



**Ministère de la Santé
et des Services sociaux**

Bureau de la sous-ministre

**Rapport au ministre
de la Santé et des Services sociaux**

Application des règles d'octroi des contrats
à la firme Proaction dans la région de Montréal

Juin 2013

13-048-02W

ÉDITION

La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux

Le présent document est disponible uniquement en version électronique à l'adresse :
www.msss.gouv.qc.ca section **Documentation**, rubrique **Publications**.

Le genre masculin utilisé dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013
Bibliothèque et Archives Canada, 2013

ISBN : 978-2-550-68574-6 (version PDF)

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction, par quelque procédé que ce soit, la traduction ou la diffusion de ce document, même partielles, sont interdites sans l'autorisation préalable des Publications du Québec. Cependant, la reproduction de ce document ou son utilisation à des fins personnelles, d'étude privée ou de recherche scientifique, mais non commerciales, sont permises à condition d'en mentionner la source.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	1
ÉTENDUE ET PORTÉE DES TRAVAUX	3
APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	4
CONSTATS ET RECOMMANDATIONS	5

CONTEXTE

Au cours des derniers mois, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a eu connaissance, notamment par des articles de presse, de certaines controverses sur la façon dont des établissements du réseau de la santé et des services sociaux octroyaient des contrats de services, principalement à la société Proaction Groupe Conseils inc. (Proaction), en particulier dans la région de Montréal. En mars 2013, le ministre de la Santé et des Services sociaux a annoncé qu'il demanderait une enquête concernant cette affaire. La direction de l'audit interne a ainsi reçu le mandat d'examiner le processus d'octroi des contrats à Proaction dans la région de Montréal.

À l'échelon provincial, des contrats de services professionnels pour un montant total de 9,8 millions de dollars ont été accordés à Proaction par 18 établissements. Concernant la région montréalaise uniquement, 9 de ces établissements ont octroyé des contrats totalisant 5,3 millions de dollars.

Régions	Nombre d'établissements concernés	Montants
2	2	1 239 742 \$
3	2	1 454 500 \$
4	1	523 000 \$
5	1	495 000 \$
6	9	5 338 025 \$
7	1	297 000 \$
9	1	428 748 \$
11	1	30 000 \$
1-8-10-12-13-14-15-16	Aucun	0 \$
Total	18	9 806 015 \$

Depuis 2008, l'octroi des contrats de services dans le réseau de la santé et des services sociaux est encadré principalement par la Loi sur les contrats des organismes publics et par son Règlement sur les contrats de services des

organismes publics. Plusieurs politiques et directives, toujours en évolution, viennent compléter ce cadre normatif en gestion contractuelle. Cette loi a été modifiée en 2011 et en 2012, notamment en vue de resserrer l'admissibilité des fournisseurs potentiels.

La Loi sur les contrats des organismes publics stipule que les contrats de services professionnels de 100 000 \$ et plus doivent faire l'objet d'un appel d'offres public (AOP). Cependant, l'article 13 de la Loi prévoit que ces contrats peuvent être conclus de gré à gré dans certaines circonstances, à savoir :

- lorsqu'il y a urgence et que la sécurité des personnes ou des biens est en cause (para. 1);
- lorsqu'un seul contractant est possible en raison d'une garantie, d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif (para. 2);
- lorsqu'il s'agit d'une question de nature confidentielle ou protégée et qu'il est raisonnable de croire que sa divulgation dans le cadre d'un AOP pourrait compromettre la nature ou nuire à l'intérêt public (para. 3);
- lorsqu'un organisme public estime qu'il lui sera possible de démontrer qu'un AOP ne servirait pas l'intérêt public (para. 4).

Dans les deux derniers cas, le contrat doit alors être autorisé par le dirigeant de l'organisme public¹, qui doit en informer annuellement le ministre responsable de la Loi sur les contrats des organismes publics pour le réseau de la santé et des services sociaux, à savoir le Conseil du trésor (depuis décembre 2012).

