



Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2015-2016

Vérification particulière

Contrats en technologies
de l'information



**Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2015-2016**

Vérification particulière

Contrats en technologies de l'information

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.





Québec, novembre 2015

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre la vérification particulière intitulée *Contrats en technologies de l'information*. Cette vérification fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*. Elle est accompagnée du document présentant les résultats des travaux sous forme de diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

A handwritten signature in blue ink, which reads "Guylaine Leclerc". The signature is fluid and cursive.

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA

Faits saillants

Objectifs des travaux

La présente vérification a été réalisée à la suite de la demande du Conseil du trésor (C.T. 214787 du 18 mars 2015).

Nous voulions nous assurer que :

- les entités vérifiées gèrent avec un souci d'intégrité certains des principaux risques associés à chacune des phases du processus d'acquisition de biens et de services professionnels dans le domaine des technologies de l'information, et ce, conformément aux règles en vigueur;
- le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) encadre le processus de gestion contractuelle dans le domaine des technologies de l'information afin que les risques associés à l'intégrité soient gérés adéquatement par les ministères et les organismes publics et qu'il en rend compte.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification particulière portant sur des contrats en technologies de l'information.

Les lacunes relatives aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle font en sorte que les risques liés à l'intégrité du processus ne sont pas gérés adéquatement. Ces lacunes sont répandues dans les 8 entités vérifiées et touchent la grande majorité des 27 contrats examinés.

Les entités vérifiées n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres. Elles n'ont pas désigné de responsables pour ces tâches et il manque de la documentation quant aux décisions prises à ces étapes critiques du processus, ce qui ne favorise pas l'imputabilité de ces personnes.

Parmi les 27 contrats vérifiés, il y a 19 contrats exclusivement à taux journalier et 5, majoritairement à taux journalier. Ce type de contrats fait en sorte que les fournisseurs n'assument qu'une faible partie des risques.

Des lacunes ont été relevées dans la composition et le fonctionnement du comité de sélection. Des mécanismes de contrôle sont encore manquants pour assurer que les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres sont indépendantes de celles qui siègent au comité de sélection.

Des modalités relatives aux contrats ne sont pas respectées, ce qui remet en question l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Des travaux sont réalisés par des ressources autres que celles désignées dans le contrat et des travaux non prévus à celui-ci sont réalisés.

Les actions entreprises par le SCT au cours des dernières années nécessitent d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et les organismes à l'égard de la gestion contractuelle en technologies de l'information.

Le recours important aux ressources externes est encore présent dans les ministères et les organismes, et ce, de façon récurrente et sur de longues périodes. Le SCT n'a toujours pas de portrait global et complet de la répartition de la main-d'œuvre en technologies de l'information. Dans les faits, les ministères et les organismes ont encore recours fréquemment au secteur privé afin de combler des besoins, notamment pour des activités de niveau stratégique.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention des ministères et organismes vérifiés. Celles-ci sont présentées en partie ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à tous les ministères et organismes vérifiés

- 1 **Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions [...].**
- 2 **Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.**
- 3 **Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.**
- 4 **Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.**
- 5 **Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.**
- 6 **Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information [...].**

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

- 7 **Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique [...].**
- 8 **Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :**
 - **l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques;**
 - **le type de contrats utilisé;**
 - **les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats.**

Table des matières

1	Mise en contexte	4
2	Résultats de la vérification	9
2.1	Lacunes liées au processus d'attribution des contrats	11
	Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions	
	Suivi du contrat	
	Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor	
2.2	Ressources externes	33
2.3	Recommandations	38
	Commentaires des entités vérifiées	40
	Annexes et sigles	47

Équipe

Véronique Boily
Directrice principale

Mélanie Blackburn
Moïsette Fortin
Isabelle Fournier
Sophie Gagné
Nadia Giguère
Catherine Labbé
Étienne Piedboeuf
Caroline Reny
Katherine Roy
Simon Tremblay
Philippe Turcot

Selon la Loi sur les contrats des organismes publics, les ministères et les organismes publics doivent publier dans le système électronique d'appel d'offres les contrats qui comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars.

1 Mise en contexte

Gestion contractuelle

1 Pour mener à bien leur mission respective, les ministères et les organismes publics acquièrent des biens ou utilisent des services professionnels liés aux technologies de l'information, lesquels sont offerts par de nombreux fournisseurs.

2 Les ministères et les organismes publics versent des sommes importantes pour obtenir ces biens ou ces services. Selon les données colligées par le Secrétariat du Conseil du trésor au moyen du **système électronique d'appel d'offres** (SEAO), des contrats d'approvisionnement et de services professionnels liés aux technologies de l'information de plus de 1,7 milliard de dollars ont été accordés au cours des exercices 2012-2013 et 2013-2014. Il est à noter que la durée des contrats est variable et qu'elle peut s'échelonner sur plusieurs exercices.

3 La gestion contractuelle quant à l'obtention de biens ou de services professionnels comporte plusieurs étapes; les principales sont la définition du besoin et l'estimation des coûts, l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur, l'établissement du contrat, le suivi du contrat et l'évaluation des services reçus du fournisseur.

Réglementation

4 Les contrats des ministères et des organismes publics sont régis par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

5 Cette loi a pour objet d'établir les conditions des contrats conclus entre un ministère ou un organisme public et des fournisseurs. Elle vise à promouvoir certains principes fondamentaux, soit la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents; la transparence dans les processus contractuels; le traitement intègre et équitable des concurrents; la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics. Notons que, parmi les entités faisant l'objet de notre vérification, la Commission de la santé et sécurité du travail (CSST) n'est pas assujettie à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Elle doit donc adopter les règles qui lui sont propres pour ses contrats. Toutefois, ces règles doivent tenir compte des principes fondamentaux énoncés dans la loi.

6 De même, la loi établit des normes relatives à l'attribution des contrats ainsi qu'à leur gestion et elle précise que le seuil minimal à partir duquel les entités doivent procéder par appel d'offres public est celui prévu dans les accords intergouvernementaux applicables.

7 Pour les contrats de biens et de services professionnels des ministères et des organismes publics, le lancement d'un appel d'offres public est exigé lorsque

la valeur estimée du contrat pour les biens est de 25 000 dollars et plus et celle du contrat pour les services est de 100 000 dollars et plus. Lorsque la valeur est inférieure à ces seuils, les entités peuvent aussi choisir d'autres modes de sollicitation (par exemple, sur invitation ou de gré à gré). Par ailleurs, même si la valeur du contrat est égale ou supérieure aux seuils prévus, le gré à gré est autorisé dans certains cas exceptionnels, par exemple s'il y a une situation d'urgence mettant en cause la sécurité des personnes ou des biens.

8 La *Loi concernant la lutte contre la corruption* et la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, adoptées respectivement en 2011 et 2012, contiennent des dispositions visant à renforcer la lutte contre la corruption en matière contractuelle et l'intégrité des contrats publics. Par exemple, il y a eu la création du registre des entreprises non admissibles aux contrats publics et l'obligation pour les entreprises d'obtenir auprès de l'Autorité des marchés financiers une autorisation préalable à l'obtention de certains types de contrats publics.

9 Par ailleurs, des règlements, des directives et d'autres documents publiés par le SCT encadrent les ministères et organismes publics et les guident dans leur gestion contractuelle.

Intégrité des marchés publics

10 Depuis plusieurs années, une importance accrue est accordée à l'**intégrité** des marchés publics.

11 À cet égard, l'OCDE mentionne que la passation des marchés publics est une activité économique essentielle des administrations, laquelle a un impact majeur sur la manière dont l'argent des contribuables est dépensé. De toutes les activités des administrations, les achats figurent parmi les activités les plus exposées au risque de corruption. Les enjeux financiers et l'étroite interaction des intervenants publics et privés font des marchés publics l'un des principaux domaines à risque.

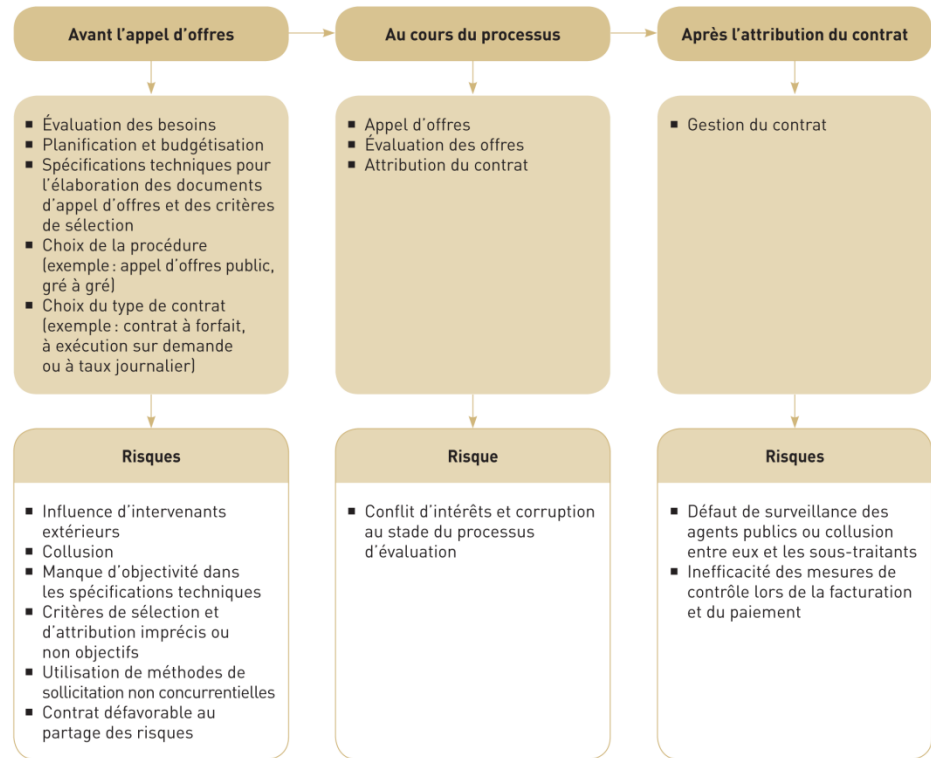
12 L'OCDE ajoute que les efforts déployés pour améliorer l'intégrité des marchés publics font partie intégrante d'une gestion efficace et efficiente des deniers publics. La corruption étant préjudiciable à la concurrence, les administrations qui en sont victimes paient un prix plus élevé pour des biens et des services qui leur sont fournis, ce qui a une incidence directe sur les dépenses publiques. L'OCDE propose des principes pour renforcer l'intégrité qui reposent sur quatre grands piliers : l'efficacité des méthodes qui favorisent la transparence, la qualité de la gestion, la prévention des comportements répréhensibles ainsi que le contrôle et la reddition des comptes. Ces principes contribuent à prévenir non seulement la corruption, mais aussi le gaspillage des ressources publiques.

13 L'OCDE distingue, dans le processus d'acquisition de biens et de services, trois grandes phases auxquelles sont associés des risques et des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité. La figure 1 présente ce processus de même que certains risques.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) précise que l'intégrité peut se définir comme « une condition de l'utilisation des fonds, des ressources, des actifs et des pouvoirs conformément à leur intention officielle et à l'intérêt général ». Parmi les violations de l'intégrité, elle nomme celles qui suivent :

- la corruption (copinage);
- les malversations;
- les conflits d'intérêts;
- la collusion;
- l'usage abusif et la manipulation de l'information;
- le gaspillage et l'usage abusif des ressources de l'administration.

