Lessard : Pratiques en matière d'octroi de contrats*, 16 février 2010, 6 p.
- **VILLE DE VAUDREUIL-DORION**. *Appel d'offres n° 1496 : demande pour la conception et construction clés en mains d'un agrandissement et d'une réfection écoénergétique de l'aréna existante de la Ville de Vaudreuil-Dorion*, janvier 2009, 20 p.
- **UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**. *Questionnaire sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, janvier 2010, 4 p.
- **UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**. *Résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion contractuelle dans les municipalités*, février 2010, 10 p.

Documents du Secrétariat du Conseil du trésor du Québec

- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR - DIRECTION DE LA FORMATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS**. *Guide pratique du secrétaire de comité de sélection*, août 2009, 37 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR – DIRECTION DE LA FORMATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS**. *Formation des secrétaires de comités de sélection* (présentation PowerPoint), août 2009, 26 p.

- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR - SOUS-SECRÉTARIAT AUX MARCHÉS PUBLICS.** *Encadrement législatif et réglementaire des contrats du gouvernement du Québec*, 15 décembre 2009, 28 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR - SOUS-SECRÉTARIAT AUX MARCHÉS PUBLICS.** *Rapport sur la divulgation ou non des noms d'entreprises qui commandent des documents d'appel d'offres avant la date limite de réception des soumissions*, 2 décembre 2009, 23 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Activités de soutien aux opérations des organismes publics*, 25 janvier 2010, 2 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Cadre législatif réglementaire*, 2009, 1 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Les sociétés d'État qui utilisent le SEAO*, 1 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Modes de sollicitation des contrats. L'extranet des marchés publics du Secrétariat du Conseil du trésor. Accords de libéralisation des marchés publics. Aide-mémoire à l'intention des dirigeants d'organismes publics*, octobre 2008.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Nouvelles clauses des documents types d'appel d'offres relativement à la politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics : contrats de travaux de construction*, 6 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Nouvelles clauses des documents types d'appel d'offres relativement à la politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics : contrats d'approvisionnement*, 6 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Nouvelles clauses des documents types d'appel d'offres relativement à la politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics : contrats de services*, 6 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*, 19 août 2008, 8 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant la reddition de comptes des organismes publics*, 30 septembre 2008, 14 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics*, 20 octobre 2009, 2 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique de gestion contractuelle concernant les frais de déplacement des personnes engagées à honoraires par certains organismes publics*, 9 décembre 2009, 7 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, 2009, 15 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Publication de renseignements liés aux contrats dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO)*, 3 décembre 2009, 7 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Rapport statistique : la distribution des documents d'appel d'offres et la divulgation de la liste des entreprises ayant commandé les documents d'appel d'offres sur le SEAO de 2006 à 2009*, 14 janvier 2010, 26 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Rapport statistique : la distribution des documents d'appel d'offres et la divulgation de la liste des entreprises ayant commandé les documents d'appel d'offres sur le SEAO (ministères et organismes publics, réseau de l'éducation et réseau de la santé et des services sociaux) en 2008*, 4 février 2010, 27 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Recueil des politiques de gestion : constitution et fonctionnement d'un comité de sélection*, 6 mai 2009, 18 p.
- **SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR.** *Recueil des politiques de gestion : évaluation du rendement des entreprises*, 9 janvier 2009, 4 p.

Documents du Canada et des autres provinces canadiennes

- *Loi sur la concurrence : L.R.C., 1985, ch. C-34.*
- *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux : L.C., 1996, ch. 16.*
- *Loi sur la gestion des finances publiques : L.R.C., 1985, ch. F-11.*
- *Règlement sur les marchés de l'État : DORS 87-402.*
- BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA. *Information Letter to Persons Bidding on Public Works and Government Services Tenders*, 2 p.
- BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA. *Truquage des offres, sensibilisation et prévention*, décembre 2009, 31 p.
- GOVERNMENT OF NOVA SCOTIA. *Common Services Manual: Sustainable Procurement Policy*, 30 juin 2009, (chapitre 3, 15 p.).
- JOINT FEDERAL GOVERNMENT AND INDUSTRY COST PREDICTABILITY TASK FORCE. *Guide to Cost Predictability in Construction: An Analysis of Issues Affecting the Accuracy of Construction Cost Estimates*, 13 novembre 2009, 18 p.
- MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING OF ONTARIO. *A Guide to Developing Procurement Bylaws: Meeting the Requirements of the Municipal Act, 2001*, juillet 2003, 75 p.
- MINISTRY OF MUNICIPAL AFFAIRS AND HOUSING OF ONTARIO. *Municipal Service Contract Administration*, 2008, 40 p.
- NOVA SCOTIA PROCUREMENT SERVICES. *Province of Nova Scotia Sustainable Procurement Policy*, 20 août 2009, 19 p.
- NOVA SCOTIA TRANSPORTATION AND PUBLIC WORK. *Construction Contract Guidelines*, 18 mai 2006, 19 p.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Politique sur les marchés*, 1^{er} septembre 2008, 131 p.
- TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA, *Guide des approvisionnements*, 11 janvier 2010, 633 p.
- UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN. *MASH Procurement Agreement: Annex 502.4, A Guide for Buyers*, 1999, 19 p.

DOCUMENTS DIVERS

- ASSOCIATION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Tableau comparatif des meilleures pratiques pour lutter contre les soumissions concertées dans le milieu de la construction*, 7 p.
- COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL. *Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services et guide pour l'incorporation dans le droit interne*, 1995, 111 p.
- COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC. *Service de médiation et d'arbitrage*, 12 février 2010, 4 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES ÉLECTRICIENS DU QUÉBEC. *Lettre adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 23 novembre 2009, 3 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES MÉCANICIENS EN TUYAUTERIE DU QUÉBEC. *Lettre adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 6 novembre 2009, 2 p.
- CORPORATION DES MAÎTRES MÉCANICIENS EN TUYAUTERIE DU QUÉBEC. *Lettre adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, 26 novembre 2009, 2 p.
- GIROUX, PIERRE. *Thèse présentée à l'école des gradués de l'Université de Laval pour l'obtention du grade de maîtrise en droit : la nature juridique de l'appel d'offres des organismes publics*, août 1985, 133 p.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL. *Éthique et démocratie municipale*, juin 2009, 34 p.
- GROUPE-CONSEIL SUR L'OCTROI DES CONTRATS MUNICIPAUX. *Questions posées aux ministères provinciaux chargés des affaires municipales*, 25 janvier 2010, 2 p.
- KPMG. *Bureau des soumissions déposées - Effet du Code de soumissions sur l'industrie de la construction du Québec*, 12 mars 2004, 70 p.