L'examen des documents reçus de même que des discussions avec les centres de santé et de services sociaux (CSSS) visés par nos travaux nous ont permis de connaître le contexte dans lequel l'octroi des contrats à Proaction a eu lieu. Plusieurs établissements ont mentionné la pression pour résorber leur déficit ou ne pas en faire et l'exigence de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (Agence) de réaliser des projets d'optimisation. Par ailleurs, pendant

¹ L'article 8 de la Loi précise que, dans le cas des agences et des établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux, « la personne qui est responsable de la gestion administrative exerce les fonctions que la Loi confère au dirigeant de l'organisme public », soit, dans le cas d'un établissement, le directeur général.

cette période, Proaction offrait, souvent sans frais, de réaliser une analyse des processus du CSSS à partir de laquelle elle chiffrait des économies potentielles réalisables à court terme. Ces économies faisaient l'objet d'une garantie de remboursement en cas de non-réalisation, ce qui représentait pour les établissements un risque financier nul. Cette garantie, combinée à l'approche de Proaction, soit un coaching personnalisé des gestionnaires, faisait en sorte qu'elle était perçue comme étant la seule entreprise pouvant répondre aux besoins des établissements.

ÉTENDUE ET PORTÉE DES TRAVAUX

Conformément à notre mandat, nos travaux ont consisté à évaluer si les modes d'attribution des contrats octroyés par les CSSS de la région de Montréal à Proaction ont respecté le cadre normatif auquel ils étaient alors assujettis.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons comparé le nombre d'entités ayant demandé les documents d'appel d'offres avec le nombre de soumissionnaires. Le cas échéant, nous avons voulu nous assurer que les autorisations requises étaient présentes.

À partir d'une liste établie par l'Agence, nous avons examiné 10 contrats de plus de 100 000 \$, d'une valeur totale de 4 684 645 \$, attribués par différents CSSS au cours de la période allant d'août 2009 à mai 2013. De ces 10 contrats, 5 ont été attribués à la suite d'un AOP et 5 ont été attribués de gré à gré.

Contrats à Proaction recensés par l'Agence de Montréal						
Nom de l'établissement	Secteur touché	Dates de début et de fin de l'entente	Mode d'attribution	Nombre de commandes d'AOP et de soumissions	Travaux antérieurs à titre gratuit	Coûts de l'entente (avant taxes)
CSSS Cavendish	SAPA (soutien à l'autonomie des personnes âgées)	9 décembre 2011 Décembre 2012	Gré à gré	s/o	Non	462 475 \$ *
	Services généraux et spécifiques	2 avril 2012 (30 à 35 semaines)	Gré à gré	s/o	Oui	590 150 \$**
CSSS du Sud-Ouest-Verdun	SAD (soutien à domicile)	3 octobre 2011 (27 semaines)	Gré à gré	s/o	Oui	466 350 \$ *
CSSS de la Pointe-de-l'Île	SAD	Octobre 2010 Avril 2011	Gré à gré	s/o	Oui	479 580 \$ *
	Petite enfance	Octobre 2010 Juin 2011	Gré à gré	s/o	Oui	178 540 \$
	Services généraux et scolaires	Novembre 2011 Octobre 2012	AOP	17 / 2	Non	579 050 \$
CSSS Ahuntsic et Montréal-Nord	Secteur du soutien à domicile	Janvier 2012 Mars 2013	AOP	8 / 2	Oui	499 500 \$
CSSS de Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent	Services à domicile, optimisation des processus	28 mai 2012 (8 à 10 mois)	AOP	11 / 1	Oui	499 500 \$
CSSS Jeanne-Mance	SAD	17 décembre 2012 (30 à 50 semaines)	AOP	7 / 2	Oui	503 500 \$
CSSS Saint-Léonard et Saint-Michel	SAD	Octobre 2012 Mai 2013	AOP	11 / 2	Non	426 000 \$

* Ces contrats représentent les 3 contrats qui ont fait l'objet d'une recommandation spécifique par le Vérificateur général du Québec dans son rapport du printemps 2013 portant sur les services à domicile offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie

** Selon le CSSS Cavendish, ce contrat représente un addenda au premier contrat. Aux fins du présent rapport, nous l'avons considéré comme un contrat distinct.

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Nous avons recueilli suffisamment d'éléments probants pour fonder raisonnablement nos conclusions et nos recommandations. Afin d'étayer nos travaux, nous avons consulté plusieurs documents, notamment des appels

d'offres, des contrats, des données publiées sur le système électronique d'appel d'offres (SEAO) et d'autres documents pertinents.