Figure 1 Processus d'acquisition de biens et de services professionnels



Rôles et responsabilités

14 Les ministères et les organismes publics doivent conclure les contrats dans le respect du cadre normatif de gestion contractuelle en vigueur. Chacun peut adopter des règles complémentaires au cadre normatif. De plus, chaque entité doit nommer un **responsable de l'observation des règles contractuelles** (RORC). Celui-ci a notamment pour rôle de veiller à l'application de la loi et de ses règlements, et de s'occuper de la mise en place de mesures qui lui permettent de voir à l'intégrité des processus internes et de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles. En outre, les ministères et les organismes publics sont responsables de la publication des renseignements relatifs aux contrats dans le SEAO ainsi que de la reddition de comptes à fournir au président du Conseil du trésor.

15 Le SCT assiste le président du Conseil du trésor dans l'exercice de ses responsabilités, notamment celle concernant l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Ainsi, le SCT joue un rôle central au regard de la gestion des contrats dans l'administration publique en assurant un encadrement optimal des activités contractuelles. À ce titre, le Secrétariat élabore et propose des modifications normatives, négocie et met en œuvre les accords de libéralisation des marchés publics, offre une expertise-conseil et des formations aux organismes publics, et rend disponible aux entreprises de l'information sur la façon de faire affaire avec l'État. Il assure également le suivi des mécanismes de

La CSST n'étant pas assujettie à la loi, elle n'a pas l'obligation de nommer un responsable de l'observation des règles contractuelles.

reddition de comptes des ministères et organismes publics prévus dans la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics* et soumet au gouvernement un **rapport sur l'application de la loi** tous les cinq ans. De plus, le SCT peut vérifier si les ministères et les organismes publics respectent les règles établies lors du processus d'attribution des contrats.

Selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le SCT devait produire le premier rapport sur l'application de la loi au plus tard en juin 2014. Le rapport a été rendu public en septembre 2014.

Mission de vérification

16 La présente vérification a été réalisée à la suite de la demande du Conseil du trésor (C.T. général 214787 du 18 mars 2015). Le C.T. mentionne que l'Unité permanente anticorruption (UPAC) a procédé à des arrestations le 11 mars 2015, lesquelles se rapportent à un appel d'offres en technologies de l'information lancé par Revenu Québec. Lors du processus d'attribution d'un contrat, huit personnes auraient eu recours à un stratagème d'abus de confiance et elles seraient impliquées dans un complot pour fraude. Ces personnes travaillaient pour des firmes informatiques ou pour le gouvernement.

17 Le Conseil du trésor a demandé au Vérificateur général d'« effectuer une vérification particulière concernant le processus d'adjudication des contrats en technologies de l'information » pour :

- les contrats des trois dernières années auxquels ont participé les cinq personnes travaillant pour des firmes informatiques et qui sont visées par les accusations du 11 mars, soit MM. Patrick Fortin, Daniel Létourneau, Jean-François Robidas, Mohamed El Khayat et Gilles Gariépy. Les contrats recensés initialement par le SCT visaient les ministères et les organismes suivants :
 - Centre de services partagés du Québec (CSPQ);
 - Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST);
 - Institut national de santé publique du Québec (INSPQ);
 - Ministère de la Justice (MJQ);
 - Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS);
 - Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR);
 - Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN);
 - Revenu Québec (RQ).
- tout autre contrat pertinent qui pourrait être porté à l'attention du Vérificateur général ou qui serait découvert au cours de la mission;
- tout autre élément que le Vérificateur général jugera opportun.

18 Simultanément à cette vérification particulière, le commissaire à la lutte contre la corruption a reçu le mandat de « formuler, d'ici le 30 juin 2015, des recommandations au gouvernement sur l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique afin de lutter plus efficacement contre les pratiques illégales rencontrées et de les prévenir ». Le rapport du commissaire a été rendu public en

septembre 2015. Nous avons rencontré les représentants de l'UPAC afin de bien comprendre la portée de nos travaux respectifs.

19 Nous avons commencé nos travaux à partir d'une liste de contrats établis par le SCT. À la suite de notre analyse et après des discussions avec les représentants du SCT, nous avons modifié la sélection des contrats : nous avons mis l'accent sur ceux qui ont été attribués au cours des trois dernières années et qui ont une valeur supérieure à un million de dollars (11 contrats liés à un intimé). Nous avons également ajouté certains contrats pour lesquels les critères initiaux n'étaient pas nécessairement remplis, mais qui, de prime abord, nous semblaient comporter des risques particuliers (18 contrats). Nous voulions avoir un nombre suffisant de contrats pour nous permettre de dresser une meilleure évaluation de la situation. Cette première analyse a eu comme effet de modifier la liste des entités visées par notre vérification. Nous avons ainsi ajouté le ministère de la Sécurité publique (MSP) et nous avons retiré l'INSPQ. De plus, nous avons décidé de ne pas intégrer dans cette mission les travaux concernant les deux contrats d'achats regroupés d'acquisition de biens du CSPQ (2 contrats liés à un intimé). Étant donné qu'ils sont d'une nature distincte des autres contrats de services professionnels et propres à cette entité, nous les traiterons dans un rapport portant sur celle-ci, lequel sera produit au cours des prochains mois.

20 Pour le présent rapport, nous avons donc traité 27 contrats de services professionnels, dont 9 étaient liés à un intimé, d'une valeur totale de 222,7 millions de dollars répartis dans 8 entités. Notons que le SCT fait partie des entités vérifiées puisqu'il a un rôle central à l'égard de la gestion contractuelle; toutefois, aucun de ses contrats n'a fait l'objet de la vérification.

21 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

22 Le Vérificateur général a réalisé plusieurs travaux au cours des 10 dernières années dans le secteur des technologies de l'information. Au fil des ans, nous avons soulevé dans nos rapports des enjeux majeurs auxquels l'appareil gouvernemental faisait face et qui ont fait l'objet de recommandations de notre part. Parmi ces enjeux, rappelons la proximité des firmes avec les entités, le recours important à des ressources externes et la perte d'expertise en matière de technologies de l'information au sein des ministères et des organismes publics.

23 Dans notre rapport publié en 2012, nous avons relevé plusieurs lacunes liées à la gestion contractuelle des technologies de l'information dans trois entités gouvernementales, lacunes qui ont fait l'objet de recommandations. Mentionnons les cas pour lesquels il y avait peu de concurrence, l'utilisation généralisée des contrats à taux journalier, ce qui ne permet pas un partage équilibré des risques, ou encore le suivi déficient du respect des clauses contractuelles. L'annexe 2 présente des extraits de nos vérifications antérieures.

24 Pour la présente mission, il est important de préciser que nous n'avons pas l'objectif de vérifier si la situation quant à l'ensemble des recommandations formulées dans les vérifications dont il est question ci-dessus avait évolué. Toutefois, certaines observations que nous avons faites lors de ces vérifications à l'égard du processus de gestion contractuelle et du recours aux ressources externes sont toujours pertinentes.

25 Notre mandat est différent de celui du commissaire à la lutte contre la corruption, lequel visait à « formuler, d'ici le 30 juin 2015, des recommandations au gouvernement sur l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique afin de lutter plus efficacement contre les pratiques illégales rencontrées et de les prévenir ». En effet, le Vérificateur général n'avait pas le mandat de confirmer la présence de fraude, de collusion ou de corruption. Afin de répondre à la demande faite par le Conseil du trésor, nous avons orienté nos travaux sur les principaux risques associés à l'intégrité du processus d'acquisition de services professionnels dans le domaine des technologies de l'information et sur les pratiques qui font en sorte que les ministères et organismes sont vulnérables au développement de comportements répréhensibles. Pour établir les principaux risques liés à l'intégrité du processus pendant la préparation de l'appel d'offres, nous nous sommes basés sur notre compréhension du **stratagème** utilisé par les intimés, lequel est mentionné dans la demande du Conseil du trésor.

26 Nous avons également examiné l'encadrement exercé par le SCT afin que les risques associés à l'intégrité du processus soient gérés adéquatement.

27 Les lacunes relatives aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle sont répandues dans les huit entités vérifiées, ce qui fait en sorte que les risques liés à l'intégrité du processus ne sont pas gérés adéquatement. Par ailleurs, le recours aux ressources externes est encore élevé dans les ministères et les organismes.

Notre compréhension du stratagème est fondée sur l'information disponible, étant donné les poursuites en cours.

28 La situation observée est d'autant plus préoccupante que nos travaux de vérification se sont déroulés dans des ministères et des organismes qui sont des donneurs importants de contrats en technologies de l'information. Plusieurs des lacunes que nous avons recensées dans les vérifications précédentes sont présentes dans les entités qui font l'objet de notre vérification.

29 D'entrée de jeu, il est important de mentionner que nous n'avons pas observé de différences significatives dans le processus d'attribution des contrats en technologies de l'information lorsque les personnes intimées étaient impliquées, de façon directe ou indirecte, dans le contrat. En fait, le processus d'attribution des 27 contrats examinés, autant les 9 contrats liés à un intime que les autres, comporte des lacunes communes qui touchent la grande majorité de ceux-ci. Mentionnons que toutes les entités vérifiées sont concernées par la plupart de ces lacunes. Parmi celles qui ont le plus d'impact sur l'intégrité du processus, nous retenons les suivantes :

- Détermination des besoins et préparation de l'appel d'offres
 - Mécanismes de contrôle insuffisants pour s'assurer de l'impartialité et de l'imputabilité des personnes responsables de ces travaux;
 - Utilisation généralisée d'un contrat à taux journalier ne permettant pas un partage adéquat des risques entre l'entité et le fournisseur;
- Évaluation des soumissions
 - Composition inadéquate du comité de sélection;
 - Manque de documentation sur la justification des consensus établis;
 - Absence de validation de l'information contenue dans les soumissions analysées;
- Exécution du contrat
 - Non-respect des modalités du contrat (notamment recours à certains profils, travaux prévus, ressources proposées);
 - Ressources, dont un intime, travaillant simultanément dans plus d'une entité et pour plus d'un fournisseur.

30 Les ministères et les organismes de la fonction publique ont des besoins importants de ressources en technologies de l'information pour réaliser leurs activités courantes et stratégiques, de même que pour mener à terme leurs projets de développement. Pour combler ces besoins, ils font appel à des ressources externes en offrant essentiellement des contrats à taux journalier. Le processus d'attribution étant long et coûteux, les gestionnaires préfèrent signer un contrat de grande envergure et de large portée pour parer à toutes les éventualités. Par la suite, certaines modalités du contrat ne sont pas respectées.

31 Les observations faites tout au long de ce rapport nous amènent à conclure que le processus actuel n'est pas suffisamment adapté pour répondre aux besoins en technologies de l'information, lesquels sont en constante évolution. De plus, ce processus, tel qu'appliqué par les ministères et organismes, ne favorise pas le respect de certains principes de la loi, notamment la transparence du processus contractuel et le traitement intègre et équitable des concurrents. Cela n'assure pas

l'utilisation optimale des deniers publics. Parmi les faits qui appuient notre conclusion, mentionnons les suivants :

- L'omniprésence des ressources externes dans les entités augmente le risque qu'il y ait une influence exercée lors de l'attribution des contrats.
- L'envergure de certains appels d'offres limite la concurrence aux firmes qui peuvent y répondre.
- Dans plusieurs cas, peu de soumissions sont reçues.
- Les firmes se qualifient en bonne partie selon les compétences et l'expérience de ressources qu'elles proposent dans la soumission, alors que ce sont d'autres ressources qui réalisent les travaux.