- LEMIEUX, DENIS ET PIERRE GIROUX, *Le contrôle judiciaire de l'évaluation des critères de qualité dans le cadre d'un appel d'offres*, Bulletin CCH – Municipal et droit public, janvier 2008, volume 10, n° 1, 6 p. et novembre 2009, volume 11, n° 4, 4 p.
- MARCELIN, JOANIS, YOURI CHASSIN ET LYDIA YAKONOWSKI. *Marchés publics et développement économique au Québec, leçon des expériences européennes et nord-américaines : Rapport de projet*, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), mai 2009, 83 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Cas types de contrats importants accordés par des petites municipalités dans le cadre des programmes d'infrastructures pour les années 2007-2008*, 22 janvier 2010, 1 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Plan stratégique 2009-2013*, 2009, 12 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Guide sur les partenariats publics-privés en milieu municipal : projet pour consultation*, septembre 2007, 37 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Guide d'appel d'offres pour services professionnels d'ingénierie (en cours d'approbation)*, 15 février 2010, 35 p.
- MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF DU QUÉBEC. *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, 2003, 20 p. (brochure).
- MINISTÈRE DU TRAVAIL – DIRECTION DES POLITIQUES DE LA CONSTRUCTION ET DES DÉCRETS. *Rapport sur le Bureau des soumissions déposées du Québec*, juin 2004, 29 p.
- OFFICE OF FAIR TRADING. *Assessing the Impact of Public Sector Procurement on Competition*, septembre 2004, 35 p.
- OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE – OFFICE OF FAIR TRADING. *Making Competition Work for you: a Guide for Public Sector Procurers of Construction*, 2006, 25 p.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *Acquisition and Contracting Improvement Plans and Pilots: Saving Money and Improving Government*, décembre 2009, 12 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, 2007, 194 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics : pour une dépense optimisée des fonds publics par les gouvernements*, approuvé en février 2009, 18 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*, 2008, 57 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Policy Roundtables: Public Procurement*, 2007, 213 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Recommandation du conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics*, octobre 2008, 8 p.
- SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU QUÉBEC. *Nouvelle politique de non-divulgaration de la liste des soumissionnaires potentiels à l'égard des projets de la SIQ*, 2009, 2 p.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Contract Management: Department of Defense Vulnerabilities to Contracting Fraud, Waste, and Abuse*, 7 juillet 2006, 25 p.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Federal Acquisitions and Contracting: Systemic Challenges Need Attention*, 17 juillet 2007, 24 p.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, novembre 2009, 236 p. (chapitre 4, 36 pages).

Annexe 5

Réforme ayant mené à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics et les trois réseaux auxquels elle s'applique

Historique de la réforme

Avant l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics, les encadrements normatifs entourant les conditions des contrats de l'administration gouvernementale, ainsi que des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation étaient multiples et considérablement diversifiés. Ces encadrements prenaient différentes formes : lois, règlements adoptés par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, politiques internes, directives ministérielles, manuels de normes et de pratiques, etc.

Devant ces disparités législatives, réglementaires ou autres, les entreprises désirant faire affaire avec les différents organismes publics étaient confrontées à un nombre considérable de normes variant de façon importante selon qu'elles contractaient avec l'administration gouvernementale, une commission scolaire ou un établissement de santé. Cette situation engendrait beaucoup de confusion et des difficultés d'interprétation, d'où la revendication des entreprises pour une plus grande harmonisation. Depuis le milieu des années 1990, plusieurs associations d'entreprises avaient en effet décrié et dénoncé cet état de fait. Il devenait donc impératif de simplifier les relations contractuelles entre l'État et les entreprises privées, ce à quoi s'est attaqué le Secrétariat du Conseil du trésor à la fin des années 1990.

Cet objectif de simplification et d'harmonisation devint un élément clé du plan de modernisation 2004-2007. C'est ainsi qu'en mai 2004, après des années de travaux d'analyse et de recherches à l'interne, le Secrétariat du Conseil du trésor entreprit des démarches de consultation auprès de divers intervenants du milieu contractuel afin de déterminer et de développer des moyens pouvant assurer une meilleure coordination des marchés publics.

Un comité de travail composé de divers représentants des entités concernées fut mis sur pied. Des rencontres avec de nombreuses associations d'entreprises furent tenues afin de mieux comprendre la réalité des différents secteurs d'activités et ainsi mieux arrimer les normes.

Les travaux portèrent sur les marchés publics de l'administration gouvernementale telle que définie par la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A-6.01), des organismes publics du réseau de la santé

et des services sociaux ainsi que des organismes publics du réseau de l'éducation. Les municipalités, ayant leur propre *corpus* législatif ont été volontairement exclues de ces travaux.

L'ensemble de ces travaux mena à l'adoption de la Loi sur les contrats des organismes publics en juin 2006, ce qui conféra à la gestion contractuelle une plus grande visibilité et un caractère de permanence susceptible de rassurer les entreprises.

Par la suite, des travaux similaires furent poursuivis pendant près de deux ans en vue de l'élaboration d'un cadre réglementaire. C'est ainsi qu'au printemps de 2008, trois règlements spécifiques furent approuvés par le gouvernement, pour une entrée en vigueur de la Loi et des règlements au 1^{er} octobre 2008.

Désormais, les conditions des contrats publics se retrouvent donc dans une seule loi et trois règlements sectoriels alors qu'auparavant les trois réseaux appliquaient 12 règlements différents.

Les trois grands réseaux et les sociétés d'État

L'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes publics circonscrit les trois réseaux de la façon suivante :

Administration gouvernementale

- Les ministères du gouvernement.
- Les organismes dont tout ou une partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert.
- Les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).
- Les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu.

Ce groupe est constitué de 22 ministères et de 91 organismes gouvernementaux pour un total de 113 entités.

Réseau de l'éducation

- Les commissions scolaires.
- Le comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal.
- Les collèges d'enseignement général et professionnel.
- Les établissements universitaires mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1).

