



AUTORITÉ
DES MARCHÉS
PUBLICS

TRANSPARENCE
ÉQUITÉ
SAINE CONCURRENCE

RAPPORT DE MISE EN OEUVRE

LOI FAVORISANT LA SURVEILLANCE DES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS ET INSTITUANT L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Décembre 2018 - Décembre 2021

RAPPORT DE MISE EN OEUVRE

LOI FAVORISANT LA SURVEILLANCE DES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS ET INSTITUANT L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Décembre 2018 - Décembre 2021

Ce rapport est une production de l'Autorité des marchés publics et peut être consulté au www.amp.quebec.

Pour plus de renseignements :

Autorité des marchés publics

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

Téléphone : 1 888 335-5550 ou 418 646-0251
Reception@amp.quebec
Twitter : @AMP_Quebec

Tous droits réservés
© Autorité des marchés publics

Madame Sonia LeBel

Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
Présidente du Conseil du trésor
Ministre responsable des Relations canadiennes
et de la Francophonie canadienne
Ministre responsable des Institutions démocratiques
et de la Réforme électorale

875, Grande-Allée Est
4^e étage, secteur 100
Québec (Québec) G1R 5R8



Madame la Ministre,

J'ai le plaisir de vous transmettre le Rapport de mise en œuvre de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*. Depuis la date de sanction de la loi en décembre 2017, plusieurs étapes ont été franchies afin de mettre en place cette toute nouvelle organisation et de lui donner les moyens pour accomplir le mandat qui lui a été confié.

Après quatre ans d'existence, voire seulement trois depuis le début de l'application officielle de nos pouvoirs, nous sommes déjà à même de dresser différents constats et de suggérer des pistes d'amélioration afin que l'Autorité des marchés publics puisse accomplir adéquatement son rôle visant à renforcer l'équité, la transparence et la saine concurrence dans les marchés publics.

Veuillez accepter, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président-directeur général,

Yves Trudel
Québec, Février 2022

Sigles et acronymes

AMP	Autorité des marchés publics
CEIC	Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction
LCOP	<i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>
LAMP	<i>Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics</i>
REA	Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEAO	Système électronique d'appel d'offres

Table des matières

1.	Contexte.....	6
1.1	<i>Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics</i>	6
1.2	Gouvernance de l'AMP	7
2.	Rôle et responsabilités de l'AMP dans le cadre de l'application de la <i>Loi sur l'Autorité des marchés publics</i>	8
3.	Collaborations et partenariats dans le cours de l'application de la <i>Loi sur l'Autorité des marchés publics</i>	9
3.1	Ententes conclues avec différents partenaires	9
3.2	Collaboration entre le Secrétariat du Conseil du trésor et l'Autorité des marchés publics	10
3.3	Comités de travail	10
3.4	Sensibilisation des organismes publics et des entreprises	11
4.	Bilan d'application de la <i>Loi sur l'Autorité des marchés publics</i>	12
4.1	Autorisations de contracter ou de sous-contracter avec un organisme public ...	12
4.2	Plaintes.....	15
4.3	Communication de renseignements à l'AMP.....	16
4.4	Veille du système électronique d'appel d'offres	18
4.5	Pouvoirs de vérification et d'enquête	20
4.6	Reddition de comptes	22
4.7	Pouvoir de rendre une ordonnance.....	22
5.	Pertinence de l'Autorité des marchés publics	23
5.1	Augmentation des effectifs au sein de l'Autorité des marchés publics.....	23
5.2	Acteur incontournable.....	23
6.	Conclusion	24

1. Contexte

À l'automne 2011, le gouvernement a créé la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC). Cette commission, présidée par l'honorable France Charbonneau, j.c.s., avait pour mandat :

- d'examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, de dresser un portrait de ceux-ci, qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction, incluant notamment les organismes et les entreprises du gouvernement, ainsi que les municipalités, voire des liens possibles avec le financement des partis politiques;
- de dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé;
- d'examiner des pistes de solution et de faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé.

Le 24 novembre 2015, la CEIC a remis son rapport au gouvernement. Ce rapport comportait 60 recommandations découlant de constats établis lors des audiences. La première recommandation visait à doter le Québec d'une Autorité des marchés publics (AMP).

1.1 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*

Suivant ce rapport, le projet de loi 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (LAMP), était déposé le 8 juin 2016 à l'Assemblée nationale. Cette loi était adoptée et sanctionnée officiellement le 1^{er} décembre 2017.

Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a démarré les travaux pour la mise en place de l'AMP dès la sanction de la LAMP, et ce, jusqu'à l'entrée en fonction du premier président-directeur général de l'AMP le 25 juillet 2018. Le SCT a mis sur pied un comité de transition, lequel a travaillé à la mise en œuvre du plan d'établissement de l'AMP, notamment au chapitre des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. En outre, les infrastructures de base ont été mises en place, une estimation du personnel requis pour exercer la mission de l'AMP a été réalisée et une schématisation du processus de traitement des plaintes a été élaborée; cela a mené à la conception d'un plan de formation destiné aux responsables de l'application des règles contractuelles des différents ministères et organismes publics assujettis à la LAMP.

La LAMP prévoyait une entrée en vigueur progressive des mandats à l'AMP. Le 25 janvier 2019, la première partie du mandat de l'AMP est entrée en vigueur :

- Pouvoirs d'intervention, de vérification et d'enquête en ce qui concerne l'adjudication et l'attribution des contrats publics au Québec;
- Délivrance des autorisations de contracter avec l'État;
- Administration du Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter (REA) et du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA).

Le 25 mai 2019, la seconde partie du mandat de l'AMP est entrée en vigueur :

- Traitement des plaintes en matière d'octroi de contrats publics;
- Communication de renseignements de la part du public.

Le 21 juin de la même année, l'AMP a rendu sa toute première ordonnance à l'égard d'un organisme public.