32 À notre avis, ce n'est pas uniquement le fait d'ajouter des règles qui peut remédier aux lacunes relevées dans ce rapport. L'utilisation du processus de gestion contractuelle est trop souvent perçue au sein des entités comme un passage obligé pour qualifier un fournisseur. D'une part, une meilleure sensibilisation des différents acteurs concernés par le processus contractuel aux principes visés par la loi et une plus grande responsabilisation à l'égard de leur rôle pour assurer l'intégrité des processus dans les organisations sont nécessaires. D'autre part, une analyse concertée du SCT et des ministères et organismes sur les problèmes que vivent ces derniers et une réflexion en profondeur s'imposent pour trouver des solutions durables aux enjeux auxquels font face les gestionnaires en technologies de l'information. Toutes ces actions sont primordiales, surtout que les sommes en jeu sont considérables.

33 Nous avons divisé notre rapport en deux volets. D'abord, nous présentons les lacunes observées dans le processus d'attribution des 27 contrats ayant fait l'objet de nos travaux et dans l'encadrement du SCT à l'égard de ce processus. Ensuite, nous traitons des risques associés à la façon dont les entités utilisent les ressources externes pour leurs activités en technologies de l'information et des actions du SCT à cet égard.

2.1 Lacunes liées au processus d'attribution des contrats

34 Le processus d'attribution des contrats de la fonction publique québécoise repose sur le professionnalisme et l'intégrité des acteurs et sur les mécanismes mis en place par les entités pour assurer la transparence de ce processus ainsi que l'indépendance, la neutralité et l'imputabilité des acteurs.

35 Il y a un risque que l'intégrité du processus soit compromise, et cela, à toutes les étapes. Étant donné que la valeur des contrats est importante, il est donc essentiel de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour se protéger d'un manque d'objectivité et d'indépendance, assurer le partage des risques et favoriser la concurrence lors de la détermination des besoins et de la préparation de l'appel d'offres. De même, les mesures doivent être conçues de manière à prévenir les conflits d'intérêts et l'influence importante lors de l'évaluation des

offres et à assurer une saine utilisation des fonds publics lors de la gestion des contrats.

36 Les ministères et les organismes ne gèrent pas adéquatement des activités liées à certaines étapes importantes du processus d'attribution des contrats vérifiés, soit la préparation de l'appel d'offres, l'évaluation des soumissions et le suivi du contrat. Le soutien offert par le SCT à l'égard du processus nécessite d'être renforcé.

37 Les lacunes exposées dans les sous-sections suivantes illustrent les problèmes auxquels fait face l'administration publique en matière de gestion contractuelle en technologies de l'information.

Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions

38 La préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions sont des étapes particulièrement risquées : il est possible que des ressources externes y exercent une influence et que de la collusion ou de la corruption soit présente. Comme nous l'expliquons dans la section 2.2, la présence importante des fournisseurs externes en technologies de l'information dans les entités et le fait qu'ils peuvent occuper des fonctions stratégiques accentuent ces risques.

39 Avant de lancer un appel d'offres, il est essentiel de définir les besoins et les produits livrables, d'élaborer les spécifications techniques de l'appel d'offres et les critères d'évaluation qui permettront de qualifier et de retenir un fournisseur. C'est également à cette étape que le type de contrat (à forfait, à taux unitaire ou à taux journalier) est défini. Toutes ces données servent à élaborer le document d'appel d'offres qui sera publié dans le SEAO.

40 Au cours du processus d'attribution du contrat, les soumissions conformes sont présentées à un comité de sélection lorsque les documents d'appel d'offres comportent des critères d'évaluation de la qualité en vertu desquels les soumissions doivent être évaluées. Le comité de sélection est composé d'un secrétaire chargé de coordonner le déroulement de l'évaluation et d'un minimum de trois membres, dont au moins un ne fait pas partie de l'entité. L'objectif est d'assurer une évaluation équitable et impartiale des soumissions afin de qualifier la firme qui sera retenue pour effectuer le contrat.

Préparation de l'appel d'offres

41 Selon les bonnes pratiques, les ministères et les organismes doivent s'assurer de l'indépendance, de la neutralité et de l'imputabilité des personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres. Ils doivent notamment se doter de balises pour repérer les liens privilégiés et les conflits d'intérêts potentiels de toutes les personnes engagées dans le processus de gestion contractuelle. Ces balises doivent comprendre une définition claire de

la notion de liens privilégiés et de conflits d'intérêts applicables aux technologies de l'information et des procédures pour les gérer.

42 D'ailleurs, dans le *Coffre à outils : pour protéger l'intégrité des contrats publics*, le SCT indique que l'un des principes inclus dans la Déclaration des valeurs de l'administration publique québécoise est l'impartialité (objectivité et neutralité). Les fonctionnaires doivent se comporter de façon à éviter toute situation pouvant mener à mettre en doute l'intégrité dans l'administration publique, particulièrement dans les contrats. Ils doivent se poser plusieurs questions pour déterminer si leurs intérêts personnels sont en conflit avec leurs devoirs publics et s'ils peuvent nuire à leur neutralité. Par exemple, on y traite notamment des relations familiales ou des liens d'amitié avec des contractants.

43 Les entités vérifiées n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres. De plus, elles n'ont pas désigné de responsables pour ces tâches et il manque de la documentation quant aux décisions prises à ces étapes critiques du processus, ce qui ne favorise pas l'imputabilité de ces personnes.

Indépendance et impartialité

44 Il importe que des mesures soient mises en œuvre par les ministères et les organismes pour recenser les liens privilégiés qu'entretiennent les personnes directement concernées par l'élaboration des besoins et la préparation de l'appel d'offres avec les firmes et les conflits d'intérêts que ces personnes peuvent avoir. Par exemple, la déclaration d'intérêts de la part de ces personnes est l'un des moyens dont disposent les entités pour gérer les risques relatifs à ces types de situation. Or, pour tous les contrats vérifiés, il n'y avait aucun mécanisme qui aurait permis de repérer les liens privilégiés et les conflits d'intérêts.

45 Nous avons d'ailleurs relevé des situations conflictuelles dans trois des entités vérifiées. Ainsi, des ressources externes ont participé à la préparation de l'appel d'offres, alors qu'elles travaillaient pour la firme qui a obtenu le contrat. Ces situations nous paraissent inadmissibles parce que la firme à qui est accordé le contrat est avantagée par rapport aux autres firmes soumissionnaires. Les cas suivants illustrent nos propos :

- Au MEESR, une ressource externe a rédigé l'appel d'offres pour ensuite être embauchée par la firme qui a obtenu le contrat. Pour un autre dossier, cette même ressource externe a été consultée pour la rédaction de l'appel d'offres, alors qu'elle travaillait pour la firme qui a obtenu le contrat.
- À Revenu Québec, une ressource externe travaillant pour la firme qui a obtenu le contrat a contribué à l'élaboration des besoins liés à l'appel d'offres.
- Au MSP, pour un appel d'offres visant la continuité d'un projet, les spécifications relatives à l'architecture du projet ont été déterminées par la firme qui travaillait sur ce projet et qui a obtenu le contrat. Or, le critère

concernant la compréhension de l'architecture du projet valait 35 %. De plus, la clause sur l'impossibilité de soumissionner était absente. Celle-ci est normalement présente dans l'appel d'offres lorsque la firme participe à la préparation de celui-ci.

46 Même lorsque les appels d'offres sont préparés par des ressources internes, il s'avère essentiel d'évaluer s'il y a un lien entre ces ressources et les firmes soumissionnaires. D'ailleurs, le commissaire à la lutte contre la corruption mentionne dans son rapport que des employés de l'État entretiennent des liens privilégiés avec des représentants de firmes informatiques et omettent d'en aviser leur employeur.

47 Les ministères et les organismes n'ont pas de balises pour établir s'il y a des liens entre les personnes concernées par l'élaboration des besoins et la préparation de l'appel d'offres et certaines firmes; le cas échéant, ils n'ont pas non plus de procédures pour encadrer ces liens. En effet, ces liens peuvent influencer les décisions prises à ces étapes et entacher l'intégrité du processus.

48 Dans le cas de certains contrats à forfait, un comité technique élabore, entre autres, les spécifications techniques et les critères de qualification pour l'appel d'offres. La nomination de plusieurs personnes à ces comités favorise une plus grande impartialité.

49 Compte tenu de l'importance des montants en cause pour les contrats à taux journalier que nous avons vérifiés, il est essentiel que les entités mettent en place des mécanismes pour éviter qu'il n'y ait qu'une seule personne responsable qui participe à la définition des besoins et à l'élaboration de l'appel d'offres. En effet, il est important qu'au moins une des personnes concernées ne soit pas liée aux besoins ni à la gestion du contrat qui en découle, ce qui assure une plus grande impartialité dans le choix des spécifications contenues dans le document d'appel d'offres (par exemple, les exigences liées aux compétences et à l'expérience quant aux profils demandés) et des critères d'évaluation de la soumission du fournisseur. De plus, cette personne doit obtenir l'autorité nécessaire pour que son opinion soit considérée. Ces mécanismes diminuent le risque qu'un fournisseur en particulier soit avantagé du fait qu'il connaît la ou les personnes qui sont directement concernées par les besoins.

50 Les personnes affectées à la gestion contractuelle peuvent aussi remplir un rôle plus important à titre de gardiens de l'impartialité des décisions. En effet, même si elles ne sont pas nécessairement des spécialistes en technologies de l'information, ces personnes connaissent bien le processus de gestion contractuelle et elles devraient être plus facilement en mesure de détecter toute situation indiquant un mauvais déroulement de ce processus. La prise en compte d'une situation de ce type pourrait donner lieu à une révision des spécifications incluses dans l'appel d'offres ainsi qu'à une discussion de ces éléments avec les responsables de l'appel d'offres avant sa publication. Selon les dires de certains employés affectés à la gestion contractuelle, cette révision se ferait de façon informelle. Toutefois, il y a peu d'indices d'une telle révision dans l'ensemble des dossiers vérifiés.

Imputabilité et transparence

51 Pour les contrats vérifiés, il n'y a presque jamais d'identification formelle des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. L'identification formelle de ces personnes permet de mieux contrôler l'accès à l'information et favorise la confidentialité des documents. En outre, cela contribue à l'imputabilité des personnes responsables.

52 La transparence du processus est l'un des principes fondamentaux de la loi. C'est pourquoi la documentation adéquate des principaux gestes posés lors de la préparation de l'appel d'offres prend toute son importance. Pour les contrats exclusivement ou majoritairement à taux journalier, les décisions qui ont mené à l'établissement des spécifications techniques et des critères d'évaluation permettant de qualifier un fournisseur n'étaient pas suffisamment documentées. À titre d'illustration, on n'a pas justifié le nombre d'années d'expérience requises concernant les profils demandés pour réaliser les travaux ni le poids accordé aux critères d'évaluation.

53 Ce manque de rigueur dans la documentation des décisions prises n'assure pas l'imputabilité des personnes qui prennent les décisions lors de l'élaboration des besoins pas plus que celle des personnes responsables de la gestion des contrats. Par exemple, lorsque des écarts importants sont observés entre l'évaluation des besoins et les ressources effectivement utilisées, les personnes concernées par la gestion du contrat ne se considèrent pas comme responsables.

Contrats à taux journalier

54 Lors de notre vérification de 2012 portant sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, nous avons déploré que la rémunération à taux journalier soit celle généralement utilisée dans les contrats, et ce, au détriment de la rémunération forfaitaire. Le contrat à forfait exige la livraison de services précis pour un montant clairement déterminé. Nous avons incité les entités à documenter et à justifier le choix de la rémunération à taux journalier.

55 Une grande majorité des contrats vérifiés qui ont été accordés par les ministères et organismes étaient à taux journalier. Avec ce type de contrats, les fournisseurs n'assument qu'une faible partie des risques.