Ce réseau regroupe 73 commissions scolaires, 48 cégeps et 19 établissements universitaires pour un total de 140 entités.

Réseau de la santé et des services sociaux

- Les agences de la santé et des services sociaux, et les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2).
- Les personnes morales et les groupes d'approvisionnement en commun visés à l'article 383 de cette loi.
- Le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie James institué en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5).
- Les centres de communication santé visés par la Loi sur les services pré-hospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2).
- La Corporation d'hébergement du Québec.

Ce réseau regroupe 18 agences de la santé et 294 établissements de la santé pour un total de 312 entités.

Autres organismes

Les entreprises du gouvernement de nature commerciale, notamment Loto-Québec, la Société des Alcools et Hydro-Québec, ne sont pas assujetties à toutes les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics, mais doivent, en vertu de l'article 7, adopter et publier une politique portant sur les conditions de leurs contrats, politique qui doit respecter les principes de gestion contractuelle énoncés à cette loi et tout accord de libéralisation des marchés publics applicable.

Annexe 6

Points saillants de la Loi sur les contrats des organismes publics

La Loi sur les contrats des organismes publics vise essentiellement les contrats d'approvisionnement, les contrats de travaux de construction, les contrats de services ainsi que les contrats de partenariat public-privé conclus tant par l'administration gouvernementale que par les organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux, et du réseau de l'éducation.

Il importe de préciser que la Loi vise ces catégories de contrats dans la mesure où ceux-ci interviennent entre des organismes publics et des personnes morales à but lucratif, avec des individus en affaires ou avec des entreprises adaptées et dans la mesure où ils impliquent une dépense de fonds publics de la part de ces organismes.

Conséquemment, la Loi s'intéresse au mode concurrentiel d'adjudication des contrats et ne vise pas les relations contractuelles ou les ententes de services pouvant intervenir entre des organismes publics, les contrats conclus avec des personnes morales à but non lucratif (OBNL) ou avec des individus non en affaires, ni les contrats qui n'entraînent pas de dépenses de fonds publics.

Plus spécifiquement, la Loi sur les contrats des organismes publics porte sur les éléments suivants, lesquels en constituent les points saillants :

- consécration législative des principes fondamentaux d'une saine gestion contractuelle universellement reconnus par la doctrine et établis par la jurisprudence soit : la transparence, l'équité et l'accessibilité aux contrats pour toutes les entreprises qualifiées;
- recours à l'appel d'offres public comme mode privilégié d'adjudication des contrats et interdiction formelle de scinder, de répartir les besoins ou de modifier un contrat dans le seul but d'éluder le recours à l'appel d'offres public;
- fixation du seuil d'appel d'offres public à 100 000 \$ pour les trois entités concernées, à l'exception des contrats d'approvisionnement de l'administration gouvernementale, pour lesquels le seuil demeure à 25 000 \$, en harmonisation avec les accords de commerce;
- désignation des cas d'exception à l'appel d'offres, (au nombre de cinq), sous l'appellation de « contrats de gré à gré »;

- ouverture à la mise en œuvre de projets de partenariats public-privé et instauration de normes et de conditions encadrant l'adjudication de tels contrats;
- décloisonnement des regroupements d'achats, permettant ainsi à l'administration gouvernementale et à chacun des réseaux de profiter des regroupements effectués par l'un ou l'autre d'entre eux, et de réaliser conséquemment des économies d'échelles importantes sur leurs acquisitions;
- établissement d'un cadre normatif permettant le contrôle des modifications apportées à un contrat et qui engendrent des dépenses supplémentaires, et cela pour un meilleur contrôle sur les dépassements de coûts;
- encadrement assurant une saine conciliation entre le respect des accords de libéralisation des marchés publics et la sauvegarde des intérêts régionaux;
- promotion des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement;
- simplification et allègement des normes laissant place à une plus grande autonomie et responsabilisation des dirigeants d'organismes, lesquels doivent, en vertu de la loi, assurer une gestion à la fois transparente et efficace des contrats, favoriser la concurrence même en deçà des seuils d'appel d'offres, établir des mécanismes de suivi et de contrôle, et intervenir formellement dans des situations contractuelles plus délicates;
- en corollaire à cette imputabilité des dirigeants d'organismes, est introduite l'obligation d'une plus grande reddition de comptes, laquelle se traduit par la publication de tout renseignement relatif à la conclusion des contrats comportant une dépense supérieure à 25 000 \$; tout fournisseur potentiel peut ainsi prendre connaissance du résultat des appels d'offres et des contrats adjugés de gré à gré au-dessus de ce seuil.

Annexe 7

Les accords de libéralisation des marchés publics

À partir des années 1990, le Québec a conclu des accords de libéralisation des marchés publics avec le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires canadiens et l'État de New York. Récemment, il s'est déclaré lié au nouvel accord conclu par le Canada et les États-Unis en matière de marchés publics. Par ces accords, le Québec a ouvert, à partir de certains seuils et sur une base réciproque, ses marchés publics aux entreprises canadiennes et américaines. Ces accords permettent d'éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles au commerce en établissant un cadre qui assurera à tous les fournisseurs un accès égal aux marchés publics, dans un contexte de transparence et d'efficience.

Par ailleurs, des discussions sont également en cours afin de conclure un accord de partenariat économique global entre le Canada et l'Union européenne. De plus, des négociations permanentes ont cours dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur pour améliorer le chapitre sur les marchés publics.

Les municipalités et les organismes municipaux sont soumis à des dispositions législatives et réglementaires encadrant l'adjudication de leurs contrats. Ces lois et règlements doivent respecter les accords de libéralisation applicables. Ceux-ci sont l'Accord sur le commerce intérieur, les accords avec le Nouveau-Brunswick et l'Ontario et, pour les 15 villes les plus peuplées seulement, l'accord Canada–États-Unis.