1.2 Gouvernance de l'AMP

L'AMP est dotée d'une structure de gouvernance agile et efficace. Le président-directeur général, nommé par l'Assemblée nationale, est responsable de l'administration et de la direction de l'AMP. Ce dernier est imputable des activités de l'organisation et des décisions qui concernent ses pouvoirs, ses mandats et ses responsabilités. Il est assisté par la vice-présidente à la surveillance des marchés publics et par le vice-président à l'administration, lesquels font partie du comité de direction de l'AMP. Ce comité est de nature consultative et formule des recommandations au président-directeur général au regard de la gestion des activités de l'AMP.

Également, l'AMP s'est dotée d'un cadre de gouvernance pour lui permettre d'accomplir son mandat avec rigueur et efficacité. Des politiques, des directives, des procédures et des règles de gestion ont été adoptées et d'autres sont en cours de développement afin d'assurer la conformité, la cohérence et l'uniformité de ses pratiques et de ses activités. Elles sont structurées et hiérarchisées de façon à inclure les divers aspects de gestion de l'organisation et d'assurer leur complémentarité. Quatre politiques ont été adoptées et une cinquième le sera prochainement, couvrant les thèmes suivants : notre intégrité, notre organisation, nos communications, notre sécurité et notre gestion. Par ailleurs, l'AMP a mis en place deux codes d'éthique. L'un s'applique au président-directeur général ainsi qu'à la vice-présidente et au vice-président, puis l'autre aux membres du personnel.

Finalement, le 7 juillet 2021, le gouvernement a approuvé le plan stratégique établi par l'AMP, lequel est accessible sur son site Web. La vision de l'AMP est d'être un acteur incontournable en matière d'intégrité des marchés publics québécois.

2. Rôle et responsabilités de l'AMP dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*

L'AMP surveille les contrats publics visés à l'article 20 de la LAMP¹, notamment la conformité des processus d'adjudication et d'attribution de ces contrats, et reçoit les plaintes de personnes intéressées. Elle peut également recevoir, de toute personne, tout renseignement à l'égard d'un processus contractuel lorsqu'un organisme public n'apparaît pas agir en conformité avec le cadre normatif et même, de sa propre initiative ou sur demande du président du Conseil du trésor ou du ministre responsable des Affaires municipales et de l'Habitation, examiner un processus contractuel. L'AMP peut, par ailleurs, être appelée à surveiller tout autre processus contractuel déterminé par le gouvernement, aux conditions qu'il fixe.

L'AMP est aussi responsable d'administrer le régime des autorisations de contracter ou de sous contracter, ainsi que les deux registres qui en découlent, le REA et le RENA.

L'AMP applique les dispositions des chapitres V.1, V.2 et V.3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*² (LCOP). Toutefois, le troisième paragraphe de l'article 19 de la LAMP concernant le chapitre V.3 de la LCOP portant sur les évaluations de rendement n'est pas en vigueur.

En collaboration avec le SCT, l'AMP établit les règles de fonctionnement du système électronique d'appel d'offres (SEAO).

La LAMP confère à l'AMP divers pouvoirs, notamment des pouvoirs de vérification et d'enquête. Au terme d'une vérification ou d'une enquête, l'AMP peut, selon le cas et l'organisme public visé, rendre des ordonnances, formuler des recommandations, ou bien suspendre ou résilier un contrat public.

Lorsqu'elle formule des recommandations, elle peut le faire à l'égard :

- d'organismes publics ou municipaux;
- du président du Conseil du trésor;
- du Conseil du trésor;
- du ministre responsable des Affaires municipales et de l'Habitation;
- de l'inspecteur général de la Ville de Montréal.

L'AMP peut également examiner la gestion contractuelle d'un organisme public qu'elle désigne ou désigné par le gouvernement.

Pour l'exercice de ses fonctions, l'AMP peut, conformément à la LAMP, conclure une entente avec un gouvernement autre que celui du Québec, l'un de ses ministères, une organisation internationale ou un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation.

¹ Il s'agit des contrats publics mentionnés à l'article 3 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, ainsi que les contrats d'assurance ou d'approvisionnement ou des contrats pour l'exécution de travaux ou pour la fourniture de services qu'un organisme municipal peut conclure.

² RLRQ, c. C-65.1

Elle peut, de même, conclure une entente avec un organisme public, ainsi qu'avec toute personne ou toute société de personnes, en vue de favoriser l'application de la LAMP.

De plus, l'AMP a l'obligation de signer des ententes déterminant les conditions et les modalités relatives à la communication de renseignements à certaines entités lorsque les renseignements reçus relèvent plutôt de leur compétence. Elle peut aussi communiquer au président du Conseil du trésor ou au ministre responsable des Affaires municipales et de l'Habitation des renseignements concernant la gestion contractuelle des organismes publics utiles aux fins de l'exécution de leur mandat respectif, selon les conditions et les modalités déterminées dans une entente.

Finalement, les fonctions et les pouvoirs dévolus à l'AMP, à l'exception de ceux concernant l'examen de la gestion contractuelle d'un organisme désigné, sont, à l'égard de la Ville de Montréal ou d'une personne ou d'un organisme lié à la Ville et visé par la LAMP, exercés par l'inspecteur général de la Ville de Montréal. L'inspecteur général est tenu aux mêmes obligations que le serait l'AMP dans l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs.

3. Collaborations et partenariats dans le cours de l'application de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*

3.1 Ententes conclues avec différents partenaires

Dès l'institution de l'AMP, cette dernière a pu compter sur la collaboration de plusieurs organismes pour mener à bien sa mission et exercer ses fonctions. À cet effet, l'AMP a conclu de nombreuses ententes avec des partenaires, et des travaux sont en cours pour en finaliser quelques autres.

