



Institut sur la gouvernance
d'organisations privées et publiques

La gestion contractuelle

Éléments de politique et de reddition de comptes

DÉCEMBRE 2017

Pour une gouvernance créatrice de valeurs®

Ce fascicule a pour but de procurer aux administratrices et aux administrateurs des cégeps ainsi qu'aux gestionnaires des repères sur les éléments de contenu d'une politique de gestion contractuelle et sur la reddition de compte qui les aideront à renforcer la gouvernance de leur établissement.

Principe général

Politique et règlement sont des leviers de gouvernance dont se sert un conseil d'administration (C.A.) pour accomplir sa mission et réaliser son mandat. Sa fonction consiste donc à définir les politiques qui traduisent sa vision et ses valeurs de service public, à orienter l'action, et à déterminer les règlements qui encadreront leur mise en œuvre.

Sa responsabilité consiste à s'assurer que les ressources institutionnelles, les procédures et autres pratiques de gestion sont efficaces et conformes aux lois, aux politiques qu'il a adoptées et aux plans stratégique, financier et budgétaire qu'il a dessinés. Pour l'exercer pleinement, un conseil d'administration s'appuie sur une reddition de comptes complète, franche et claire.

Le fait pour une administration collégiale de rendre compte de ses activités et de sa gestion budgétaire au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES) ou à d'autres entités gouvernementales selon un format administratif préétabli et dans les temps impartis ne la dispense jamais de rendre tous ses comptes à son conseil d'administration, première instance de gouvernance de l'institution.

Quelques règles générales de reddition et de bonne gouvernance lorsque le C.A. adopte une politique nouvelle ou modifie une politique existante :

Reddition attendue de mise en œuvre

À quelle fréquence un C.A. doit-il recevoir une reddition de la mise en œuvre d'une politique ou d'un règlement ? Périodiquement (mensuelle, semestrielle, annuelle) ou occasionnellement (i.e. lorsque survient un événement ou une situation qui déclenche un mécanisme ou une procédure prévue dans une politique ou un règlement) ?

Écart et risque

À quel moment (temps opportun), le conseil d'administration doit être informé de tout écart significatif à un plan, à un budget ou à une procédure et, le cas échéant, des justifications et/ou des correctifs utilisés ?

Échéancier de révision

Dans combien d'années le C.A. fera-t-il une relecture critique de cette politique ?
Chaque année, dans trois ans, dans cinq ans ?

Un C.A. compétent et efficace n'est pas timide, connaît bien son rôle, respecte celui de la direction...et demeure attentif et exigeant !

LA GESTION CONTRACTUELLE

La *Loi sur les contrats dans les organismes publics (c. C-65.1)* encadre la gestion des contrats d'approvisionnement, d'achats et des marchés de construction dans les collèges. En soutien à son administration, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a publié des guides et des directives, effectué des sondages sur la mise en œuvre et proposé des formations aux gestionnaires.

Les cégeps complètent cet encadrement en adoptant leur propre règlement sur leurs achats et contrats de service et de construction et en recourant au besoin à certaines pratiques tel le regroupement des achats¹.

La loi prescrit aux collèges un Responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) chargé de veiller à son application et de conseiller la Direction sur les mesures à prendre pour s'assurer de la conformité des opérations contractuelles. La description de son rôle laisse à penser que le RORC n'est pas seulement un responsable de la conformité, mais qu'il a aussi une responsabilité dans l'application de la loi² et une fonction conseil auprès des dirigeants.

Une directive du SCT sur la reddition de comptes précise que chaque organisme doit lui faire rapport de sa gestion contractuelle à laquelle doit être jointe une déclaration du dirigeant de l'organisme public attestant de la fiabilité des données et des contrôles au plus à la fin de juin de chaque année.

¹ Voir l'annexe 1 pour des modèles de suivi de la gestion de projets d'investissement.

² La transformation du ROCR en RACR est envisagée mais au moment de notre étude, elle n'était pas encore confirmée ou proposée sous forme d'un amendement à la loi.