Secrétariat du Conseil du trésor, mars 2010

Annexe 8

Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008

TABLEAU 1

Dépenses des municipalités pour l'année 2008															
Classes de population	Nombre de mun. comprises dans la classe	Population de la classe	Dépenses Globales				Dépenses de nature contractuelle								
			Dépenses de fonctionnement excluant frais de financement et créances douteuses	Dépenses d'immobilisations	Frais de financement et créances douteuses	Total (D+E+F)	Services et location (note 1)		Acquisitions de biens (note 2)		Exécution de travaux (note 3)		Total		
							Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement (H+J+L)	Dépenses d'immobilisations (H+K+M)	Total (N+O)
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Moins de 500	224	68 451	79 911 207	26 561 264	2 721 792	109 194 263	26 639 903	2 013 939	8 670 697	8 852 937	11 521 834	15 623 691	48 832 433	26 490 567	75 323 000
500 à 1 999	521	558 929	452 000 315	272 751 999	27 782 163	752 534 477	151 496 868	16 978 193	53 933 034	73 802 216	58 483 059	180 028 408	263 912 961	270 808 817	534 721 777
2 000 à 4 999	211	635 523	531 531 598	257 493 399	33 188 363	822 213 359	160 760 587	11 565 127	54 291 364	90 162 762	55 171 638	154 018 822	270 223 588	255 746 710	525 970 299
5 000 à 9 999	74	505 093	460 080 232	241 484 930	31 885 856	733 451 017	128 101 075	12 156 206	49 109 946	71 322 479	37 278 873	156 931 800	214 489 894	240 410 485	454 900 380
10 000 à 24 999	55	855 351	845 364 483	372 626 496	59 488 425	1 277 479 405	203 932 004	17 721 589	75 055 128	115 565 009	56 528 720	235 854 101	335 515 851	369 140 699	704 656 550
25 000 à 49 999	23	810 535	763 090 958	392 937 611	63 565 364	1 219 593 933	193 085 690	23 553 641	65 760 794	62 976 214	49 548 149	297 702 532	308 494 633	384 232 387	692 727 020
50 000 à 99 999	9	636 718	524 284 652	356 448 109	51 972 062	932 704 824	132 373 670	32 288 387	45 625 386	91 812 906	27 900 632	223 755 049	205 899 688	347 856 342	553 756 030
100 000 à 999 999	8	1 919 606	2 422 749 998	940 008 234	231 877 943	3 594 636 175	486 241 909	131 558 014	171 832 469	382 938 482	83 936 559	401 344 112	742 010 937	915 840 608	1 657 851 545
1 000 000 et plus	1	1 659 962	2 780 066 170	759 544 000	378 855 000	3 916 465 170	454 311 160	76 303 000	148 139 950	92 543 000	72 801 440	561 600 000	675 252 550	730 446 000	1 405 698 550
Sous-total (1)	1 126	7 650 168	8 859 079 613	3 619 856 042	879 336 968	13 358 272 623	1 938 942 866	324 138 096	672 418 767	989 976 005	453 270 904	2 226 858 515	3 064 632 536	3 540 972 616	6 605 605 152

Dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités pour l'année 2008															
1 000 000 et plus	1	1 659 962	896 002 830	316 685 000	63 908 000	1 276 595 830	132 482 840	54 531 000	58 580 050	236 043 000	25 912 560	54 000	215 975 450	290 628 000	507 603 450
100 000 à 999 999	8	1 919 606	546 485 869	137 800 500	20 894 713	705 181 081	97 901 356	1 960 708	80 528 162	121 579 038	18 314 561	13 983 662	196 744 079	137 523 408	334 267 487
25 000 à 99 999	26	1 149 450	94 919 327	33 233 750	5 571 683	133 724 759	53 762 626	2 767 206	6 355 347	5 199 969	2 711 555	25 048 407	62 829 529	33 015 582	95 845 110
moins de 25 000	561	1 737 158	204 132 631	58 669 000	12 498 496	275 300 127	77 920 643	3 081 951	15 883 146	18 869 823	13 879 664	36 434 633	107 683 453	58 396 407	166 079 859
Sous-total (2)	596	6 466 176	1 741 540 656	546 388 250	102 872 892	2 390 801 798	362 067 465	62 350 865	161 346 706	381 691 829	60 818 339	75 520 702	584 232 510	519 563 396	1 103 795 906

Dépenses des MRC et des communautés métropolitaines pour l'année 2008															
MRC	85	7 624 432	489 854 730	48 927 504	11 180 265	549 962 489	210 910 209	1 789 829	13 239 491	24 273 550	11 142 166	22 674 207	235 291 866	48 737 586	284 029 452
CMM	1	3 613 068	82 179 285	15 251	877 967	83 072 533	3 519 888	0	103 385	15 251	4 265	0	3 627 538	15 251	3 642 789
CMQ	1	730 382	3 066 085	151 184	62	3 217 331	1 287 543	0	43 526	151 184	34 958	0	1 366 027	151 184	1 517 211
Sous-total (3)	87		575 100 100	49 093 939	12 058 324	636 252 363	215 717 640	1 789 829	13 386 402	24 439 985	11 181 389	22 674 207	240 285 431	48 904 021	289 189 452

Total (1+2+3)			11 175 720 368	4 215 338 231	994 268 184	16 385 326 783	2 516 727 971	388 278 790	847 151 874	1 396 107 819	525 270 632	2 325 053 424	3 889 150 477	4 109 440 033	7 998 590 510
----------------------	--	--	-----------------------	----------------------	--------------------	-----------------------	----------------------	--------------------	--------------------	----------------------	--------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

Note 1 : Les services et la location comprennent les catégories de dépenses suivantes : transport et communication, honoraires professionnels, services techniques, autres services et location.

Note 2 : L'acquisition de biens comprend les autres biens durables et les autres biens non durables.

Note 3 : L'exécution des travaux comprend les dépenses liées aux travaux de construction, à l'entretien et aux réparations.