L'AMP a également conclu plusieurs ententes de communication de renseignements avec les partenaires identifiés à l'article 71 de la LAMP, à savoir :

- l'inspecteur général de la Ville de Montréal;
- le Protecteur du citoyen;
- le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes);
- la Commission municipale du Québec;
- le Commissaire à la lutte contre la corruption.

Pour faciliter l'application de la LAMP, l'AMP a conclu des ententes avec la Commission municipale du Québec (volet vérification municipale) et avec le Directeur des poursuites pénales (palier fédéral) qui concernent la communication de renseignements. L'AMP a entamé des travaux en vue de conclure des ententes similaires avec la Régie du bâtiment du Québec et avec la Commission de la construction du Québec.

Finalement, l'AMP a conclu une entente avec le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Solidarité sociale déterminant les conditions et les modalités selon lesquelles le Registraire des entreprises lui communique des informations contenues au registre des entreprises, lesquelles sont nécessaires aux activités de l'AMP et notamment à l'application de la LCOP.

3.2 Collaboration entre le Secrétariat du Conseil du trésor et l’Autorité des marchés publics

3.2.1 Formation

L’AMP et le SCT ont travaillé conjointement afin d’offrir de la formation destinée aux ministères et aux organismes publics, particulièrement au regard des nouvelles responsabilités entourant le processus de traitement des plaintes par les organismes publics et à l’AMP.

3.2.2 Modifications législatives

Dans le cadre du dépôt du Budget de dépenses 2021-2022³, le SCT a proposé un projet de loi visant à revoir certaines dispositions de la LCOP et de la LAMP dans le but d’améliorer le régime d’intégrité actuel et, ainsi, d’assurer le maintien des plus hauts standards d’intégrité dans la conclusion des contrats publics.

Les travaux parlementaires menant à l’adoption de la *Loi concernant l’accélération de certains projets d’infrastructure* ont également mis en lumière la nécessité d’apporter de nouvelles modifications législatives. Ainsi, un comité composé de représentantes et de représentants de l’AMP et du SCT a été formé. Ce comité avait pour mandat d’échanger sur les modifications législatives qui pourraient être apportées à la LCOP et à la LAMP. L’AMP a pu formuler des recommandations afin d’améliorer le cadre normatif applicable en matière de gestion contractuelle publique et d’optimiser le régime d’intégrité. Ces recommandations ont pour objectifs de soutenir l’AMP dans la réalisation de son mandat et de lui donner les moyens d’assurer de l’efficience de ses opérations.

3.3 Comités de travail

L’AMP collabore avec de nombreux partenaires au sein de différents comités.

L’AMP est membre du Forum des partenaires en matière d’intégrité publique, au sein duquel elle collabore avec le Protecteur du citoyen, la Commission municipale du Québec, le Commissaire à l’intégrité municipale et aux enquêtes, l’Unité permanente anticorruption, le Bureau de l’inspecteur général, le Directeur général des élections du Québec, ainsi que le Commissaire à l’éthique et à la déontologie des membres de l’Assemblée nationale.

L’AMP est aussi membre du Comité de coordination de la lutte pour l’intégrité contractuelle et contre la corruption, qui regroupe le Bureau de l’inspecteur général, le Bureau de l’intégrité professionnelle et administrative de Saint-Jérôme, le Bureau d’inspection contractuelle de Longueuil, le Bureau d’intégrité et d’éthique de Laval/Terrebonne, ainsi que l’Unité permanente anticorruption.

Finalement, l’AMP est membre du comité ACCES construction (Comité actions concertées pour contrer les économies souterraines dans le secteur de la construction), dont la mission est de contribuer, par des actions concertées, à accroître la conformité des entrepreneurs, des employeurs, ainsi que des travailleuses et des travailleurs du secteur de la construction

³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Stratégie de gestion des dépenses – Renseignements supplémentaires, Budget de dépenses 2021-2022, vol. 1, Québec, 2021, p. 44

à l'égard des diverses obligations légales auxquelles ils sont assujettis. Les membres de ce comité sont la Commission de la construction du Québec, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, le Directeur des poursuites criminelles et pénales, le ministère des Finances, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la Régie du bâtiment du Québec, le Registraire des entreprises du Québec, de même que Revenu Québec.

3.4 Sensibilisation des organismes publics et des entreprises

Comme nouvelle organisation, l'AMP a également participé à de nombreux événements organisés par des associations, des regroupements d'entreprises, des organismes publics ou différents réseaux comme celui de la santé et des services sociaux, ainsi que le secteur municipal. En moins de trois ans, non moins de 102 présentations de toute nature ont permis de sensibiliser et d'informer les participantes et les participants de nombreux secteurs sur les rôles et les responsabilités de l'AMP dans le cadre de ses pouvoirs et de ses différents mandats en matière de surveillance des marchés publics. Cela a également permis de répondre à plusieurs questions et préoccupations quant aux problématiques notées dans le cadre des activités de l'AMP et des principaux constats réalisés jusqu'à maintenant.

Des stratégies de communication ont aussi été élaborées afin de joindre les organismes publics et les entreprises sur des sujets touchant les contrats publics. En outre, l'AMP a profité de la publication de décisions publiques concernant l'absence d'autorisation de contracter de certaines entreprises pour rappeler, par différents moyens de communication, aux organismes publics comme aux entreprises leurs obligations respectives à cet effet. Ces actions avaient pour but d'insister sur l'importance d'assurer l'intégrité des marchés publics.

4. Bilan d'application de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*

4.1 Autorisations de contracter ou de sous-contracter avec un organisme public

L'AMP administre le régime des autorisations de contracter ou de sous-contracter, ainsi que les deux registres qui en découlent, le REA et le RENA, depuis le début de ses activités le 25 janvier 2019. En fonction des données recueillies depuis cette date, l'AMP est en mesure de dresser plusieurs constats.