De plus, des échanges verbaux et écrits avec les établissements ont permis d'apprécier les processus d'attribution des contrats visés par le présent rapport de vérification. Nos travaux se sont échelonnés d'avril à mai 2013.

CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Constats

Nous avons pu établir que 5 contrats de plus de 100 000 \$, représentant un montant total de 2 177 095 \$, ont été attribués de gré à gré alors que, d'après nous, des AOP auraient été nécessaires en vertu de la Loi sur les contrats des organismes publics. Bien que les contrats aient été signés par les autorités concernées, nous sommes d'avis que le mode d'attribution suivi à l'égard de ces contrats a dérogé à l'esprit et aux principes de la Loi, dont ceux de transparence, d'équité et d'accessibilité.

En effet, diverses raisons ont été invoquées par les établissements pour justifier le fait de ne pas lancer un AOP. Parfois, la justification n'était pas rattachée explicitement aux articles de loi concernés et souvent, elle combinait plusieurs motifs. Par exemple, dans un CSSS, l'urgence de la situation a été mentionnée. Cependant, la situation décrite concerne une urgence de nature budgétaire plutôt qu'une urgence compromettant la sécurité des biens et des personnes, telle que définie dans la Loi. Dans d'autres cas, les justifications invoquées portent sur le fait que Proaction est la seule entreprise offrant une garantie de remboursement en cas de non-réalisation d'économies attendues, que son approche d'optimisation est unique et qu'aucune autre entreprise ne peut offrir l'équivalent de ces avantages. En ce qui nous concerne, nous sommes d'avis que ces arguments ne sont pas suffisants pour invoquer les exceptions de l'article 13, notamment pour démontrer qu'un AOP n'aurait pas servi l'intérêt public.

À notre avis, les situations permises par la Loi en vue de permettre la conclusion d'un contrat de gré à gré sont des situations d'exception et doivent être justifiées clairement, ce que nous n'avons pas observé. Par ailleurs, étant donné l'objet du contrat, les situations d'exception invoquées sont discutables, d'autant plus que des contrats similaires ont été attribués par AOP par d'autres CSSS durant la même période.

Le cadre normatif en vigueur lors de l'attribution des contrats exigeait qu'une reddition de compte au ministre soit effectuée semestriellement relativement aux contrats de plus de 25 000 \$ attribués de gré à gré. Or, seuls les contrats du CSSS de la Pointe-de-l'Île ont fait effectivement l'objet d'une telle transmission. Par contre, l'information transmise était incomplète. Par ailleurs, en vertu du Règlement sur les contrats de services des organismes publics, les contrats de gré à gré de plus de 25 000 \$ doivent être publiés semestriellement dans le SEAO, mais aucun des contrats analysés ne l'a été.

Autres observations

Nous avons constaté que, concernant 3 des 5 contrats attribués par AOP, les directions des CSSS (CSSS Bordeaux-Cartierville–Saint-Laurent, Ahuntsic et Montréal-Nord, Jeanne-Mance) avaient permis à Proaction de réaliser des travaux d'analyse préliminaire à titre gratuit avant le lancement de l'AOP. Cette décision pouvait permettre à Proaction de chiffrer non seulement les montants des économies potentielles, mais également d'avoir accès à des informations privilégiées, ce qui risquait de la placer dans une position avantageuse par rapport à ses concurrents. Nous avons également observé cette situation dans 4 des 5 contrats attribués de gré à gré (ceux des CSSS Cavendish, Pointe-de-l'Île et du Sud-Ouest–Verdun).

Nous avons aussi observé, dans certaines situations où des AOP ont été lancés, que seulement 1 ou 2 entreprises ont déposé une soumission alors que plusieurs fournisseurs de services s'étaient procuré les documents d'appel d'offres. Seuls

le CSSS de Saint-Léonard et Saint-Michel et le CSSS Jeanne-Mance ont tenté de s'informer des raisons de la non-participation des entreprises qui n'ont pas déposé de soumission. Cette démarche était, et est toujours, considérée comme une bonne pratique. Elle aurait, en outre, permis de connaître ce qui a motivé leur désintérêt et d'ajuster le tir de manière à encourager l'accessibilité aux contrats.