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Le 1^{er} mars 2010

Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008

TABLEAU 2 - Ratios

Dépenses des municipalités pour l'année 2008															
Classes de population	Nombre de mun. comprises dans la classe	Population de la classe	Dépenses Globales				Dépenses de nature contractuelle								
			Dépenses de fonctionnement excluant frais de financement et créances douteuses (D/G)	Dépenses d'immobilisations (E/G)	Frais de financement et créances douteuses (F/G)	Total (D+E+F)	Services et location (note 1)		Acquisitions de biens (note 2)		Exécution de travaux (note 3)		Total		
							Dépenses de fonctionnement (H/D)	Dépenses d'immobilisations (I/E)	Dépenses de fonctionnement (J/D)	Dépenses d'immobilisations (K/E)	Dépenses de fonctionnement (L/D)	Dépenses d'immobilisations (M/E)	Dépenses de fonctionnement (N/D)	Dépenses d'immobilisations (O/E)	Total (P/G)
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Moins de 500	224	68 451	73,2 %	24,3 %	2,5 %	100,0 %	35,8 %	7,6 %	10,9 %	33,3 %	14,4 %	58,8 %	61,1 %	99,7 %	69,0 %
500 à 1 999	521	558 929	60,1 %	36,2 %	3,7 %	100,0 %	33,5 %	6,2 %	11,9 %	27,1 %	12,9 %	66,0 %	58,4 %	99,3 %	71,1 %
2 000 à 4 999	211	635 523	64,6 %	31,3 %	4,0 %	100,0 %	30,2 %	4,5 %	10,2 %	35,0 %	10,4 %	59,8 %	50,8 %	99,3 %	64,0 %
5 000 à 9 999	74	505 093	62,7 %	32,9 %	4,3 %	100,0 %	27,8 %	5,0 %	10,7 %	29,5 %	8,1 %	65,0 %	46,6 %	99,6 %	62,0 %
10 000 à 24 999	55	855 351	66,2 %	29,2 %	4,7 %	100,0 %	24,1 %	4,8 %	8,9 %	31,0 %	6,7 %	63,3 %	39,7 %	99,1 %	55,2 %
25 000 à 49 999	23	810 535	62,6 %	32,2 %	5,2 %	100,0 %	25,3 %	6,0 %	8,6 %	16,0 %	6,5 %	75,8 %	40,4 %	97,8 %	56,8 %
50 000 à 99 999	9	636 718	56,2 %	38,2 %	5,6 %	100,0 %	25,2 %	9,1 %	8,7 %	25,8 %	5,3 %	62,8 %	39,3 %	97,6 %	59,4 %
100 000 à 999 999	8	1 919 606	67,4 %	26,2 %	6,5 %	100,0 %	20,1 %	14,0 %	7,1 %	40,7 %	3,5 %	42,7 %	30,6 %	97,4 %	46,1 %
1 000 000 et plus	1	1 659 962	71,0 %	19,4 %	9,6 %	100,0 %	16,3 %	10,0 %	5,3 %	12,2 %	2,6 %	73,9 %	24,3 %	96,2 %	35,9 %
Sous-total (1)	1 126	7 650 168	66,3 %	27,1 %	6,6 %	100,0 %	21,9 %	9,0 %	7,6 %	27,3 %	5,1 %	61,5 %	34,6 %	97,8 %	49,4 %

Dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités pour l'année 2008															
1 000 000 et plus	1	1 659 962	70,2 %	24,8 %	5,0 %	100,0 %	14,8 %	17,2 %	6,5 %	74,5 %	2,9 %	0,0 %	24,2 %	91,8 %	39,8 %
100 000 à 999 999	8	1 919 606	77,5 %	19,5 %	3,0 %	100,0 %	17,9 %	1,4 %	14,7 %	88,2 %	3,4 %	10,1 %	36,0 %	99,8 %	47,4 %
25 000 à 99 999	26	1 149 450	71,0 %	24,9 %	4,2 %	100,0 %	56,6 %	8,3 %	6,7 %	15,6 %	2,9 %	75,4 %	66,2 %	99,3 %	71,7 %
moins de 25 000	561	1 737 158	74,1 %	21,3 %	4,5 %	100,0 %	38,2 %	5,3 %	7,8 %	32,2 %	6,8 %	62,1 %	52,8 %	99,5 %	60,3 %
Sous-total (2)	596	6 466 176	72,8 %	22,9 %	4,3 %	100,0 %	20,8 %	11,4 %	9,3 %	69,9 %	3,5 %	13,8 %	33,5 %	95,1 %	46,2 %

Dépenses des MRC et des communautés métropolitaines pour l'année 2008															
MRC	85	7 624 432	89,1 %	8,9 %	2,0 %	100,0 %	43,1 %	3,7 %	2,7 %	49,6 %	2,3 %	46,3 %	48,0 %	99,6 %	51,6 %
CMM	1	3 613 068	98,9 %	0,0 %	1,1 %	100,0 %	4,3 %	0,0 %	0,1 %	100,0 %	0,0 %	0,0 %	4,4 %	100,0 %	4,4 %
CMQ	1	730 382	95,3 %	4,7 %	0,0 %	100,0 %	42,0 %	0,0 %	1,4 %	100,0 %	1,1 %	0,0 %	44,6 %	100,0 %	47,2 %
Sous-total (3)	87		90,4 %	7,7 %	1,9 %	100,0 %	37,5 %	3,6 %	2,3 %	49,8 %	1,9 %	46,2 %	41,8 %	99,6 %	45,5 %

Total (1+2+3)			68,2 %	25,7 %	6,1 %	100,0 %	22,5 %	9,2 %	7,6 %	33,1 %	4,7 %	55,2 %	34,8 %	97,5 %	48,8 %
---------------	--	--	--------	--------	-------	---------	--------	-------	-------	--------	-------	--------	--------	--------	--------

Note 1 : Les services et la location comprennent les catégories de dépenses suivantes : transport et communication, honoraires professionnels, services techniques, autres services et location.

Note 2 : L'acquisition de biens comprend les autres biens durables et les autres biens non durables.

Note 3 : L'exécution des travaux comprend les dépenses reliées aux travaux de construction, à l'entretien et aux réparations.