4.1.1 Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous-contracter









L'AMP a reçu près de 4 200 demandes d'autorisation ou de renouvellement et a rendu plus de 3 600 décisions depuis le 25 janvier 2019. Il est, par ailleurs, important de mentionner que plus de 1 300 entreprises se sont désistées du processus d'autorisation, évitant du même coup la vérification qui en découle.

25 janvier 2019 au 31 décembre 2021	Demandes reçues	Décisions émises
Autorisations	2 180	1 827
Renouvellements	2 017	1 808
Total :	4 197	3 635

Chaque année, l'AMP reçoit un nombre significatif de demandes d'ajout ou de modification à des liens d'affaires qui ne visent pas des demandes d'autorisation ou de renouvellement. L'AMP a traité 3 057 demandes d'ajout ou de modification de liens d'affaires au cours des deux derniers exercices financiers, en plus des demandes d'autorisation et de renouvellement.

Malgré l'augmentation du volume d'activités à l'égard de l'admissibilité des entreprises, et dans une perspective d'amélioration des délais et de réduction du temps de réponse, l'AMP a poursuivi, en 2020-2021, un important projet d'optimisation. Amorcée en 2019-2020, cette initiative avait pour objectif de revoir les processus de traitement des demandes, en particulier en ce qui a trait aux renouvellements.

Constats liés à l'application du Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous contracter :

-  Le nombre de demandes d'autorisation a augmenté de 21 % entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 décembre 2021 par rapport au 31 mars 2019, et ce, même si les seuils sont demeurés les mêmes depuis 2015;
-  Le nombre de demandes de renouvellement a diminué de 43 % entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2021, comparativement au 31 mars 2019. Près de 200 entreprises n'ont pas renouvelé leur autorisation, notamment puisque certaines d'entre elles ont fusionné ou se trouvent en situation de faillite;
-  Considérant les projections, pour les années à venir, du nombre d'entreprises susceptibles de formuler une demande de renouvellement à l'échéance de leur autorisation, le processus et le nombre de ressources actuels ne permettront pas un traitement de ces demandes dans un délai raisonnable;
-  Les délais de traitement en matière d'autorisation de contracter sont longs, particulièrement dans le cadre des demandes de renouvellement, à savoir entre la transmission du dossier au Commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption et la réception d'un avis de ce dernier par l'AMP. Il y a une perte d'efficacité, en ce que l'AMP, qui est l'organisme décisionnel en matière d'autorisation de contracter, doit faire appel à un autre organisme pour effectuer les vérifications nécessaires. Par ailleurs, une entreprise ayant présenté une demande peut être appelée à échanger autant avec l'AMP qu'avec l'Unité permanente anticorruption, plutôt qu'avec un seul organisme;
-  Les vérifications menant à une décision d'autorisation doivent aussi se faire par des visites d'entreprises, de manière à confirmer ou à valider certaines informations nécessaires à la délivrance de l'autorisation;
-  L'AMP a formulé à l'Unité permanente anticorruption plusieurs demandes de vérification en entreprise afin de lui permettre d'avoir tous les renseignements pertinents et requis pour exercer son pouvoir décisionnel. Toutefois, l'Unité permanente anticorruption n'est pas en mesure de procéder aux vérifications en entreprise lorsque nécessaire ou requis par l'AMP, ce qui a pour effet d'affecter la qualité des décisions que doit rendre l'AMP et, par conséquent, l'efficacité de la protection de l'État mise en place par l'instauration du régime d'autorisation de contracter;
-  Plusieurs entreprises se soustraient au régime d'intégrité en obtenant et en exécutant des contrats sous les seuils et en évitant le test de l'AMP par crainte d'un refus, ce qui entraînerait leur inscription au RENA;
-  Les contrats d'approvisionnement n'étant pas assujettis à des seuils, les entreprises dans ce domaine n'ont pas l'obligation de détenir une autorisation de contracter, peu importe la valeur du contrat. Pourtant, la nature des plaintes déposées et les renseignements obtenus par l'AMP concernent davantage les approvisionnements.

Recommandations en lien avec le Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous contracter :

- 1 Rapatrier à l'AMP les pouvoirs de vérification exercés par l'Unité permanente anticorruption;
- 2 Étendre l'application du régime d'intégrité à toute entreprise contractant avec l'État, notamment par l'abaissement des seuils d'autorisation et l'assujettissement des contrats d'approvisionnement;
- 3 Étendre le pouvoir de l'AMP lui permettant d'exiger des correctifs au sein de toute entreprise contractant avec l'État afin d'assurer son intégrité.

4.1.2 Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics

L'AMP a procédé à l'inscription de 1 537 entreprises au RENA pour le motif que l'entreprise ou une personne liée à l'entreprise a été reconnue coupable, en vertu d'un jugement définitif, d'une infraction de l'annexe 1 de la LCOP. De plus, cinq entreprises se sont vu refuser ou révoquer une autorisation de contracter.

Constats liés à l'application du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics :



L'AMP ne dispose d'aucun pouvoir de vérification en lien avec le RENA;



Les responsabilités de l'AMP au regard du RENA se limitent à la gestion du registre et à l'inscription des entreprises;



98 % des entreprises inscrites au RENA ne sont pas engagées dans des contrats publics.

Recommandation concernant le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics :

- 4 Élargir les pouvoirs de l'AMP de façon à permettre des vérifications auprès de toute entreprise contractant avec l'État afin d'en vérifier l'intégrité, et ce, tant à l'égard de l'autorisation de contracter avec l'État (inscription de l'entreprise au REA) qu'à l'égard de l'interdiction de contracter avec l'État (inscription de l'entreprise au RENA).