56 L'utilisation de contrats à taux journalier demeure la pratique courante dans les ministères et organismes. Des 27 contrats vérifiés, 19 étaient exclusivement à taux journalier et 5, majoritairement à taux journalier (c'est-à-dire de 63 % à 98 % de la valeur totale du contrat), ce qui représente 69 % de la valeur totale des contrats vérifiés (222,7 millions). Mentionnons que les 9 contrats liés à un intime font partie de l'une ou l'autre de ces catégories. Le tableau 1 dresse un portrait de la situation pour les entités vérifiées.

Tableau 1 Répartition des contrats vérifiés selon le type de rémunération¹

	Contrats exclusivement à taux journalier		Contrats majoritairement à taux journalier		Contrats majoritairement à forfait		Total
	N ^{bre}	Valeur des contrats (\$)	N ^{bre}	Valeur des contrats (\$)	N ^{bre}	Valeur des contrats (\$)	Valeur des contrats (\$)
CSPQ	4	19 943 200	2	20 591 902	-	-	40 535 102
CSST	3	5 243 560	1	7 937 671	-	-	13 181 231
MJQ	1	6 631 900	1	10 984 500	-	-	17 616 400
MSSS	2	969 216	-	-	-	-	969 216
MSP	-	-	-	-	1	2 016 806	2 016 806
MEESR	3	6 057 230	-	-	-	-	6 057 230
MERN	3	48 692 953	-	-	1	56 949 999	105 642 952
RQ	3	19 035 626	1	5 763 356	1	11 847 826	36 646 808
Total	19	106 573 685	5	45 277 429	3	70 814 631	222 665 745

1. Le type de rémunération a été déterminé selon ce qui était prévu dans l'appel d'offres.

57 Contrairement aux contrats à forfait, les contrats à taux journalier présentent des risques presque nuls pour le fournisseur. Pour ce dernier type de contrats, étant donné que le fournisseur ne prend pas l'engagement formel de réaliser l'ensemble du mandat incluant les produits livrables qui y sont associés pour un montant global fixé, l'incitatif lié à l'efficacité et à l'efficience est moins présent. En effet, le fournisseur n'ayant aucune obligation de finaliser l'ensemble des travaux, il met seulement des ressources à taux journalier à la disposition de l'entité, et ce, à la demande de cette dernière. Les risques liés aux délais et à la qualité des travaux sont assumés principalement par les ministères et les organismes.

58 Il est vrai que la rédaction d'un appel d'offres pour donner un contrat à forfait est un processus exigeant. Cela nécessite une détermination précise des besoins, une connaissance détaillée des différentes possibilités existantes pour combler les besoins de même que des compétences à l'interne suffisamment élevées pour les évaluer adéquatement.

59 Cependant, bien que, dans certaines situations, la rémunération à taux journalier puisse être justifiable, son utilisation généralisée et la façon dont les contrats sont gérés rendent les entités plus vulnérables à des comportements répréhensibles. De tels comportements peuvent apparaître en raison de l'absence de contrôles a priori et de plusieurs déficiences relevées à l'égard des contrôles a posteriori, comme nous l'expliquons dans les paragraphes suivants.

60 En effet, ce type de contrats n'exige pas que l'on définisse les besoins de façon aussi détaillée que pour un contrat à forfait. Les contrôles a priori liés à une planification rigoureuse et à une bonne définition des besoins par une équipe à l'interne, comme cela est nécessaire pour un contrat à forfait, sont absents pour un contrat à taux journalier.

61 Dans les cas où il est utilisé, le contrat à taux journalier requiert alors une gestion plus rigoureuse de son exécution en termes de suivi et de contrôle. La

section de ce rapport portant sur le suivi des contrats soulève plusieurs problèmes à cet égard.

62 Voici quelques-uns des facteurs qui, à notre avis, peuvent expliquer le fait que l'on ait peu recours à d'autres types de contrat que celui à taux journalier :

- la planification des travaux à mener en technologies de l'information, laquelle ne considère pas suffisamment l'analyse des autres options possibles qui permettraient de les réaliser, notamment par la sélection des projets qui pourraient être impartis;
- le nombre insuffisant de ressources à l'interne qui sont en mesure d'évaluer adéquatement les besoins et de lancer un appel d'offres qui donnera lieu à un contrat à forfait;
- le manque de ressources à l'interne, qui peut créer une dépendance envers les fournisseurs pour la réalisation des opérations courantes et nécessaires à la réalisation de la mission.

63 Par ailleurs, dans la récente **stratégie Rénover l'État par les technologies de l'information**, une mesure vise à ce que les ministères et les organismes publics prennent davantage en compte les autres types de contrat, dont celui à forfait.

La stratégie a été publiée par le gouvernement en juin 2015.

Évaluation des soumissions

64 Le comité de sélection, si son fonctionnement et sa composition sont gérés adéquatement, constitue l'un des moyens pour assurer une évaluation impartiale et équitable des soumissions. À l'inverse, il peut représenter un facteur important de risque de fraude ou de collusion.

65 Des lacunes relevées dans la composition et le fonctionnement du comité de sélection de chacune des entités vérifiées et pour la majorité des contrats examinés peuvent ne pas toujours mener à une évaluation équitable et impartiale des soumissions reçues.

Comité de sélection

66 Bien que l'étape de l'évaluation des offres soit encadrée par une réglementation et des directives gouvernementales claires, des mécanismes de contrôle sont encore manquants pour assurer que les personnes engagées dans la détermination des besoins et dans l'élaboration de l'appel d'offres sont indépendantes de celles qui siègent aux comités de sélection.

67 D'une part, le nom des membres est proposé par les personnes directement concernées par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres, ce qui ne permet pas une « étanchéité » suffisante entre ceux qui élaborent les besoins et les documents d'appel d'offres et le comité de sélection. Cette situation a été observée pour tous les contrats vérifiés.

68 D'autre part, pour au moins 18 dossiers qui concernent toutes les entités vérifiées (5 de ces dossiers sont liés à un intimé), une personne qui était étroitement associée à la détermination des besoins et à l'élaboration de l'appel

d'offres a siégé au comité. La personne était soit chargée de projet, soit responsable de l'élaboration des besoins, soit en lien hiérarchique avec ces dernières. Bien qu'il puisse être parfois nécessaire qu'une personne ayant une expertise particulière siège au comité de sélection, les entités doivent s'assurer que le comité a le degré d'indépendance nécessaire pour faire une évaluation objective et neutre.

69 De plus, certains représentants des entités vérifiées nous ont dit avoir de la difficulté à trouver des membres : il y a peu de personnes intéressées à participer au comité de sélection, entre autres parce que la charge de travail pour évaluer les soumissions dans le domaine des technologies de l'information est importante (appels d'offres complexes et volumineux). Malgré les difficultés relatives à la formation de tels comités, les ministères et les organismes ne doivent pas perdre de vue la nécessité de trouver pour y siéger des personnes ayant les compétences nécessaires tout en étant indépendantes quant à la détermination des besoins et à l'élaboration de l'appel d'offres.

70 Les problèmes liés à la composition des comités de sélection demandent que l'on s'y penche sérieusement, car c'est la crédibilité même du processus d'évaluation des soumissions qui est en jeu.

Sélection du fournisseur

71 Dans les dossiers d'évaluation des soumissions figurent des notes manuscrites des membres des comités de sélection et la confirmation qu'un consensus a été établi. Toutefois, pour tous les dossiers vérifiés, il y a peu de documentation permettant de comprendre ce qui a mené à la décision prise collectivement par les membres des comités. Cette documentation devrait contenir les explications et les arguments qui ont permis d'en arriver à un consensus et décrire la façon dont les divergences d'opinions ont été résolues. Ce manque de documentation représente un défaut de transparence et ne permet pas la traçabilité des décisions qui montrent que le traitement des fournisseurs est juste et équitable. De plus, il empêche de repérer la possible influence excessive d'un membre.

72 L'absence de validation de l'information contenue dans les soumissions est un autre facteur qui a retenu notre attention, et cela, dans toutes les entités vérifiées. Selon le guide du secrétaire de comités de sélection produit par le SCT, l'évaluation des soumissions ne peut se faire qu'au moyen des seuls renseignements présents dans le dossier remis. Des précisions devraient être apportées au guide puisqu'il est essentiel que l'information figurant dans les soumissions soit remise en question lorsque des renseignements provenant d'autres sources soulèvent des doutes quant à la véracité de cette information.

73 Par exemple, des membres de comités ont mentionné dans leurs notes qu'ils savaient que les ressources proposées n'avaient pas toute l'expérience indiquée ou les diplômes requis ou encore qu'elles n'étaient pas disponibles pour réaliser les travaux aux dates demandées. Cela n'a pas mené à la validation de cette information et il n'y a pas eu d'impact sur la qualification du fournisseur qui a

obtenu le contrat. Cette façon de faire ne contribue pas à la responsabilisation des fournisseurs par rapport à la fiabilité des renseignements présentés dans leur soumission.

Libre jeu de la concurrence

74 Dans notre rapport publié en 2012, nous avons mentionné qu'une part substantielle des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information était attribuée à un nombre restreint de fournisseurs et que la sollicitation de ces derniers ne permettait pas d'atteindre pleinement l'objectif lié au libre jeu de la concurrence. Une cause potentielle du nombre restreint de fournisseurs était l'envergure des contrats.

75 Lors de nos travaux de 2012, une majorité des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information étaient répartis entre quelques firmes seulement. Le commissaire à la lutte contre la corruption a noté dans son rapport que certaines grandes firmes influencent les ministères et les organismes publics afin que les projets soient les plus gros possible, ce qui limite ainsi la concurrence.

76 Pour 13 appels d'offres, le nombre de fournisseurs qui soumissionnent est restreint. De plus, l'envergure des contrats est élevée, ce qui limite la concurrence.

77 En effet, sur les 27 contrats de services professionnels, une seule soumission a été reçue pour 5 appels d'offres et 2 soumissions, pour 8 appels d'offres. De plus, une seule soumission a été jugée conforme et acceptable dans le cas de 4 de ces 8 appels d'offres (tableau 2). Cela remet en question le jeu de la concurrence.

Tableau 2 Soumissions reçues pour des appels d'offres

	Une soumission reçue jugée conforme et acceptable		Deux soumissions reçues		Deux soumissions reçues, mais une seule jugée conforme et acceptable	
	Nombre d'appels d'offres	Valeur des contrats (\$)	Nombre d'appels d'offres	Valeur des contrats (\$)	Nombre d'appels d'offres	Valeur des contrats (\$)
CSPQ	2	12 856 400	2	20 591 902	1	2 789 149
CSST	2	12 911 731	-	-	-	-
MEESR	1	3 398 805	2	2 658 425	1	1 090 425
MERN	-	-	2	94 949 632	1	37 999 633
RQ	-	-	2	13 835 080	1	11 847 826
Total	5	29 166 936	8	132 035 039	4	53 727 033

78 Par ailleurs, l'importance des besoins liés à l'appel d'offres en termes de jours-personnes ou de profils différents demandés limite la concurrence. En effet, ce ne sont pas toutes les firmes qui ont la capacité d'y répondre. Des 24 contrats à

taux journalier, 16 étaient supérieurs à 2 millions de dollars et demandaient un nombre important de jours-personnes et de multiples profils. Le tableau 3 montre la situation.