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Le 1er mars 2010

Dépenses consolidées des organismes municipaux pour l'année 2008

TABLEAU 3 - Poids des classes

Dépenses des municipalités pour l'année 2008															
Classes de population	Nombre de mun. comprises dans la classe	Population de la classe	Dépenses Globales				Dépenses de nature contractuelle								
			Dépenses de fonctionnement excluant frais de financement et créances douteuses	Dépenses d'immobilisations	Frais de financement et créances douteuses	Total (D+E+F)	Services et location (note 1)		Acquisitions de biens (note 2)		Exécution de travaux (note 3)		Total		
							Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'immobilisations	Dépenses de fonctionnement (H+J+L)	Dépenses d'immobilisations (I+K+M)	Total (N+O)
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
Moins de 500	19,9 %	0,9 %	0,9 %	0,7 %	0,3 %	0,8 %	1,5 %	0,6 %	1,3 %	0,9 %	2,5 %	0,7 %	1,6 %	0,7 %	1,1 %
500 à 1 999	46,3 %	7,3 %	5,1 %	7,5 %	3,2 %	5,6 %	7,8 %	5,2 %	8,0 %	7,5 %	12,9 %	8,1 %	8,6 %	7,6 %	8,1 %
2 000 à 4 999	18,7 %	8,3 %	6,0 %	7,1 %	3,8 %	6,2 %	8,3 %	3,6 %	8,1 %	9,1 %	12,2 %	6,9 %	8,8 %	7,2 %	8,0 %
5 000 à 9 999	6,6 %	6,6 %	5,2 %	6,7 %	3,6 %	5,5 %	6,6 %	3,8 %	7,3 %	7,2 %	8,2 %	7,0 %	7,0 %	6,8 %	6,9 %
10 000 à 24 999	4,9 %	11,2 %	9,5 %	10,3 %	6,8 %	9,6 %	10,5 %	5,5 %	11,2 %	11,7 %	12,5 %	10,6 %	10,9 %	10,4 %	10,7 %
25 000 à 49 999	2,0 %	10,6 %	8,6 %	10,9 %	7,2 %	9,1 %	10,0 %	7,3 %	9,8 %	6,4 %	11,0 %	13,4 %	10,1 %	10,9 %	10,5 %
50 000 à 99 999	0,8 %	8,3 %	5,9 %	9,8 %	5,9 %	7,0 %	6,8 %	10,0 %	6,8 %	9,3 %	6,2 %	10,0 %	6,7 %	9,8 %	8,4 %
100 000 à 999 999	0,7 %	25,1 %	27,3 %	26,0 %	26,4 %	26,9 %	25,1 %	40,6 %	25,6 %	38,7 %	18,5 %	18,0 %	24,2 %	25,9 %	25,1 %
1 000 000 et plus	0,1 %	21,7 %	31,4 %	21,0 %	42,9 %	29,3 %	23,4 %	23,5 %	22,0 %	9,3 %	16,1 %	25,2 %	22,0 %	20,6 %	21,3 %
Sous-total (1)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Dépenses des organismes municipaux et paramunicipaux sous le contrôle des municipalités pour l'année 2008															
1 000 000 et plus	0,2 %	25,7 %	51,4 %	58,0 %	62,1 %	53,4 %	36,6 %	87,5 %	36,3 %	61,8 %	42,6 %	0,1 %	37,1 %	55,9 %	46,0 %
100 000 à 999 999	1,3 %	29,7 %	31,4 %	25,2 %	20,3 %	29,5 %	27,0 %	3,1 %	49,9 %	31,9 %	30,1 %	18,5 %	33,7 %	26,5 %	30,3 %
25 000 à 99 999	4,4 %	17,8 %	5,5 %	6,1 %	5,4 %	5,6 %	14,8 %	4,4 %	3,9 %	1,4 %	4,5 %	33,2 %	10,8 %	6,4 %	8,7 %
moins de 25 000	94,1 %	26,9 %	11,7 %	10,7 %	12,1 %	11,5 %	21,5 %	5,0 %	9,8 %	4,9 %	22,8 %	48,2 %	18,4 %	11,2 %	15,0 %
Sous-total (2)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Dépenses des MRC et des communautés métropolitaines pour l'année 2008															
MRC	97,7 %		85,2 %	99,7 %	92,7 %	86,4 %	97,8 %	100,0 %	98,9 %	99,3 %	99,6 %	100,0 %	97,9 %	99,7 %	98,2 %
CMM	1,1 %		14,3 %	0,0 %	7,3 %	13,1 %	1,6 %	0,0 %	0,8 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	1,5 %	0,0 %	1,3 %
CMQ	1,1 %		0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,5 %	0,6 %	0,0 %	0,3 %	0,6 %	0,3 %	0,0 %	0,6 %	0,3 %	0,5 %
Sous-total (3)	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Total (1+2+3)	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
---------------	---------	--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Note 1 : Les services et la location comprennent les catégories de dépenses suivantes : transport et communication, honoraires professionnels, services techniques, autres services et location.

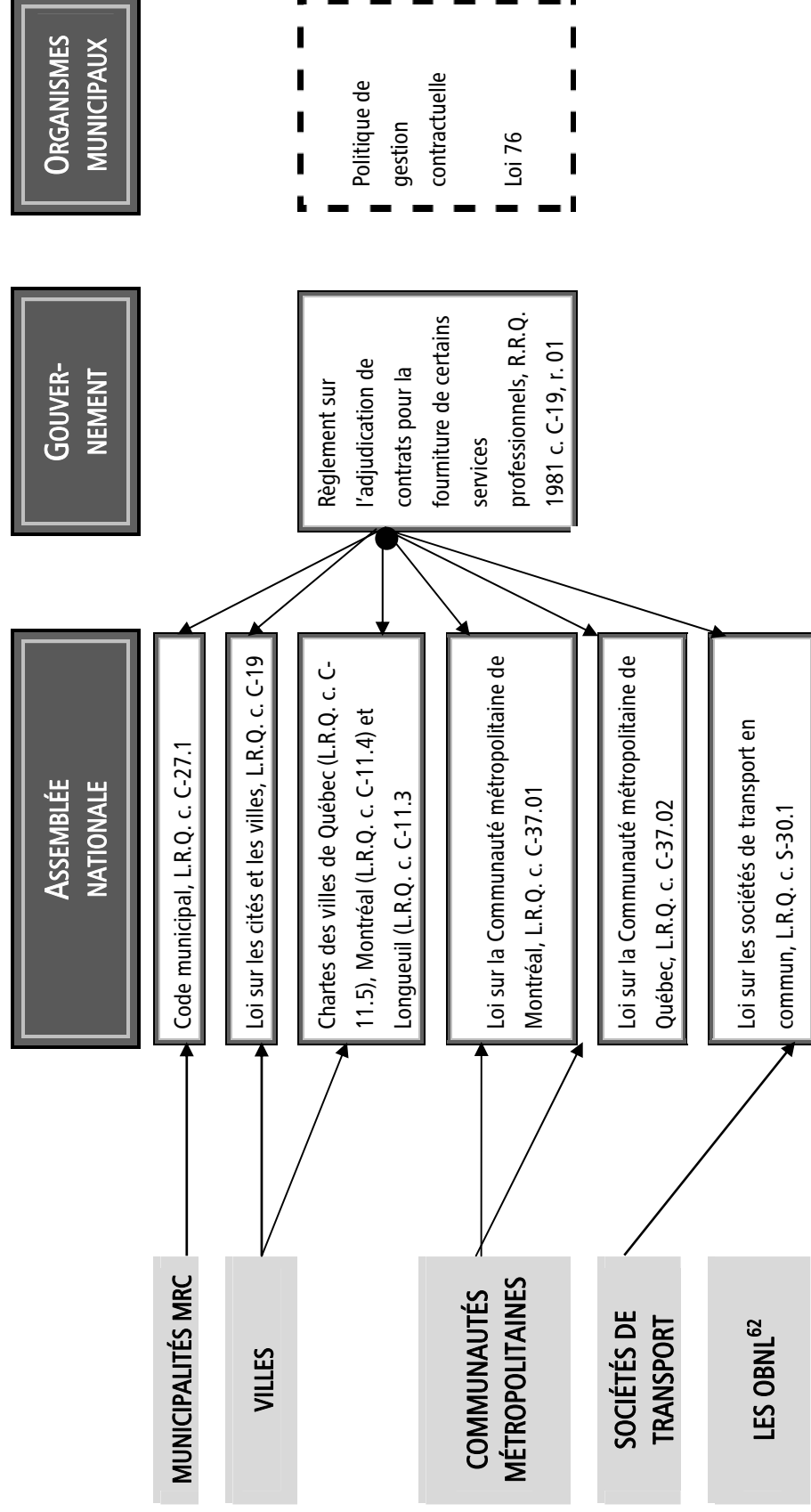
Note 2 : L'acquisition de biens comprend les autres biens durables et les autres biens non durables.