4.2 Plaintes

Le 25 mai 2019, l'AMP s'est vu octroyer le pouvoir de recevoir et de traiter les plaintes déposées dans le cadre de certains contrats publics visés par la LAMP. Ainsi, lorsqu'une personne ou une entreprise intéressée est d'avis que les documents d'un appel d'offres ou le processus d'attribution d'un contrat ne respectent pas les règles contractuelles en vigueur, la LCOP et la LAMP prévoient un processus de plainte auprès du donneur d'ouvrage et de l'AMP, le cas échéant.

Dans le cas où la plaignante ou le plaignant est insatisfait(e) de la décision de l'organisme public, ou si ce dernier ne rend pas de décision, elle ou il peut soumettre sa plainte à l'AMP pour analyse.

Depuis le 25 mai 2019, l'AMP a reçu 305 plaintes.

Les plaintes reçues entre le 25 mai 2019 et le 31 décembre 2021 visent, dans un pourcentage plus important, les organismes du réseau de la santé et des services sociaux, les ministères et les organismes, ainsi que les organismes municipaux, lesquels sont visés par plus de 80 % des plaintes transmises à l'AMP.

Plaintes reçues par catégories d'organismes	Proportion
Ministères et organismes	27 %
Réseau de l'éducation	15 %
Réseau de la santé et des services sociaux	29 %
Organismes non assujettis	1 %
Sociétés d'État	2 %
Monde municipal	24 %
Sociétés de transport en commun	2 %
Plus d'un type d'organismes publics	0 %
Ne concerne pas un organisme public	1 %
Total :	100 %

La nature des plaintes reçues entre le 25 mai 2019 et le 31 décembre 2021 est majoritairement en lien avec les contrats d'approvisionnement et les travaux de construction, lesquels sont visés par 75 % des plaintes reçues par l'AMP.

Plaintes reçues selon la nature des contrats	Proportion
Approvisionnement (biens)	43 %
Services de nature technique	12 %
Services professionnels	13 %
Travaux de construction	32 %
Total :	100 %

Constats liés à la réception et au traitement des plaintes :



Depuis l'entrée en vigueur des dispositions concernant les plaintes, 14 % de ces dernières ont été rejetées en raison du fait qu'elles avaient été formulées par une plaignante ou un plaignant qui n'avait pas l'intérêt requis. Toutefois, conformément à la LAMP, lors du rejet d'une plainte dans de telles circonstances, celle-ci est traitée par l'AMP comme une communication de renseignements;



À compter de la réception des observations de l'organisme public, l'AMP dispose d'un délai de 10 jours pour rendre sa décision. L'AMP constate que ce délai est court, particulièrement dans le cas d'éléments complexes qui nécessitent une analyse approfondie du bien-fondé des motifs de plainte. Par ailleurs, selon le jour de la réception des observations par l'AMP, celle-ci dispose d'un nombre de jours inférieur à 10 considérant qu'un tel délai se calcule selon les règles usuelles de computation des délais, c'est-à-dire en jours civils. À titre d'exemple, dans le cas où l'AMP reçoit les observations un vendredi, elle ne dispose que de six jours pour rendre sa décision, et non de 10.

Recommandations concernant les plaintes :

- 5 Augmenter le délai dont dispose l'AMP pour rendre une décision dans le cadre de l'examen d'une plainte de 10 à 14 jours;
- 6 Calculer tous les délais liés au traitement d'une plainte en jours ouvrables et non en jours civils.

4.3 Communication de renseignements à l'AMP

L'AMP recueille et traite tous les renseignements qui sont portés à sa connaissance. Chaque information est colligée et analysée. Toute personne peut communiquer à l'AMP des renseignements qui concernent notamment un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public ou l'exécution d'un tel contrat lorsque l'organisme public concerné n'apparaît pas agir ou avoir agi, à l'égard de ce processus ou de ce contrat, en conformité avec le cadre normatif. L'AMP prend toutes les mesures nécessaires afin de protéger l'anonymat des personnes qui lui communiquent des renseignements.

Entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 décembre 2021, l'AMP a reçu 1 257 communications de renseignements. De ce nombre, plus de la moitié visaient le réseau de la santé et des services sociaux et les municipalités.

Renseignements reçus par catégories d'organismes	Proportion
Ministères et organismes	19 %
Réseau de l'éducation	14 %
Réseau de la santé et des services sociaux	27 %
Organismes non assujettis	1 %
Sociétés d'État	3 %
Monde municipal	31 %
Sociétés de transport en commun	1 %
Plus d'un type d'organismes publics	1 %
Ne concerne pas un organisme public	3 %
Total :	100 %

Le secteur de l'approvisionnement est celui qui a généré le plus de communications de renseignements.

Renseignements reçus par nature des contrats	Proportion
Approvisionnement (biens)	24 %
Services de nature technique	20 %
Services professionnels	16 %
Travaux de construction	20 %
Nature inconnue/sans objet	18 %
Autre	1 %
Multiple	1 %
Total :	100 %

Depuis l'instauration de ses pouvoirs en mai 2019, l'AMP a rendu 58 décisions publiques, dont une majorité touchait le secteur de la santé et des services sociaux et le monde municipal. La publication des décisions sur le site Web de l'AMP, comme prévu à la LAMP, permet une transparence dans les analyses qui sont effectuées et la démocratisation de ces dernières.

Depuis le 25 mai 2019	
Nombre de décisions publiques	58

Décisions publiques par types d'organismes	2019-2021
Ministères et organismes	9
Réseau de l'éducation	9
Réseau de la santé et des services sociaux	23
Monde municipal	17
Total :	58

Constat lié à la communication de renseignements :



Dans plusieurs dossiers, les renseignements qui sont communiqués à l'AMP visent plus d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat ou l'exécution de plus d'un contrat, alors que le chapitre VI ne lui permet d'exercer ses pouvoirs qu'à l'égard d'un seul processus ou d'un seul contrat à la fois. Dans plusieurs cas, l'AMP gagnerait en efficacité si elle pouvait traiter, de manière globale, les manquements constatés au sein d'un seul et même organisme, plutôt que de les traiter individuellement.