Recommandations du Vérificateur général

- 1 Renforcer le processus d'établissement des besoins à l'égard de la définition des besoins et des produits livrables, de l'estimation des coûts et de l'établissement de l'échéancier.
- 2 Se doter de mécanismes de contrôle qui permettent de s'assurer que le mode de sollicitation respecte la réglementation et les politiques internes et, en cas de dérogation, veiller à bien justifier les décisions prises et à obtenir les autorisations appropriées en temps opportun.
- 3 Évaluer systématiquement la possibilité de recourir aux achats regroupés pour l'acquisition de biens et de services.
- 4 Appuyer l'évaluation des soumissions sur une documentation pertinente afin de démontrer le caractère objectif et équitable du processus.
- 5 Prévoir l'introduction de clauses de pénalité dans les contrats et les appliquer, et procéder systématiquement à l'évaluation du rendement des fournisseurs pour les contrats d'importance et ceux pour lesquels le rendement du fournisseur est jugé insatisfaisant.
- 6 S'assurer que les fonctions stratégiques liées aux projets de construction sont exercées par des intervenants indépendants, notamment pour l'évaluation des soumissions et la surveillance des travaux, afin d'assurer l'objectivité et l'intégrité du processus.
- 7 S'assurer que les travaux du responsable de l'observation des règles contractuelles sont documentés de façon à pouvoir juger si ses responsabilités sont pleinement assumées.
- 17 S'assurer que les instances de gouvernance reçoivent une information suffisante et en temps opportun afin qu'elles puissent exercer leur rôle quant aux décisions stratégiques et à la surveillance de l'efficacité des contrôles par rapport :
[...]
 - au processus de gestion contractuelle;

Quelques constats

Les cégeps ont tous désormais dans leur organigramme un cadre désigné RORC. Dans plusieurs établissements, le C.A. a, sur recommandation du directeur général, désigné le cadre responsable mais dans quelques autres le C.A. a délégué cette responsabilité au directeur général.

Les collèges ont confié le rôle à un cadre tantôt du service des affaires corporatives et juridiques, tantôt du service des finances et de l'approvisionnement, ou encore au directeur des services administratifs ou au directeur des ressources matérielles.

Aucun cadre dans un établissement collégial n'exerce ce rôle à temps plein. Il s'agit dans tous les cas d'une tâche ajoutée dans sa description de tâches et responsabilités. Nos interlocuteurs dans les collèges affirment qu'il n'y a pas suffisamment à faire pour y affecter un gestionnaire en exclusivité.

Rôle et responsabilité

- ✓ Le C.A. a la responsabilité de nommer un RORC et de s'assurer qu'il dispose de toute l'autorité nécessaire à l'exercice de son rôle avec professionnalisme, indépendance et un grand sens éthique.
- ✓ Le comité de gouvernance doit recommander au conseil d'administration la ressource adéquate (à l'interne ou encore à l'externe du collège) possédant l'expérience, l'expertise et l'autorité professionnelle requises pour exercer la fonction de ROCR.

Le RORC est un levier stratégique de gouvernance qui doit procurer au C.A. et au SCT l'assurance que la gestion contractuelle se conforme à la loi (intégrité, transparence, imputabilité et reddition), aux directives et aux règlements (du gouvernement et du collège) et qu'elle est efficace.

Le C.A. ne devrait pas déléguer la nomination du ROCR au directeur général.

Le ROCR doit avoir une autorité professionnelle reconnue et respectée pour son expérience et son savoir-faire. Ses compétences en analyse et gestion des risques lui permettent :

- ✓ d'identifier les risques du processus de gestion contractuelle;
- ✓ de mettre à jour les mécanismes de contrôle pour maîtriser les risques ou les éviter;
- ✓ de recommander aux dirigeants les politiques et directives à suivre pour y faire face;
- ✓ de proposer des améliorations dans le processus de gestion contractuelle;
- ✓ et de recommander, le cas échéant, des formations complémentaires à l'intention du personnel de gestion contractuelle.