Tableau 3 Contrats exclusivement ou majoritairement à taux journalier

Nombre	Valeur de chaque contrat (\$)	Nombre de jours-personnes pour chaque contrat	Nombre de profils pour chaque contrat
8	Moins de 2 millions	De 300 à 3 931	De 1 à 13
12	De 2 à 10 millions	De 2 090 à 16 610	De 2 à 18
4	De 10 à 38 millions	De 13 230 à 44 452	De 7 à 25

79 Par ailleurs, plusieurs contrats ont été attribués au fournisseur qui détenait le précédent contrat, ce qui met l'accent sur l'avantage que détient le fournisseur en place par rapport à un autre fournisseur. En effet, tous les fournisseurs doivent disposer de la même information au moment de l'appel d'offres. À la suite de la publication de 19 appels d'offres liés à la poursuite des activités, 15 contrats d'une valeur de 154,9 millions de dollars ont été obtenus par la firme déjà en place dans l'entité (tableau 4).

Tableau 4 Contrats liés à la poursuite des activités¹

	Nombre d'appels d'offres	Valeur des contrats (\$)²	Contrats accordés au fournisseur déjà en place	
			N ^{bre}	\$
CSPQ	4	20 034 549	4	20 034 549
CSST	3	8 207 171	3	8 207 171
MJQ	2	17 616 400	2	17 616 400
MSSS	1	487 350	-	-
MSP	1	2 016 806	1	2 016 806
MEESR	2	4 966 805	2	4 966 805
MERN	4	105 642 952	3	102 045 952
RQ	2	17 048 372	-	-
Total	19	176 020 405	15	154 887 683

1. Des neuf contrats auxquels a participé un intimé, il y en a sept qui étaient liés à la poursuite des activités; sur ces sept contrats, cinq ont été obtenus par la firme déjà en place dans l'entité.

2. Il s'agit de la valeur des contrats vérifiés qui sont associés à l'appel d'offres.

Suivi du contrat

80 Peu importe la rigueur apportée au processus d'attribution du contrat, tous les efforts pour renforcer le processus demeureront vains si, par la suite, les modalités relatives à celui-ci ne sont pas respectées. L'OCDE indique d'ailleurs que les risques les plus fréquents pour l'intégrité après l'attribution du contrat sont notamment les suivants :

- Le contrôle relatif à la qualité des travaux et au calendrier de prestation est insuffisant ou il y a collusion entre le fonctionnaire chargé de superviser le déroulement des activités et le contractant. Cela peut avoir comme conséquence que des prestations ou des services ne correspondent pas aux spécifications ou que des prix soient plus élevés, et ce, au bénéfice du soumissionnaire.
- La supervision des fonctionnaires chargés de la gestion des contrats est absente, ce qui pourrait entraîner des détournements quant à l'affectation des sommes ou des transferts de coûts entre les contrats.

81 Un suivi rigoureux vise à s'assurer que les modalités du **contrat** sont respectées, notamment l'obtention des ressources désignées dans la soumission gagnante, la réalisation des travaux prévus et l'imposition de pénalités, le cas échéant. De même, il est nécessaire d'avoir des contrôles pour vérifier que les travaux facturés ont bien été réalisés et qu'ils sont faits à la satisfaction du client. Précisons que, pour les contrats à taux journalier, les ministères et les organismes doivent accorder plus d'efforts a posteriori à la gestion des contrats en termes de suivi et de contrôle, étant donné que le fournisseur n'est pas tenu de livrer un produit précis, mais plutôt d'offrir une certaine prestation de travail.

Le contrat est constitué des documents suivants :

- le contrat dûment rempli et signé par les parties ainsi que les avenants au contrat;
- les documents d'appel d'offres et, le cas échéant, les addenda;
- la soumission présentée par le fournisseur.

82 Des modalités relatives aux contrats vérifiés ne sont pas respectées, ce qui remet en question la saine gestion des deniers publics et l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

83 Lors d'un appel d'offres public, les firmes déposent des soumissions pour répondre à celui-ci. La firme qui obtient le contrat est sélectionnée selon les modalités de qualification décrites dans l'appel d'offres. C'est pourquoi, afin de respecter les principes de la loi, il est primordial que les entités du secteur public s'assurent du respect des clauses du contrat. Or, nous avons relevé des écarts par rapport à ces clauses, notamment les suivants :

- La répartition par profil des jours-personnes réellement utilisés est différente de celle déterminée dans le contrat.
- Des travaux non prévus dans le contrat sont effectués.
- Des travaux sont réalisés par des ressources autres que celles désignées dans le contrat.

84 À notre avis, le non-respect de certaines des modalités des contrats vérifiés démontre que l'appel d'offres est trop souvent perçu comme un passage obligé au sein des entités pour qualifier un fournisseur, alors qu'il devrait être vu comme un contrat qui engage les parties et dont les clauses doivent être rigoureusement respectées. De plus, le processus de gestion contractuelle n'est plus adapté aux activités en technologies de l'information, étant donné que l'évolution est rapide dans ce domaine et que les besoins changent. Le fait que la quasi-totalité des contrats vérifiés sont d'une durée de trois à cinq ans ne donne pas la flexibilité nécessaire pour répondre aux nouveaux besoins.

85 Les gestionnaires des entités acceptent des compromis avec les firmes dans le but d'assurer le bon déroulement des opérations courantes et des projets en technologies de l'information, ce qui peut démontrer la dépendance envers l'expertise externe. Par ailleurs, ils ne sont pas suffisamment sensibilisés à l'impact du non-respect des clauses contractuelles sur l'intégrité de l'ensemble du processus d'attribution et à leur responsabilité à cet égard.

86 À ce propos, même si l'appel d'offres fait partie intégrante du contrat, certaines clauses présentes dans le document d'appel d'offres pourraient être reprises dans le contrat signé entre les parties pour rappeler l'importance de ces clauses au fournisseur et au responsable du contrat. Par exemple, notons l'application possible de pénalités ou le transfert des connaissances sans frais pour l'entité s'il y a un changement de ressources affectées au mandat. D'ailleurs, le *Guide sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle* mentionne que les responsables de la gestion contractuelle devraient s'assurer de bien expliquer le contenu du contrat ou du document d'appel d'offres au fournisseur et au responsable du contrat, notamment les clauses associées au changement de ressources.

Profils utilisés

87 Pour 14 contrats, on a eu recours de façon plus importante aux jours-personnes que ce qui était prévu dans le contrat pour un ou des profils. De plus, pour la moitié de ces contrats, le profil retenu était associé au taux journalier le plus élevé.

88 Le tableau 5 donne le nombre de contrats par entité pour lesquels il y a eu des dépassements du nombre de jours-personnes à l'égard du recours à un ou à des profils.

Tableau 5 Dépassements liés au recours à un ou à des profils

	Contrats pour lesquels le nombre de jours-personnes a été supérieur à 20 % (n ^{bre})	Contrats pour lesquels le nombre de jours-personnes a été supérieur à 20 % pour le profil présentant le taux le plus élevé (n ^{bre})
CSPQ	1	1
CSST	4	1
MJQ	2	–
MSSS	–	–
MSP	–	–
MEESR ¹	2	1
MERN	1	–
RQ	4	4
Total²	14	7

1. Pour un contrat au MEESR, l'information concernant le suivi des jours-personnes n'est pas disponible.

2. Parmi les neuf contrats auxquels un intimé a participé, il y a eu des dépassements du nombre de jours-personnes à l'égard du recours à un ou à des profils pour huit contrats. Pour quatre d'entre eux, le profil retenu était associé au taux journalier le plus élevé.

89 Même si une clause de l'appel d'offres mentionne qu'il s'agit d'estimations et que le recours par jour-personne peut varier, les dépassements observés sont très élevés et indiquent notamment que l'évaluation des besoins était déficiente à l'origine ou que les besoins ont changé au cours du déroulement du contrat. Par exemple, au CSPQ, 220 jours-personnes étaient prévus pour le profil qui présentait le taux le plus élevé, soit 1 050 dollars par jour. Dans les faits, 954 jours-personnes ont été nécessaires pour ce profil.

90 Des gestionnaires nous ont indiqué que leur préoccupation est avant tout de s'assurer qu'il n'y aura pas de dépassements du montant du contrat et que le fait de recourir plus souvent à certains profils par jour-personne ne leur apparaît pas problématique. De fait, afin de ne pas dépasser le montant total du contrat, les gestionnaires compensent par un recours moins important aux jours-personnes prévus pour d'autres profils dans le contrat et ils lancent un nouvel appel d'offres lorsque le budget du contrat est épuisé.

91 L'écart entre le recours à ces profils et les besoins estimés n'assure pas que les ministères et les organismes ont obtenu le meilleur taux du fournisseur lors du dépôt de la soumission. En effet, les autres fournisseurs auraient pu faire une offre différente s'ils avaient eu une information adéquate avant de déposer leurs soumissions. De plus, cette façon de faire n'assure pas un traitement équitable des fournisseurs.

Travaux prévus

92 Des travaux non prévus dans le contrat ont été effectués en ce qui concerne huit dossiers.

93 En utilisant des contrats déjà en cours plutôt que de solliciter les fournisseurs, les entités favorisent ceux déjà en place pour réaliser des travaux différents de ceux pour lesquels ils se sont qualifiés, ce qui est contraire aux règles d'intégrité et d'équité. Voici des exemples relevés dans les entités :

- À Revenu Québec, le contrat visait des travaux d'évolution et d'entretien des systèmes informatiques d'une direction principale précise. Toutefois, les ressources ont été utilisées dans d'autres directions et pour d'autres travaux que ceux prévus dans le contrat.
- Au CSPQ, des ressources pour un contrat concernant la réalisation de travaux spécialisés en architecture technologique visant à soutenir principalement une division et une direction principale ont été utilisées à plusieurs fins, et cela, dans d'autres directions, voire d'autres entités.

94 De plus, pour 10 dossiers se rapportant à 6 des 8 entités vérifiées, les travaux que devaient effectuer les ressources n'ont même pas été précisés dans une **demande d'intervention**. Pourtant, ces demandes servent à détailler les travaux qui seront réalisés par la ou les ressources et à s'assurer qu'ils sont conformes à ce qui est prévu dans l'appel d'offres. Par conséquent, en plus de ne pas pouvoir juger si les travaux sont conformes à l'appel d'offres, l'entité ne peut même pas contrôler que les travaux additionnels demandés ont bel et bien été réalisés.

Une demande d'intervention consiste à préciser au fur et à mesure que l'entité demande des ressources : la nature et la description des travaux à réaliser, le profil de la ou des ressources nécessaires, le nombre de jours prévus ainsi que le taux associé au profil prévu dans la soumission.

Dépassements de coûts

95 Pour un même appel d'offres visant des ressources de différents profils, la CSST signe plusieurs contrats avec des fournisseurs différents. Pour chaque profil, un contrat est signé avec les fournisseurs qualifiés pour ce profil. En procédant de cette façon, la CSST vise à augmenter la concurrence.

96 Parmi les contrats vérifiés, deux découlaient de deux appels d'offres de ce type. Pour chacun de ces contrats, le fournisseur a effectué des travaux qui n'étaient pas prévus dans l'appel d'offres. De plus, il y a eu un dépassement important du coût des contrats.

97 Dans un cas, l'entité a lancé un appel d'offres en février 2013 concernant 3 profils pour lesquels une valeur maximale de 3,2 millions de dollars avait été établie. Pour un de ces profils, elle a signé un contrat de 269 500 dollars, ce qui correspond au montant mentionné dans la soumission pour 350 jours-personnes. Or, l'utilisation réelle à la fin octobre 2015 était de 2 020 jours-personnes, ce qui représente une somme de 1,5 million de dollars, soit plus de 5 fois la valeur totale du contrat signé. Selon sa politique, un avenant au contrat aurait dû être autorisé par le plus haut dirigeant de l'organisation puisque le dépassement est de plus de 10 % de la valeur du contrat, mais cela n'a pas été fait.