Recommandation concernant la communication de renseignements :

- 7 Modifier le libellé de la LAMP de façon à permettre à l'AMP d'exercer ses pouvoirs à l'égard de tout processus d'octroi de contrat public et de toute exécution de contrat public

4.4 Veille du système électronique d'appel d'offres

L'AMP effectue une veille des contrats publics dans le SEAO à des fins d'analyse de l'évolution des marchés et des pratiques contractuelles des organismes publics dans le but d'identifier les situations problématiques affectant la transparence, l'équité et la saine concurrence.

Cette veille a permis de détecter plusieurs cas où des organismes publics avaient octroyé des contrats à des entreprises qui ne détenaient pas leur autorisation de contracter avec un organisme public, ou dont l'autorisation venait à échéance pendant l'exécution du contrat. Ces cas ont mené à l'ouverture de dossiers de renseignement et de vérification.

De plus, une veille a été initiée au cours de l'exercice 2020-2021 afin d'évaluer l'évolution des marchés et des pratiques contractuelles du réseau de la santé et des services sociaux en temps de pandémie.

L'AMP a constaté une forte hausse du nombre de contrats conclus de gré à gré depuis le décret déclarant l'urgence sanitaire pris le 13 mars 2020 pour faire face à la pandémie. Ces contrats n'ont généralement pas été publiés au SEAO avant le 10 décembre 2020, ce qui a eu pour effet d'empêcher l'AMP d'exécuter son travail de surveillance, en plus de contrevenir aux principes de transparence, d'équité et de saine concurrence en matière de contrats publics. Le 18 février 2021, des lignes de conduite ont été émises par le SCT afin de rappeler les règles applicables et les bonnes pratiques en matière d'attribution de contrats publics de gré à gré en vertu de ce décret, notamment en ce qui concerne l'obligation de publier au SEAO.

L'AMP a procédé, en 2020-2021, à l'analyse de 131 dossiers dans le secteur de la santé et des services sociaux. Dans 35 de ces dossiers, l'AMP a conclu qu'il y avait manquement au cadre normatif. À la lumière de ces constats, l'AMP a rendu cinq décisions publiques, et 30 dossiers ont été résolus par mode alternatif. Il doit être souligné que, parmi les dossiers résolus par mode alternatif, 20 ont été corrigés de façon proactive par les organismes publics.

Il doit par ailleurs être mentionné qu'une autre veille a été initiée concernant l'évolution des marchés et des pratiques contractuelles des organismes publics impliqués dans la gestion des projets de construction visés par la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, et qu'elle se poursuivra en 2021-2022. L'AMP entend maintenir sa veille des contrats publics dans le SEAO, laquelle s'est révélée concluante jusqu'à maintenant.

En parallèle, l'AMP participe, en collaboration avec le SCT, à l'amélioration continue du SEAO. Un comité formé de représentantes et de représentants du SCT et de l'AMP a été créé en 2018. Son mandat est de veiller à l'amélioration continue du SEAO, notamment de répondre aux besoins de l'AMP, ce qui inclut le développement de nouvelles fonctionnalités qui permettent à l'AMP de remplir plus efficacement sa mission. En effet, le SEAO constitue le principal outil de recherche concernant les marchés publics dont dispose l'AMP, lequel lui permet d'assurer la transparence de ceux-ci.

Dans un premier temps, le comité a travaillé à améliorer les fonctionnalités qui permettent d'effectuer des recherches dans la base de données du SEAO, répondant ainsi aux besoins particuliers de l'AMP afin d'assurer l'efficacité de sa surveillance. En décembre 2020, le SCT livrait le nouveau comptoir de données, lequel comporte de nouvelles fonctionnalités qui permettent des recherches avancées. Dans un second temps, les besoins de l'AMP seront pris en compte avec la venue du nouveau SEAO à l'automne 2022. Le SCT recueille actuellement les commentaires de l'AMP afin que ses besoins soient bien établis.

Plusieurs modifications aux options de publication de certaines informations contenues au SEAO effectuées par le SCT découlent de la procédure de traitement des plaintes : les possibilités d'indiquer la suspension d'un appel d'offres, de même que celle de créer une alerte de modification d'une publication suspendue. Le SCT a également apporté des modifications au SEAO afin que les projets visés par la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*⁴ puissent être clairement identifiés.

⁴ RLRQ, c. A-2.001

4.5 Pouvoirs de vérification et d'enquête

Selon l'article 22 de la LAMP, l'AMP peut vérifier si le processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, si l'exécution d'un contrat public ou si la gestion contractuelle d'un organisme public est conforme au cadre normatif. Les pouvoirs administratifs de l'AMP lui permettent d'intervenir de manière proactive afin d'éviter une atteinte aux principes de transparence, de saine concurrence et d'équité dans les marchés publics, ou d'en interrompre le préjudice, et ce, dans l'intérêt public. La vérification ou l'enquête est initiée à la suite des renseignements obtenus par l'AMP dans le cadre de ses fonctions, lors d'une intervention, en vertu de l'article 53 de la LAMP ou de sa propre initiative.

De nouveaux pouvoirs concernant la surveillance des contrats et des sous-contrats publics des projets identifiés dans la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* sont entrés en vigueur le 11 décembre 2020. Les pouvoirs en lien avec les projets d'infrastructure visés par le Plan québécois des infrastructures sont, quant à eux, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021, et ce, jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de dispositions d'une loi modifiant la mission, les fonctions et les pouvoirs de l'AMP.

Entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 décembre 2021, l'AMP a procédé à la vérification de 324 dossiers. Ces dossiers concernaient principalement le réseau de la santé et des services sociaux, ainsi que le monde municipal.