La direction générale doit s'assurer que tout le personnel de gestion connaît bien le rôle du ROCR et collabore à son mandat. Elle doit s'assurer que le ROCR intervient et rend ses avis en temps opportun.

Le ROCR doit travailler en collaboration et en collégialité avec les cadres du collège, dans une approche d'amélioration continue. Il doit également exercer son mandat avec la collaboration des divers comités du conseil, dont plus spécifiquement le comité des ressources matérielles et technologiques.

Au moins une fois l'an, le ROCR dépose au C.A. et à la Direction générale le rapport de ses activités, de ses observations et de ses recommandations. Cette reddition devrait précéder celle qu'il doit faire au SCT.

Selon la loi, le président du C.A. est un dirigeant de l'organisme. C'est donc lui qui devrait attester que les données et les renseignements sont fiables et reflètent bien la gestion contractuelle qui se pratique dans son cégep.

Disposition habilitante

La Loi prévoit que le RORC d'un organisme public peut aussi agir dans un autre établissement que celui qui l'emploie pourvu qu'il relève du même ministère. Cette disposition ouvre la voie des à collaborations entre collèges qui pourraient ainsi partager les frais d'un professionnel voué à la bonne administration et à la bonne gouvernance en matière de gestion contractuelle.

Cette disposition, rarement sinon jamais utilisée dans le réseau collégial (bien qu'elle soit évoquée dans le règlement sur la gestion des achats de certains collèges) l'a été dans le réseau de la santé et des services sociaux. En effet, en 2015, le CIUSSS du Centre-Est de l'île de Montréal a muté un gestionnaire des opérations financières au poste de ROCR « pour l'ensemble des établissements » de son territoire. À cette date, il y avait 11 établissements de santé et de services sociaux dans ce territoire.

Ce modèle de fonctionnement pourrait être avantageusement repris et adapté dans le réseau collégial.

ANNEXE

SUIVI DE LA GESTION DE PROJETS D'INVESTISSEMENT

INFORMATIONS À PRÉSENTER AUX INSTANCES DE GOUVERNANCE

Modèles

**MODÈLE DE SUIVI D'UN PROJET D'INVESTISSEMENT
À L'USAGE DU COMITÉ DE VÉRIFICATION ET DE FINANCES**

Projet		Titre du projet		Lieu/Pavillon	
# Dossier				Description :	
# autre code					
Enveloppe					
Montant initial		Montant révisé			
		Budget initial			
		Budget révisé			
		Total		Notes :	
Responsable					
Chargé de projet					
Statut					
INITIATION : ÉVALUATION DES COÛTS DU PROJET				SUIVI : COÛTS RÉELS DU PROJET (ouverture soumission)	
Étapes réalisées :					
Entrepreneur / spécialiste			\$	Contrat entrepreneur	\$
Contingence de conception	%		\$	Avenants au contrat construction	\$
		Sous-total	\$	Architecte	\$
Contingence de construction	%		\$	Avenants au contrat architecture	\$
		Sous-total	\$	Ingénierie	\$
Honoraires professionnels	%		\$	Avenants au contrat ingénierie	\$
Autres	%		\$	Laboratoire spécialisé	\$
Gestion de projet	%		\$	Avenants au contrat laboratoire	\$
		Sous-total INVEST	\$	Autres travaux (à indiquer)	\$
				Autres travaux (à indiquer)	\$
MAOB (exclure du budget INVEST)			\$	Sous-total avant taxes	\$
				Taxes nettes	\$
Taxes nettes			\$	Total	\$
		Total NET INVEST	\$		
Déboursés réels (net) en date du jour mois année				SOMMAIRE FINANCIER	
Entreprise		Date	\$	Disponibilité (budget)	\$
				Engagements	\$
TOTAL 201X-201X			\$	Réal	\$
Entreprise		Date	\$	Autre engagement (à indiquer)	\$
				Autre engagement (à indiquer)	\$
TOTAL 201X-201X			\$	Solde budgétaire	\$
GRAND TOTAL			\$	ANALYSE DE RISQUE	
				Conditions générales	● ● ●
				Échéancier	● ● ●
				Budget	● ● ●