98 Dans l'autre cas, l'entité a lancé un appel d'offres en février 2014 quant à 7 profils pour lesquels une valeur maximale de 4,8 millions de dollars avait été établie. Pour l'un de ces profils, une des firmes retenues a proposé dans sa soumission un total de 210 000 dollars, ce qui était le plus bas prix pour 300 jours-personnes. Or, dans le contrat signé, le seul montant qui y figure est la valeur

maximale de 4,8 millions de dollars établie pour l'ensemble des contrats quant aux 7 profils. À la fin octobre 2015, 1 475 jours-personnes avaient été requis pour ce contrat, ce qui représente un peu plus de un million de dollars. Étant donné que le montant correspondant au prix soumis de 210 000 dollars n'est pas inscrit dans le contrat, aucun avenant n'a été autorisé par le plus haut dirigeant.

99 La CSST allègue que la somme versée ne dépasse pas les montants budgétés pour l'ensemble des contrats signés pour chaque appel d'offres. Nous sommes d'avis que cette pratique est contraire aux principes de saine gestion contractuelle, notamment en ce qui concerne l'équité envers les autres fournisseurs. De fait, un fournisseur a été largement avantagé : il s'agit du même qui a signé les deux contrats. Selon ces contrats, il devait recevoir respectivement 8 et 4 % de la valeur maximale associée aux appels d'offres alors que, dans les faits, il a obtenu respectivement 49 et 21 %.

Ressources désignées

100 Pour 26 dossiers se rapportant à l'une ou l'autre des entités vérifiées, il y a des écarts entre les ressources qui ont réalisé les travaux et celles désignées dans la soumission.

101 Les ressources mentionnées dans la soumission permettent souvent à la firme d'obtenir le contrat, étant donné que les critères de qualification de la firme sont basés en bonne partie sur les compétences et l'expérience de ces ressources. Les écarts entre les ressources désignées et celles qui réalisent les travaux sont souvent importants, comme le démontrent les quelques exemples qui suivent :

- Au MJQ, pour un contrat de 11 millions de dollars d'une durée de 5 ans, seulement 9 % des ressources prévues, soit 2 personnes sur 23, ont réalisé des travaux associés au profil pour lequel elles étaient désignées. Dans la grille d'évaluation ayant servi à qualifier la firme, l'expérience de ces ressources comptait pour 80 % de la note pour la qualification.
- À Revenu Québec, pour un contrat de 7,6 millions de dollars, seulement 5 % des ressources prévues ont effectué des travaux (1 personne sur 19). L'expérience et la pertinence de ces ressources valaient pour 55 % de la note qui a permis à la firme de se qualifier.
- Au MERN, une seule des 21 personnes proposées dans la soumission a travaillé à la réalisation de travaux reliés à un contrat de 3,6 millions de dollars. L'expérience et la pertinence de ces ressources comptaient pour 80 % de la note pour la qualification de la firme.
- Au CSPQ, pour un contrat de 17,8 millions de dollars, seulement 33 % des ressources ont fait des travaux, alors que l'expérience valait pour 55 % de la note pour la qualification de la firme.

102 La situation relative aux écarts observés entre les ressources désignées et celles qui réalisent les travaux, bien que déjà exposée dans le rapport de 2012, persiste. Cette lacune dans l'exercice du contrôle qui incombe aux entités

constitue un incitatif pour les firmes : elles peuvent inclure dans leur soumission certaines ressources qui leur permettront de gagner l'appel d'offres puisqu'elles peuvent savoir que les entités n'exigeront pas la présence de ces ressources et qu'elles pourront modifier la composition de l'équipe tout au long des travaux. Cela a donc un effet sur les objectifs liés à l'équité et à l'impartialité du processus de gestion contractuelle.

103 Le manque de rigueur dans le suivi des contrats se reflète également dans les taux liés aux profils, ce qui peut amener les firmes à maximiser la rentabilité du contrat. Ainsi, pour sept dossiers, une ou des ressources mentionnées dans le contrat pour un profil de compétences associé à un bas taux sont utilisées et facturées selon un profil de compétences présentant un taux plus élevé. Par exemple, au CSPQ, on a payé 895 dollars par jour une ressource qui a été proposée pour un profil associé à un taux de 760 dollars dans la soumission.

Ressources additionnelles

104 Il arrive que les entités demandent au fournisseur des ressources additionnelles qui ne sont pas proposées dans la soumission, notamment pour réaliser les travaux dans un temps plus court. La CSST a recours également à des ressources additionnelles qu'elle autorise. Lors de la demande d'intervention, elle permet à la personne désignée dans la soumission pour le profil ou aux ressources additionnelles autorisées de s'adjoindre des ressources supplémentaires. Pour ces ressources supplémentaires, le fournisseur n'a pas à donner d'information sur les personnes qui vont réaliser les travaux.

105 À notre avis, la façon dont la CSST a géré le recours à ces ressources supplémentaires pour deux des contrats vérifiés n'est pas adéquate. D'une part, elle a manqué de transparence dans les documents d'appel d'offres; en effet, elle n'a pas précisé que la ressource pour le profil désigné pourrait être accompagnée de ressources supplémentaires sans que le fournisseur ait à donner de l'information concernant les compétences et l'expérience de ces ressources. Une telle information aurait pu intéresser d'autres firmes. D'autre part, les contrôles à l'égard de ces ressources supplémentaires ont été insuffisants. D'abord, les demandes d'intervention convenues avec le fournisseur ne précisent pas qu'il fallait de l'information sur ces ressources supplémentaires ce qui n'a pas permis à la CSST d'approuver ces dernières. Ensuite, les factures ne donnent pas d'information détaillée. De plus, peu importe la ressource qui fait le travail, toutes les heures réalisées sont facturées au taux de la ressource proposée dans la soumission. Voici des incohérences observées dans la facturation pour deux contrats :

- Pour 7 des 13 demandes d'intervention vérifiées concernant un contrat, le nombre de jours facturés pour la seule ressource désignée dans la demande d'intervention varie de 30 à 68 pour un seul mois. Il est donc évident que la ressource externe n'a pu réaliser ces travaux à elle seule.
- À l'égard de l'autre contrat, pour 5 des 24 demandes d'intervention vérifiées, le nombre de jours facturés pour la seule ressource désignée dans la demande d'intervention est de 35 à 65, et ce, pour un seul mois.

106 Que ce soit dans l'un ou l'autre de ces contrats, aucune facture ne précise le nom des ressources supplémentaires, le cas échéant, ni les heures qu'elles ont réalisées. Les factures du fournisseur ne mentionnent que le nom de la ressource proposée ou celui de la ressource additionnelle autorisée. L'entité ne demande pas d'autre information même si, par exemple, une ressource proposée a facturé 68 jours de travail dans un seul mois. Selon la CSST, l'autorisation de l'ajout des ressources supplémentaires aurait été faite verbalement. Qui plus est, les représentants de la CSST nous ont affirmé ne pas avoir besoin de savoir qui elles sont et quelles sont leur expérience et leurs compétences.

Remplacement des ressources

107 Des situations pour lesquelles les ressources ne peuvent pas réaliser les travaux (par exemple, maladie, démission de la ressource) peuvent survenir. Dans les cas de remplacement de ressources désignées dans le contrat, le SCT mentionne que le responsable du contrat peut autoriser le changement si l'expérience et les compétences de la ressource proposée sont équivalentes à celles de la ressource initialement prévue. S'il juge que l'expérience et les compétences de la ressource ne sont pas équivalentes, il peut alors refuser le changement et obliger le fournisseur à poursuivre avec la ressource initiale. Si cela n'est pas possible, le contrat est résilié.

108 Pour 18 contrats, aucun document ne montre que l'entité a procédé à l'évaluation pour s'assurer que l'expérience et les compétences de l'une des ressources de remplacement étaient équivalentes à celles de la ressource désignée dans la soumission.

109 Comme le taux fixé pour une ressource désignée dans la soumission est fonction de son expérience et de ses compétences, l'entité n'a pas la certitude qu'on lui fournit une ressource de remplacement ayant les compétences et l'expérience requises et que le prix payé pour cette ressource est juste. De plus, cela peut être inéquitable pour les autres soumissionnaires qui n'ont pas obtenu le contrat.

110 Au MERN, la ressource proposée à titre de chargé de projet a démissionné de la firme et ne s'est donc pas présentée pour réaliser les travaux. Or, celle qui la remplace n'a pas l'expérience ni les compétences équivalentes à celles de la ressource proposée dans la soumission; de plus, l'expérience et les compétences ne correspondent pas non plus aux exigences qui sont liées à ce profil dans l'appel d'offres. D'ailleurs, le formulaire d'évaluation le précisait, mais le remplacement a tout de même été autorisé. Pourtant, lors de l'évaluation des soumissions, le seul autre soumissionnaire a été disqualifié parce que la ressource proposée pour le profil de chargé de projet ne remplissait pas les exigences de l'appel d'offres pour ce volet.

111 L'évaluation inadéquate des ressources de remplacement peut s'expliquer, dans certains cas, par une mauvaise compréhension du processus de la part des responsables de la gestion du contrat. Ceux-ci jugent qu'à défaut d'obtenir la ressource prévue dans la soumission, celle proposée pourra tout de même répondre à leurs besoins. En effet, ils ne voient pas l'impact que peut avoir sur

l'intégrité du processus le fait de ne pas s'assurer que la ressource de remplacement possède au moins l'expérience et les compétences des ressources prévues dans la soumission.

Clause de pénalité

112 Une des mesures possibles est de prévoir dans le contrat une clause exigeant la présence des ressources mentionnées dans la soumission, clause qui est associée à une pénalité en cas de défaut.

113 Les ministères et les organismes n'utilisent pas les moyens à leur disposition pour s'assurer que les firmes respectent leurs engagements contractuels.

114 Près de la moitié des contrats vérifiés ne contiennent pas de clause de pénalité pour assurer la présence des ressources proposées dans la soumission. Dans le cas où une pénalité est prévue, le gestionnaire a souvent de la latitude lorsque vient le temps de l'appliquer. Ainsi, une seule pénalité de ce type a été imposée, alors que cela aurait été possible pour neuf dossiers, comme le montre le tableau 6. Cela n'incite pas les fournisseurs à présenter dans la soumission les ressources les plus susceptibles de réaliser les travaux plutôt que celles qui leur permettent de se qualifier.

Tableau 6 Pénalité relative à la présence des ressources mentionnées dans la soumission

	Contrats sans clause de pénalité		Contrats contenant une clause de pénalité		Contrats pour lesquels une pénalité aurait pu être appliquée		Contrat pour lequel une pénalité a été appliquée	
	N ^{bre}	Valeur des contrats (\$)	N ^{bre}	Valeur des contrats (\$)	N ^{bre}	Valeur des contrats (\$)	N ^{bre}	Valeur du contrat (\$)
CSPQ	2	3 944 149	4	36 590 953	3	24 889 553	-	-
CSST	-	-	4	13 181 231	2	12 911 731	-	-
MJQ	2	17 616 400	-	-	-	-	-	-
MSSS	1	487 350	1	481 866	-	-	-	-
MSP	1	2 016 806	-	-	-	-	-	-
MEESR	3	6 057 230	-	-	-	-	-	-
MERN	1	3 597 000	3	102 045 952	2	45 095 953	-	-
RQ	3	22 811 728	2	13 835 080	2	13 835 080	1	11 847 826
Total	13	56 530 663	14	166 135 082	9	96 732 317	1	11 847 826

Ressources travaillant simultanément dans plus d'une entité et pour plus d'un fournisseur

115 Nos travaux font ressortir que, sur une période de un an, il y a eu quatre ressources externes qui ont travaillé simultanément pour des firmes différentes (de deux à cinq firmes), et pour plusieurs entités vérifiées.