Dossiers de vérification par types d'organismes	Proportion
Ministères et organismes	19 %
Réseau de l'éducation	6 %
Réseau de la santé et des services sociaux	40 %
Organismes non assujettis	0 %
Sociétés d'État	1 %
Monde municipal	24 %
Sociétés de transport en commun	1 %
Ne concerne pas un organisme public	0 %
Total :	100 %

Par ailleurs, ces vérifications concernaient majoritairement les contrats de service.

Dossiers de vérification par nature des contrats	Proportion
Approvisionnement (biens)	20 %
Services de nature technique	26 %
Services professionnels	26 %
Travaux de construction	25 %
Nature inconnue/sans objet	3 %
Multiple	1 %
Total :	100 %

Constats liés aux pouvoirs de vérification et d'enquête :



Les pouvoirs de vérification et d'enquête conférés à l'AMP par la LAMP ne lui permettent pas d'exiger d'une entreprise la communication de renseignements ou de documents, ce qui peut l'empêcher d'avoir un portrait complet d'une situation;



L'AMP ne peut effectuer la surveillance des marchés publics de manière optimale puisque la LAMP ne lui confère pas un pouvoir d'ordonnance, d'annulation ou de résiliation lorsque cette dernière constate un manquement au cadre normatif une fois le contrat conclu;



L'AMP dispose de pouvoirs de vérification et d'enquête. Elle est toutefois investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires uniquement lorsqu'elle procède à une enquête dans le cadre de l'examen de la gestion contractuelle d'un organisme désigné ou à l'égard d'un projet visé par la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*;



L'AMP ne dispose pas de pouvoirs de vérification pour les entreprises qui évoluent en dessous des seuils d'admissibilité. Aussi, à la suite de l'inscription de leur entreprise au RENA, plusieurs entreprises et individus se réincarnent en une autre entité légale ou en tirant les ficelles sans en être officiellement actionnaires. Il est, par conséquent, difficile de contrer le phénomène de prête-nom;



L'AMP n'a pas le pouvoir de suspendre ou de résilier un contrat en cours d'exécution, sauf si elle effectue l'examen de la gestion contractuelle d'un organisme désigné. Dans plusieurs dossiers, l'AMP constate que ces pouvoirs auraient pourtant été la solution la plus appropriée;



Les amendements législatifs octroyés dans le cadre de la LAMP concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure ont donné à l'AMP des pouvoirs élargis lui permettant d'intervenir en cours d'exécution du contrat, mais ce, uniquement pour les quelque 270 contrats ciblés, alors qu'en 2019-2020, plus de 46 000 contrats ont été accordés au Québec;



Les amendements législatifs octroyés dans le cadre de la LAMP concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure permettent également à l'AMP de demander à une ou à un soumissionnaire, à un contractant, à un sous-contractant et à toute autre personne ou société de personnes de lui transmettre, ou de mettre à sa disposition dans le délai qu'elle indique, tout document ou renseignement concernant un contrat public ou un sous contrat public.

Recommandations concernant les pouvoirs de vérification et d'enquête :

- 8 Octroyer à l'AMP les pouvoirs et l'immunité des commissaires enquêteurs dans le cadre de toute enquête conduite par elle à l'égard de tout processus contractuel de l'État, afin qu'elle puisse obtenir les renseignements et les documents qu'elle estime nécessaires de tout organisme public ou municipal, de tout entrepreneur, de tout sous-traitant ou de tout tiers;
- 9 Permettre à l'AMP de résilier ou de suspendre un contrat en cours d'exécution, selon certaines conditions énoncées à la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*⁵ ;
- 10 Permettre à l'AMP de rendre une ordonnance d'annulation d'un processus d'adjudication une fois les soumissions ouvertes.

4.6 Reddition de comptes

Toutes les données et tous les résultats des activités de l'AMP ont été publiés, comme il se doit, dans ses rapports annuels d'activités, lesquels sont rendus accessibles sur son site Web.

4.7 Pouvoir de rendre une ordonnance

La LAMP prévoit que, lorsque la vérification ou l'enquête concerne un organisme municipal, toute décision de l'AMP prend la forme d'une recommandation au conseil de l'organisme⁶.

Constats liés au pouvoir d'ordonnance :



Le pouvoir de recommandation de l'AMP visant les organismes municipaux diffère des pouvoirs d'ordonnance visant les organismes publics, alors que la finalité de la LAMP demeure le respect de l'intégrité dans les marchés publics et la protection des fonds publics;



Un organisme municipal n'est donc pas obligatoirement tenu d'appliquer les recommandations formulées par l'AMP.

Recommandation concernant le pouvoir d'ordonnance :

- 11 Accorder à l'AMP les mêmes pouvoirs d'ordonnance à l'égard des organismes municipaux qu'à l'égard des organismes publics.

⁵ Paragraphe 2 de l'article 7

⁶ Quatrième alinéa de l'article 29 de la LAMP

5. Pertinence de l’Autorité des marchés publics

5.1 Augmentation des effectifs au sein de l’Autorité des marchés publics

Après plus d’une année complète de plein pouvoir, l’AMP a constaté, à l’automne 2020, une augmentation considérable de la demande envers ses différentes activités, principalement celles relatives à l’admissibilité aux marchés publics, au traitement des plaintes et aux communications de renseignements, et ce, malgré la période de pandémie. Cette importante hausse dans tous ses secteurs d’activités a permis à l’AMP de réaliser qu’il lui était difficile d’accomplir adéquatement sa mission dans les délais requis par la LAMP. De plus, le manque d’effectifs constaté occasionnait des délais d’enquête, lesquels retardaient la conclusion d’adjudication ou d’attribution de contrats. Ainsi, ces différents constats ont engendré l’optimisation de sa structure initiale et, de ce fait, un manque à combler d’effectifs en équivalent temps complet (ETC) pour mener à bien sa mission. Par conséquent, l’AMP s’est vu octroyer 38 ressources additionnelles afin de soutenir et d’accentuer les actions requises pour le maintien de ses opérations.