Note 3 : L'exécution des travaux comprend les dépenses reliées aux travaux de construction, à l'entretien et aux réparations.

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Le 1^{er} mars 2010

Annexe 9

Cadre législatif et réglementaire du secteur municipal visé par la Loi 76



⁶² Controverse jurisprudentielle. La présence de dispositions législatives expresses permet de croire que celles qui ne sont pas visées ne seraient pas assujetties aux règles d'attribution des contrats. Voir la section 3.4 du chapitre 3 à cet effet.

Annexe 10

Synthèse des accords de libéralisation des marchés publics Municipalités et organismes municipaux ¹			
Ce tableau est fourni à titre indicatif seulement, il n'a pas de valeur officielle.			
Accords applicables ² : ACI (annexe 502.4), ACCQO, AQNB et ECQ-ÉU			
Domaine	Seuil ³	Ouverture	Obligations et particularités
Biens	≥ 100 000 \$	Fournisseurs du Canada ⁴	<p><u>Pour les contrats de biens et services</u></p> <ul style="list-style-type: none">L'avis d'appel d'offres public doit être publié dans seco⁵.Le délai pour la réception des offres ne doit pas être établi de façon à empêcher des fournisseurs qualifiés de présenter des soumissions⁶.L'avis doit préciser que les contrats sont assujettis à l'ACCQO, à l'AQNB et à l'ACI⁷.Contrats de campagnes de publicité et de relations publiques:<ul style="list-style-type: none">ouverts seulement aux fournisseurs du Québec et de l'Ontario; l'avis doit préciser que les marchés sont assujettis à l'ACCQO⁷.
Services	≥ 100 000 \$		
Construction	≥ 100 000 \$ et < 250 000 \$	Fournisseurs du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario seulement	<p><u>Pour les contrats de construction</u></p> <ul style="list-style-type: none">L'avis d'appel d'offres public doit être publié dans seco⁵.Le délai pour la réception des offres ne doit pas être établi de façon à empêcher des fournisseurs qualifiés de présenter des soumissions⁶.Si ≥ 100 000 \$ et < 250 000 \$: l'avis doit préciser que les contrats sont assujettis à l'ACCQO et à l'AQNB⁷.Si ≥ 250 000 \$: l'avis doit préciser que les contrats sont assujettis à l'ACCQO, à l'AQNB et à l'ACI⁷.Si ≥ 8,5 M\$⁸ : l'avis doit préciser que les contrats sont assujettis à l'ACCQO, à l'AQNB à l'ACI et à l'ECQ-ÉU⁷.
	≥ 250 000 \$	Fournisseurs du Canada ⁴	
	≥ 8,5 M\$ (15 villes)	Fournisseurs du Canada ⁴ et des États-Unis ⁸	
Exemptions et exceptions	<ul style="list-style-type: none">Certains contrats sont exemptés, notamment ceux pour les services professionnels d'ingénieurs, d'architectes, d'arpenteurs-géomètres, de comptables, d'avocats et de notaires.Des exceptions à certaines règles applicables existent aussi.Pour une liste complète, consulter le texte des accords.		

NOTES : 1. Les accords s'appliquent également aux personnes morales ou entités appartenant à un ou plusieurs organismes parapublics ou contrôlés par ceux-ci.

2. ACI fait référence à l'Accord sur le commerce intérieur, ACCQO à l'Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario, AQNB à l'Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (2008) et l'ECQ-ÉU à l'Entente sur les marchés publics québécois entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec (Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de marchés publics; Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce).

3. Les seuils indiqués sont ceux à partir desquels une ouverture est requise par les accords de commerce. La législation municipale fixe des seuils d'appel d'offres inférieurs pour certaines situations. Les montants sont en dollars canadiens.

4. Le Nunavut n'a pas signé l'ACI. Le Yukon l'a signé mais n'a pas entériné l'annexe 502.4 relative au secteur parapublic. Les fournisseurs de ces territoires ne sont, de ce fait, pas admissibles à soumissionner lorsque les appels d'offres sont limités aux territoires visés par les accords.

5. [seco](http://www.seco.ca) (www.seco.ca) est le système électronique d'appel d'offres qui doit être utilisé pour diffuser les avis d'appel d'offres en vertu de la législation municipale. Ce système est identifié sur le site www.marcan.net/ (guichet d'accès aux avis d'appel d'offres du secteur public canadien) comme étant le site sur lequel les appels d'offres des municipalités sont publiés. La législation municipale peut exiger, en outre, d'autres formes de publication.