116 Parmi ces ressources, il y a notamment un intime et des personnes qui travaillent avec lui sur une base régulière pour les contrats visés, ce qui rend la situation d'autant plus préoccupante. Notons que nous avons recensé ces cas uniquement à partir des demandes d'intervention et des factures sélectionnées pour la vérification des contrats, ce qui ne nous assure pas d'avoir relevé tous les cas. C'est pourquoi le nombre de personnes, d'entités et de firmes qui sont dans cette situation pourrait être beaucoup plus important.

117 Étant donné la nature des tâches stratégiques qu'elles accomplissent, ces ressources externes détiennent un nombre élevé de renseignements sensibles et confidentiels qui leur confèrent un statut particulier. Par exemple, l'intime qui travaillait simultanément dans quatre entités et pour cinq fournisseurs différents s'est vu confier des mandats de nature stratégique durant cette période, comme élaborer des orientations et des principes gouvernementaux destinés au SCT, participer à la rédaction d'un appel d'offres et élaborer des plans d'investissement.

118 Le fait que ces personnes travaillent ensemble sur une base régulière, combiné à celui qu'elles détiennent un grand nombre de renseignements sensibles et confidentiels, facilite le partage d'information; les entités se retrouvent donc dans une situation de vulnérabilité et de dépendance par rapport à ces personnes. De plus, l'influence que peuvent exercer ces dernières est amplifiée à cause des connaissances qu'elles ont acquises sur les technologies de l'information dans la fonction publique et du nombre de personnes qu'elles côtoient.

119 En outre, les entités acceptent que les ressources externes ne travaillent pas toujours sur place. Ainsi, elles ne sont pas en mesure de savoir le nombre d'heures que ces personnes effectuent réellement. Le risque que la facturation soit excessive et celui que les mêmes travaux soient facturés à plusieurs entités gouvernementales sont à prendre en considération.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

120 Le SCT joue un rôle central au sein de l'administration publique en assurant l'encadrement des activités de gestion contractuelle. Il doit élaborer et proposer des modifications normatives de même que soutenir les ministères et les organismes publics afin que les risques associés à l'intégrité soient gérés adéquatement.

121 De même, le SCT doit s'assurer que le processus de gestion contractuelle favorise l'atteinte des principes fondamentaux de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, comme la transparence, le traitement intègre et équitable des fournisseurs, la bonne utilisation des fonds publics.

122 Les actions entreprises par le SCT au cours des dernières années nécessitent d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et les organismes à l'égard de la gestion contractuelle en technologies de l'information.

123 Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce n'est pas uniquement le fait d'ajouter des règles qui peut remédier aux lacunes relevées dans ce rapport. C'est aussi une analyse concertée du SCT et des ministères et organismes qui permettra de trouver des solutions durables aux enjeux auxquels font face les entités afin de les orienter et de les soutenir adéquatement.

Plan d'action à la suite du rapport de 2012

124 Dans le rapport portant sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information de 2012, nous avons souligné que les travaux réalisés par le SCT pour apprécier le bon fonctionnement des processus mis en œuvre dans l'attribution de ces contrats n'étaient pas suffisants. Nous avons aussi mentionné que des travaux supplémentaires auraient permis de détecter que les processus pour encadrer la gestion contractuelle n'étaient pas efficaces, comme en faisaient foi les lacunes relevées dans ce rapport (par exemple, les fournisseurs assument une faible part des risques, le suivi dans la gestion des contrats est déficient).

125 Le SCT a adhéré à la recommandation voulant qu'il évalue les processus d'acquisition concernés et qu'il propose et prenne des mesures pour corriger les faiblesses détectées, le cas échéant. Il entendait poursuivre ses travaux afin de demeurer proactif en matière de gestion contractuelle, notamment à l'égard des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

126 Depuis notre vérification de 2012, le SCT a élaboré un plan d'action qui visait à appuyer les ministères et les organismes publics concernant les problèmes associés au processus de gestion contractuelle en technologies de l'information que nous avons recensés dans ce rapport. On y trouve entre autres les actions suivantes :

- Consulter les donneurs d'ouvrage sur les difficultés vécues dans la planification et la réalisation des contrats en technologies de l'information;
- Tenir des consultations avec des ressources internes et externes en vue de déterminer et de proposer les meilleures pratiques en matière de contrats en technologies de l'information, notamment pour les risques associés à l'exécution des contrats;
- Produire un guide sur les bonnes pratiques liées aux contrats de services professionnels en technologies de l'information. Les sujets visés sont entre autres la définition des besoins, l'évaluation du partage des risques associés à l'exécution des contrats, les profils des ressources nécessaires, une sollicitation favorisant le libre jeu de la concurrence et l'amélioration du suivi des contrats par les ministères et les organismes.

127 Plusieurs consultations prévues dans le plan d'action ont eu lieu de février 2013 à janvier 2014 avec des représentants de firmes, d'associations de firmes et du secteur public. Un projet de règlement sur les contrats en technologies de l'information a découlé de ces consultations. Ce projet a été publié en novembre 2015 dans la *Gazette officielle du Québec* en vue d'obtenir des commentaires.

128 De plus, les consultations se poursuivent avec le comité consultatif québécois mis sur pied en avril 2015 avec les acteurs majeurs en technologies de l'information des secteurs privé et public.

129 Au sujet du guide des bonnes pratiques portant sur les contrats de services professionnels, les travaux se poursuivent; à la fin d'octobre 2015, le guide n'est toujours pas disponible pour soutenir et aider les ministères et les organismes.

Responsable de l'observation des règles contractuelles

130 La nomination d'un responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) par chaque dirigeant d'organisme est une des mesures relatives à l'intégrité prévue dans la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, adoptée en 2012. Les fonctions du RORC ont été décrites dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* :

- Veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives;
- Conseiller le dirigeant de l'organisme et lui formuler des recommandations ou des avis sur leur application;
- Veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes;
- S'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles;
- Exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles.

131 En raison des fonctions qui leur sont dévolues, les RORC sont des intervenants stratégiques pour s'assurer du respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* telles l'intégrité, la transparence, l'imputabilité et la reddition de comptes. Le SCT indique dans ses instructions que leur rôle tient davantage du conseil stratégique que de fonctions strictement administratives et qu'il est souhaitable que le rôle du RORC soit confié à une personne en situation d'autorité.

132 Le RORC occupe un niveau hiérarchique différent d'une entité à l'autre. Dans les sept entités vérifiées assujetties à la loi et pour lesquelles nous avons vérifié des contrats, la situation était la suivante. Dans trois d'entre elles, le rôle est assumé par un membre de la haute direction alors que, dans les quatre autres, le rôle est exercé par un cadre de niveau moins élevé. Nous sommes d'avis que si le niveau hiérarchique n'est pas suffisamment élevé, certaines responsabilités seront plus difficiles à remplir. Mentionnons par exemple celle de veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes ou celle de conseiller le dirigeant de l'organisme et lui formuler des recommandations.

133 Étant donné l'importance de leurs fonctions, il aurait été approprié que les dirigeants des organismes ainsi que les personnes désignées à titre de RORC reçoivent des lignes directrices claires sur ce que l'on s'attend d'eux. Les RORC

devraient aussi savoir de quelle façon ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités, et ce, afin d'assurer qu'ils ont une compréhension commune de leur rôle au sein de la fonction publique. Or, les actions à cet égard sont insuffisantes.

Le SCT a mis sur pied des forums, dont trois sont formés des principaux RORC des ministères et des organismes (octobre 2013), du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation (février 2014). Ces forums constituent un lieu d'échanges et de discussions pour les RORC. Depuis la mise sur pied des forums, les RORC des ministères et organismes se sont rencontrés à sept reprises et ceux de chacun des réseaux, à quatre reprises.

134 Le SCT a mis en place des **forums** d'échange et de discussions pour appuyer les RORC dans leurs nouvelles tâches. Bien que les ordres du jour de ces forums aient été préparés, aucun procès-verbal de ces rencontres n'a été produit. Pourtant, de tels documents auraient permis de consigner la teneur des échanges, de préciser les attentes à l'égard des RORC, d'élaborer des outils et de partager l'information avec l'ensemble des entités gouvernementales.

135 En juillet 2015, soit près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, le SCT a jugé nécessaire de préciser dans la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics* que ces derniers doivent adopter des lignes internes de conduite portant entre autres sur les renseignements relatifs aux fonctions des RORC. Des précisions nous semblent nécessaires puisqu'on y mentionne uniquement que, pour chacune des fonctions que ceux-ci doivent assumer, les entités devraient définir minimalement les renseignements qui devront leur être soumis et les actions qu'ils doivent réaliser.

2.2 Ressources externes

136 Lors de nos travaux de vérification, nous avons relevé une problématique qui va au-delà de la gestion des 27 contrats vérifiés, soit le recours important aux ressources externes en technologies de l'information.

137 Les observations portant sur cet enjeu ne sont pas nouvelles. Dans la dernière décennie, trois rapports du Vérificateur général ont fait mention de ce recours. De même, nous avons déjà exprimé dans ces rapports nos préoccupations à l'égard des fonctions stratégiques confiées à des ressources externes. Des extraits de ces rapports sont présentés à l'annexe 2.

138 Le recours important aux ressources externes est encore présent dans les ministères et les organismes, et ce, de façon récurrente et sur de longues périodes.

139 Étant donné les liens qu'elles entretiennent avec les ministères et les organismes, les ressources externes ont une influence omniprésente dans la grande majorité des entités vérifiées, ce qui peut avoir un effet sur la concurrence et qui expose ces entités aux risques de collusion et de corruption. Dans son récent rapport, le commissaire à la lutte contre la corruption a lui aussi formulé des recommandations portant sur cette importante problématique.

140 L'information contenue dans 23 appels d'offres liés aux 27 contrats vérifiés est révélatrice des besoins en ressources externes pour réaliser des travaux directement reliés aux activités courantes des ministères et des organismes. Les justifications présentées dans deux appels d'offres illustrent cela :

- Au MJQ, l'appel d'offres mentionne que la capacité actuelle de l'entité ne lui permet pas de remplir pleinement sa mission en matière de gouvernance des technologies de l'information, domaine qui constitue un élément-clé pour l'atteinte de ses objectifs stratégiques. La rareté des ressources spécialisées en technologies de l'information fait en sorte que l'entité a de la difficulté à recruter et à maintenir du personnel expérimenté.
- À Revenu Québec, l'appel d'offres énonce qu'il ne dispose pas de ressources internes en nombre suffisant pour répondre à la demande tout en assurant le bon fonctionnement des opérations courantes. Le recours à un prestataire de services, jumelé à un transfert de connaissances vers le personnel à l'interne, permettra de répondre aux besoins exprimés, et ce, dans le respect des calendriers.

141 Le contenu de ces appels d'offres montre que les ressources externes sont utilisées autant pour combler le manque de ressources à l'interne pour les activités courantes de nature opérationnelle que pour répondre aux besoins liés à une expertise plus spécialisée.

142 Dans les faits, il n'est pas rare que des ressources externes soient présentes dans une entité depuis plusieurs années. Selon l'information obtenue des

ministères et organismes vérifiés, 31 personnes de l'externe y travaillaient depuis au moins 10 ans et 36, depuis 5 à 9 ans.