5.2 Acteur incontournable

À titre d’acteur incontournable en matière de surveillance des marchés publics au Québec – et puisqu’elle était directement concernée par certains projets de loi qui ont été présentés par le gouvernement à l’Assemblée nationale – l’AMP a été invitée à participer à trois commissions parlementaires dans le cadre des auditions publiques et des consultations particulières relatifs à ces projets de loi. Ainsi, elle a été conviée aux travaux entourant la *Loi visant la relance de l’économie du Québec et l’atténuation des conséquences de l’état d’urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*⁷, et la *Loi concernant l’accélération de certains projets d’infrastructure*⁸.

L’AMP a aussi participé aux auditions publiques et aux consultations particulières relativement à la *Loi visant principalement à améliorer la transparence des entreprises*⁹.

De plus, différents établissements d’enseignement supérieur (p. ex. : Université Laval, École nationale d’administration publique, Université du Québec à Montréal) ont sollicité l’AMP dans le cadre de différentes présentations destinées à une clientèle étudiante. Celles-ci portaient, entre autres, sur les contrats publics et sur les pouvoirs de surveillance de l’AMP. L’AMP a profité de ces tribunes pour démystifier son rôle, mais aussi pour sensibiliser les étudiantes et les étudiants à l’importance de l’intégrité des marchés publics, voire au respect des principes d’équité, de transparence et de saine concurrence qui guident les actions de l’AMP. L’éthique dans les marchés publics constitue également un sujet d’actualité pour lequel l’AMP a été sollicitée.

L’AMP constate une demande grandissante chez les institutions d’enseignement en matière de formation supérieure quant aux sujets qui la concernent, à l’intégrité des marchés publics et à la gestion contractuelle.

⁷ PL 61. 1^{ers} sess., 42^e lég., Québec, 2020 (dépôt du rapport de commission – consultation le 11 juin 2020)

⁸ PL 66

⁹ PL 78. 1^{ers} sess., 42^e lég., Québec, 2021 (sanctionné le 8 juin 2021), L.Q. 2021, c. 19

Enfin, il doit être mentionné que le nombre et la valeur des contrats publics ont fortement augmenté ces dernières années, atteignant plus de 46 000 contrats et 27,5 milliards de dollars. Des chiffres éloquentes qui démontrent la pertinence d'un organisme de surveillance comme l'AMP. Le nombre d'interventions réalisées par l'AMP depuis l'entrée en vigueur de ses pouvoirs est également en croissance, et ce, malgré le contexte pandémique, contribuant ainsi à favoriser l'équité, la transparence et une saine concurrence dans les marchés publics.

6. Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur de ses pouvoirs et de ses responsabilités, l'AMP a été grandement sollicitée. Le volume d'activités, les résultats obtenus, ainsi que l'étendue de ses actions ont permis de démontrer, en moins de trois ans d'opération, la pertinence de son mandat et la légitimité de ses actions en matière de surveillance et d'intégrité des marchés publics.

ANNEXE 1 – Résumé des recommandations

Recommandations en lien avec le Registre des entreprises autorisées à contracter ou à sous contracter :

- 1 Rapatrier à l'AMP les pouvoirs de vérification exercés par l'Unité permanente anticorruption;
- 2 Étendre l'application du régime d'intégrité à toute entreprise contractant avec l'État, notamment par l'abaissement des seuils d'autorisation et l'assujettissement des contrats d'approvisionnement;
- 3 Étendre le pouvoir de l'AMP lui permettant d'exiger des correctifs au sein de toute entreprise contractant avec l'État afin d'assurer son intégrité.

Recommandation concernant le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics :

- 4 Élargir les pouvoirs de l'AMP de façon à permettre des vérifications auprès de toute entreprise contractant avec l'État afin d'en vérifier l'intégrité, et ce, tant à l'égard de l'autorisation de contracter avec l'État (inscription de l'entreprise au REA) qu'à l'égard de l'interdiction de contracter avec l'État (inscription de l'entreprise au RENA).

Recommandations concernant les plaintes :

- 5 Augmenter le délai dont dispose l'AMP pour rendre une décision dans le cadre de l'examen d'une plainte de 10 à 14 jours;
- 6 Calculer tous les délais liés au traitement d'une plainte en jours ouvrables et non en jours civils.

Recommandation concernant la communication de renseignements :

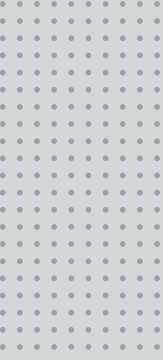
- 7 Modifier le libellé de la LAMP de façon à permettre à l'AMP d'exercer ses pouvoirs à l'égard de tout processus d'octroi de contrat public et de toute exécution de contrat public.

Recommandations concernant les pouvoirs de vérification et d'enquête :

- 8 Octroyer à l'AMP les pouvoirs et l'immunité des commissaires enquêteurs dans le cadre de toute enquête conduite par elle à l'égard de tout processus contractuel de l'État, afin qu'elle puisse obtenir les renseignements et les documents qu'elle estime nécessaires de tout organisme public ou municipal, de tout entrepreneur, de tout sous-traitant ou de tout tiers;
- 9 Permettre à l'AMP de résilier ou de suspendre un contrat en cours d'exécution, selon certaines conditions énoncées à la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*;
- 10 Permettre à l'AMP de rendre une ordonnance d'annulation d'un processus d'adjudication une fois les soumissions ouvertes.

Recommandation concernant le pouvoir d'ordonnance :

- 11 Accorder à l'AMP les mêmes pouvoirs d'ordonnance à l'égard des organismes municipaux qu'à l'égard des organismes publics.



TRANSPARENCE ÉQUITÉ SAINES CONCURRENCE