6. La législation municipale exige que le délai soit d'au moins 15 jours.

7. Doivent également apparaître dans l'avis d'appel d'offres : une brève description du marché envisagé, les conditions d'obtention et l'endroit où se procurer les documents d'appel d'offres, l'endroit où les offres doivent être envoyées, la date et l'heure de fermeture de l'appel d'offres et, dans le cas d'une ouverture publique des offres, la date, l'heure et le lieu de cette ouverture.

8. Ne s'applique qu'aux 15 villes les plus peuplées dont le nom est listé à l'appendice C de l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière de marchés publics.

Secrétariat du Conseil du trésor
Sous-secrétariat aux marchés publics
Direction de la tarification et des accords sur les marchés publics
875, Grande Allée Est, Québec (QC) G1R 5R8

Version 9

Téléphone : (418) 528-1060
Courriel : marchés-publics@dsct.gouv.qc.ca
Internet : <http://www.trsor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-lestat/acheter/accords-de-liberalisation/>

Télécopieur : (418) 646-4613

25 février 2010

Annexe 11

Le processus contractuel : grille des étapes

1. **Détermination des besoins**
2. **Planification et budgétisation**
 - a) Détermination du projet, des biens ou des services
 - b) Évaluation préliminaire des coûts
 - c) Règlement d'emprunt, le cas échéant
3. **Préparation du cahier des charges**
 - a) Plans et devis, description technique
 - b) Estimation précise des coûts
 - c) Instructions aux soumissionnaires
 - d) Conditions générales
 - e) Projet de contrat
 - f) Détermination, le cas échéant, de :
 - critères d'admissibilité et de conformité;
 - critères d'évaluation de la qualité des entreprises;
 - comité de sélection;
 - mode d'attribution : PBSC⁶³, pondération qualité-prix.
4. **Appel de soumissions**
 - a) Publication de l'avis
 - b) Vente des cahiers d'appel d'offres
 - c) Addenda
 - d) Dépôt des soumissions
 - e) Publication des noms, s'il y a lieu
5. **Évaluation des soumissions**
 - a) Ouverture des soumissions
 - b) Analyse

⁶³ Plus basse soumission conforme.

- 6. Attribution du contrat**
 - a) Contrats adjugés
 - b) Annulation
 - c) Résolution du conseil
 - d) Publication de renseignements

- 7. Gestion du contrat**
 - a) Exécution, livraison, fourniture
 - b) Suivi des travaux
 - c) Modifications au contrat
 - d) Suivi des coûts

- 8. Paiement et évaluation du contrat**
 - a) Vérification de la qualité
 - b) Paiement et garantie
 - c) Évaluation du projet de l'entreprise
 - d) Vérification des comptes

Annexe 12

Documents typiques d'appels d'offres en approvisionnement

Modifications de novembre 2009

Renseignements préliminaires

Pratiques anticoncurrentielles

Le fournisseur, du seul fait du dépôt de sa soumission, déclare ne pas avoir, dans le contexte du présent appel d'offres, agi à l'encontre de la Loi fédérale sur la concurrence (L.R., 1985, ch. C-34), laquelle stipule notamment que constitue un acte criminel le fait de participer à un truquage des soumissions, à savoir :

- l'accord ou arrangement entre plusieurs personnes par lequel au moins l'une d'elles consent ou s'engage à ne pas présenter de soumission en réponse à un appel d'offres;
- la présentation de soumissions qui sont le fruit d'un accord ou arrangement entre plusieurs soumissionnaires.

Le fournisseur déclare, en conséquence, qu'il n'y a pas eu, en contravention de la Loi précitée, de communication, d'entente ou d'arrangement avec un concurrent relativement aux prix, aux méthodes, aux facteurs ou aux formules pour établir les prix, à la décision de présenter ou de ne pas présenter une soumission ainsi qu'à la présentation d'une soumission qui ne répond pas aux spécifications de l'appel d'offres.

Le truquage des soumissions est une pratique commerciale illégale suivant la Loi fédérale sur la concurrence (L.R., 1985, ch. C-34). Il s'agit en soi d'une forme de fixation des prix. Quiconque participe à un truquage de soumissions commet un acte criminel et encourt, sur déclaration de culpabilité, l'amende que le tribunal estime indiquée et un emprisonnement maximal de quatorze (14) ans, ou l'une de ces peines.

Annexe 13

Système électronique d'appel d'offres (SEAO)

Avantages de recourir au site du SEAO pour la publication de renseignements relatifs aux contrats :

- saisie rapide des données relatives aux contrats attribués à la suite d'un appel d'offres public ou d'une demande de soumissions sur invitation ou de gré à gré, le système étant déjà conçu pour indiquer la majorité des renseignements exigés;
- risques d'erreurs moindres, les entreprises étant déjà enregistrées dans le système;
- disponibilité de l'information dans un délai maximal de 4 jours ouvrables en ce qui a trait aux résultats de l'ouverture des soumissions, ce qui évite aux soumissionnaires d'avoir à se déplacer pour assister à l'ouverture publique des soumissions;
- possibilité d'insérer un hyperlien sur le site Internet des municipalités, des MRC ou des autres organismes municipaux afin d'atteindre les informations spécifiques à l'organisme sur le site du SEAO;
- possibilité de générer des rapports statistiques selon une foule de critères;
- adaptation possible du système pour toute application ou demande spécifique qui pourrait être requise.

Annexe 14

Liste des lois et des règlements applicables aux organismes municipaux en matière d'attribution de contrats

1. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
2. Loi sur les compétences municipales
3. Code municipal du Québec
4. Loi sur les cités et villes
5. Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations
6. Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal
7. Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec
8. Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels
9. Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités
10. Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
11. Lois sur les sociétés de transport en commun
12. Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal
13. Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal
14. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal [2002, c.37, a.282, modifié par la Loi de 2003, c. 19, a. 237]
15. Règles relatives à l'adjudication de certains contrats nécessaires pour l'implantation, l'exploitation ou l'utilisation par un organisme municipal ou une commission scolaire d'un réseau de télécommunication à large bande passante
16. Charte de la Ville de Montréal
17. Charte de la Ville de Québec
18. Charte de la Ville de Longueuil
19. Charte de la Ville de Gatineau
20. Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik
21. Loi sur la Société d'habitation du Québec
22. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux, projet de loi n° 76 (sanctionnée mais non en vigueur)