Conclusion générale

Nos travaux nous amènent à conclure que, considérant les lacunes soulevées dans 8 des 10 contrats examinés (ceux des CSSS Cavendish, du Sud-Ouest-Verdun, Pointe-de-l'Île, Ahuntsic et Montréal-Nord, Jeanne-Mance et Bordeaux-Cartierville-Saint-Laurent), l'esprit et les principes de la Loi sur les contrats des organismes publics n'ont pas été respectés par les établissements concernés.

Recommandations au ministre

- Rappeler aux agences, aux établissements et aux autres organismes du réseau de la santé et des services sociaux l'obligation de respecter la Loi sur les contrats des organismes publics, de même que le cadre normatif qui en découle, de façon à favoriser la transparence, l'équité et l'accessibilité;
- S'assurer que les agences de la santé et des services sociaux exercent leur responsabilité au regard de leur pouvoir de surveillance des établissements concernant le respect du cadre normatif auquel ils sont assujettis, dont la Loi sur les contrats des organismes publics;
- Rappeler aux présidents-directeurs généraux des agences, aux présidents des conseils d'administration des agences et des établissements ainsi qu'aux directeurs généraux d'établissements d'assumer leurs responsabilités au

regard du respect du cadre normatif relatif à la Loi sur les contrats des organismes publics;

- Revoir les travaux demandés aux vérificateurs externes des établissements du réseau de la santé et des services sociaux de façon à s'assurer que l'ensemble des contrats attribués de gré à gré fasse l'objet d'une reddition de compte conforme;
- Assurer la coordination avec le Secrétariat du Conseil du trésor concernant le respect de la Loi et le suivi des contrats, compte tenu de la responsabilité de ce dernier en cette matière.

Recommandations aux établissements

- Respecter la Loi sur les contrats des organismes publics, laquelle stipule clairement que les contrats de services professionnels de plus de 100 000 \$ doivent faire l'objet d'un AOP afin de favoriser la transparence, l'équité et l'accessibilité;
- Concernant les directeurs généraux qui ne l'auraient pas encore fait, procéder à la désignation d'un responsable de l'observation des règles contractuelles, tel que le prévoit, depuis 2012, la section V.0.1 de Loi sur les contrats des organismes publics, et en informer le ministre;
- Dans les circonstances exceptionnelles autorisées par la Loi pour conclure des contrats de services professionnels de gré à gré de plus de 100 000 \$, respecter les exigences de la Directive concernant la reddition de compte en gestion contractuelle des organismes publics, en vigueur depuis avril 2013, laquelle oblige de compléter la fiche d'autorisation du dirigeant prévue à cette fin. Cette directive indique, entre autres, de :

-
- Documenter adéquatement l'ensemble des éléments en appui à la prise de décision lorsqu'une autorisation du dirigeant est requise, plus spécifiquement en démontrant le bien-fondé de la décision prise, en présentant les circonstances particulières entourant la décision ainsi que les différentes options évaluées au préalable, le cas échéant;
 - Rendre compte au Secrétariat du Conseil du trésor en transmettant la fiche d'autorisation du dirigeant, dûment complétée et dans les délais prescrits;
 - Mettre fin à la pratique de permettre à des fournisseurs de services de faire des travaux préliminaires à titre gratuit, de façon à ce qu'ils ne bénéficient pas d'un avantage indu, de fait ou d'apparence, face à leurs concurrents;
 - Adopter une attitude plus critique lorsqu'une garantie de remboursement est prévue en cas de non-réalisation d'économies attendues, puisque cette condition peut favoriser une prise de décision à court terme qui risque d'aller à l'encontre de l'intérêt public;
 - Consigner de façon plus détaillée la raison pour laquelle des entreprises se sont procuré des documents d'appel d'offres sans avoir franchi l'étape de déposer leur soumission, en se basant sur ce qui est exigé des ministères et des organismes dans la Politique de gestion contractuelle concernant la conclusion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics;
 - S'assurer de publier, au moins semestriellement (sera remplacé par « dans un délai de 30 jours » à compter du 15 septembre 2013) dans le SEAO, tous les contrats de plus de 25 000 \$ conclus de gré à gré, tel que requis par le Règlement sur les contrats de services des organismes publics.