143 Nous observons, tout comme le commissaire à la lutte contre la corruption dans son récent rapport, que les entités vérifiées n'ont pas toutes mis en place les procédures nécessaires pour permettre l'identification des personnes faisant partie des ressources externes. En effet, dans certaines entités, il est toujours difficile de différencier les personnes travaillant à l'interne de celles venant de l'extérieur. Par conséquent, le risque est plus élevé que les ressources externes accèdent à de l'information confidentielle concernant les appels d'offres qui sont en préparation ainsi que les besoins en technologies de l'information de l'organisation.

144 La présence constante des fournisseurs dans les entités rend les ministères et les organismes plus vulnérables à la violation de la confidentialité. Pourtant, cette dernière est essentielle au bon fonctionnement du processus de gestion contractuelle et au traitement intègre et équitable des concurrents. En effet, comme l'accès à l'information n'est pas toujours restreint, les ressources externes représentent un risque constant de fuite de renseignements à propos des appels d'offres en cours.

145 De plus, les entités sont davantage exposées à l'influence des ressources externes qui y travaillent, et cela, à toutes les étapes du processus. Cette influence, qu'elle soit directe ou indirecte, intentionnelle ou non, peut mener à la collusion ou à la corruption. La vulnérabilité des entités est encore plus importante lorsque ce sont des ressources externes qui sont affectées à des tâches stratégiques.

Tâches stratégiques

146 En 2007, une **étude** produite par une firme à la demande du SCT mentionnait qu'il y avait un recours de plus en plus important au secteur privé pour combler des besoins, plus particulièrement pour des activités de niveau stratégique. D'après cette étude, il y avait un risque que le gouvernement perde la maîtrise d'œuvre de ses projets s'il n'affectait pas davantage d'employés à des fonctions stratégiques.

147 Les ministères et les organismes ont encore recours fréquemment au secteur privé pour combler des besoins pour des activités de niveau stratégique, même si une étude et des rapports sonnent l'alarme depuis plusieurs années sur les risques occasionnés par ce recours.

148 Dans 26 appels d'offres liés aux 27 contrats vérifiés, il y avait une demande de ressources pour la réalisation de tâches qui auraient dû être confiées en exclusivité ou en priorité à l'interne. Deux exemples illustrent la situation :

- Au CSPQ, pendant plus de deux ans, deux postes de conseillers stratégiques organisationnels en matière de gouvernance ont été occupés par des ressources externes. Ces dernières relevaient directement du d'un vice-président en technologies de l'information. Elles étaient responsables, entre autres, de la définition des orientations stratégiques

Cette étude portait sur la planification de la main-d'œuvre dans le secteur des ressources informationnelles.

de cette vice-présidence en matière d'offres de services, de l'utilisation optimale des effectifs et de la planification et de la gestion de la capacité organisationnelle.

- À Revenu Québec, les ressources externes demandées dans l'appel d'offres devaient produire tout document stratégique destiné à la direction des projets ou des mandats et à la haute direction, agir à titre de responsable de l'approbation des biens livrables, soutenir la rédaction des dossiers d'affaires ou les rédiger et définir les orientations futures en gestion de projets.

149 Le recours à des ressources externes pour de telles fonctions expose les entités à des risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle. En effet, ces ressources externes sont près de ceux qui prennent les décisions : elles ont accès à de l'information privilégiée leur permettant d'influencer, voire de contrôler, les orientations et les décisions stratégiques, la planification et l'organisation des activités en technologies de l'information. Ce pouvoir d'influence augmente les risques que les décisions soient prises dans l'intérêt des firmes plutôt que dans l'intérêt public.

Actions du Secrétariat du Conseil du trésor

150 Nos précédents rapports, dont le premier a été publié en 2005-2006, et l'étude de la firme mandatée par le SCT en 2007 sur la planification de la main-d'œuvre en ressources informationnelles ont mentionné que le SCT devait se soucier du recours important aux ressources externes pour combler les besoins de ce secteur, tout particulièrement ceux de nature stratégique.

151 Le SCT n'a pas défini ni communiqué de façon claire et officielle aux ministères et organismes les types de fonctions liées à des activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes. Il n'a toujours pas de portrait global et complet de la répartition de la main-d'œuvre en technologies de l'information.

152 Pour renforcer la gouvernance et la gestion de ses ressources informationnelles, le gouvernement a publié en décembre 2010 la **Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics** et a adopté en juin 2011 la *Loi sur gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

153 L'un des objectifs de la politique-cadre concerne l'optimisation de la gestion de l'expertise et du savoir-faire. Voici les priorités d'intervention et les actions à l'égard de cet objectif de même que les enjeux mentionnés dans nos précédents rapports en lien avec cet objectif.

La politique-cadre a été actualisée en 2012 pour tenir compte de la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*.

Enjeux	Priorités d'intervention	Actions
Portrait de la main-d'œuvre et détermination des fonctions stratégiques	Maintenir et développer des ressources humaines de qualité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mettre en œuvre une stratégie de la main-d'œuvre en ressources informationnelles
Encadrement du recours aux ressources externes	Encadrer le recours aux ressources externes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adapter les stratégies contractuelles aux besoins de l'organisme ■ Désigner un responsable de la gestion du recours aux ressources externes dans chaque organisme ■ Mettre à jour la documentation de soutien, offrir une formation et un accompagnement ■ Améliorer le suivi et la reddition de comptes

154 Cette politique-cadre n'a pas été accompagnée de tous les gestes nécessaires qui auraient pu en favoriser le succès.

155 D'une part, pour mettre en œuvre de manière efficace une stratégie portant sur la main-d'œuvre en ressources informationnelles, il est nécessaire d'avoir le portrait le plus précis possible de la situation initiale. Or, le SCT n'a toujours pas de portrait complet et à jour de la main-d'œuvre en technologies de l'information; il ne peut donc pas déterminer précisément l'ampleur du problème de même que la nature et l'importance des correctifs qui doivent être apportés.

156 D'autre part, le SCT n'a produit aucun document officiel à l'égard de l'encadrement du recours aux ressources externes. Le **rapport de janvier 2012** du sous-comité de travail Expertise et savoir-faire mentionne une proposition sur les tâches qui devraient être confiées en exclusivité ou en priorité à des ressources internes et celles qui pourraient être externalisées. Les résultats de ces travaux ont fait l'objet seulement d'une présentation, en mai 2012, au Forum des dirigeants de l'information, qui regroupe des représentants des ministères et des organismes. Le fait que cette proposition du sous-comité de travail n'a pas eu l'assentiment des instances concernées et que le rapport complet n'a jamais été diffusé aux ministères et organismes limite sa capacité d'orienter ces entités en la matière.

157 Par ailleurs, une « cartographie » des types d'emplois en ressources informationnelles a été produite en avril 2014. L'objectif de cette « cartographie » est de disposer notamment d'un vocabulaire commun dans la fonction publique pour la désignation des emplois en ressources informationnelles, ce qui aiderait à l'élaboration des appels d'offres. Ce document a été mis à la disponibilité des membres de la communauté des dirigeants de l'information. Toutefois, il est demeuré un « document de travail pour validation », ce qui limite son utilité.

Le rapport de janvier 2012 a été produit par un sous-comité de travail mis sur pied par le comité sur les ressources informationnelles du Forum des sous-ministres.

158 Le SCT nous a mentionné que désormais la stratégie gouvernementale en technologies de l'information, intitulée *Rénover l'État par les technologies de l'information* et déposée en juin dernier, va permettre de poursuivre les actions des dernières années et de répondre aux enjeux recensés depuis 2005-2006. Ces actions sont regroupées sous l'un des trois buts du deuxième axe de cette stratégie, soit « Gérer plus efficacement les talents ».

But	Mesure	Description
Optimiser la gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constituer un portrait de la main-d'œuvre ■ Se doter d'une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information ■ Maximiser l'utilisation de l'expertise interne dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Établir un portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information et s'assurer de sa mise à jour régulière, ce qui permettra d'anticiper les fonctions qui sont « à risque de pénurie » ■ À partir du portrait établi, élaborer une politique gouvernementale de la main-d'œuvre en technologies de l'information pour s'assurer que les bonnes personnes occupent les bonnes fonctions ■ Déterminer les tâches à réaliser par des ressources internes et celles susceptibles d'être confiées à l'externe ■ Déterminer les mécanismes qui rendront possible la mobilité des experts dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental
Rehausser l'expertise interne	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ajouter des effectifs ■ Bénéficier du nouveau processus de dotation accéléré et d'un plan de promotion 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ajouter des effectifs pour rehausser l'expertise interne afin d'avoir la maîtrise de ses fonctions stratégiques ■ Mettre en place de nouveaux mécanismes de dotation en continu qui permettront notamment de réduire les délais d'embauche
Encadrer le recours à l'externe	<ul style="list-style-type: none"> ■ Exiger que le plus haut dirigeant de l'organisme soit imputable de la mise en œuvre de la politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour chaque organisme, se doter d'un plan de mise en œuvre découlant de la politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information

159 Le SCT indique que toutes les mesures comprises dans la stratégie doivent être mises en œuvre de juin 2015 à mars 2018. Selon le plan d'action reçu du SCT, la mise en œuvre des actions concernant les mesures énoncées sous le deuxième axe s'échelonne jusqu'en 2018.

2.3 Recommandations

160 Les recommandations suivantes s'adressent à tous les ministères et organismes vérifiés.

- 1 **Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :**
 - repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel;
 - s'assurer qu'au moins une personne qui participe à l'évaluation des besoins et à la préparation de l'appel d'offres n'est pas concernée par la détermination des besoins ni par la gestion du contrat;
 - identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres;
 - documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres et de l'évaluation des soumissions;
 - assurer une « étanchéité » entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres;
 - s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.
- 2 **Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.**
- 3 **Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.**
- 4 **Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.**
- 5 **Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.**
- 6 **Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information sur :**
 - leur rôle à l'égard du respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics*;

- **les comportements à adopter afin d'assurer que les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption sont pris en compte aux différentes étapes du processus.**

161 Les recommandations suivantes s'adressent au Secrétariat du Conseil du trésor.

- 7 Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :**
 - **mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel;**
 - **déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information;**
 - **mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée;**
 - **déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes;**
 - **déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions;**
 - **s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités;**
- 8 Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :**
 - **l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques;**
 - **le type de contrats utilisé;**
 - **les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du Centre des services partagés du Québec

« Le Centre de services partagés du Québec adhère aux recommandations du Vérificateur général. Le Centre tient à indiquer que plusieurs recommandations du rapport de novembre 2012 portant sur les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information ont été mises en place. Les mesures découlant de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État* sont venues également modifier des pratiques en gestion contractuelle.

« Par ailleurs, le Centre poursuit ses efforts d'amélioration de son processus d'acquisition de biens et de services, d'attribution et de gestion des contrats. Une vigie corporative a été instaurée et un plan de travail portant sur l'ensemble de cette activité a été arrêté en octobre 2015 sans le cadre de la mise en œuvre du plan de transformation organisationnelle du Centre annoncé en avril 2015. Ce plan de travail nous permettra notamment de doter le Centre d'un processus d'acquisition de référence et d'organiser les ressources du Centre en pôle d'expertise en stratégie d'acquisition dans le domaine des technologies de l'information (TI), tel que requis par le gouvernement dans la Stratégie gouvernementale en TI et le Passeport Entreprises.

« La définition d'un processus de référence complet en gestion contractuelle, respectueux des meilleures pratiques et standards, est en cours. D'ailleurs, le processus d'amélioration continue et d'audit de processus s'appliqueront, par phase, et ce, dès avril 2016. »

Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

« La CSST accueille avec sérieux les recommandations du Vérificateur général et tient à souligner qu'elle a toujours respecté les principes du cadre gouvernemental de gestion contractuelle en matière de technologies de l'information. Par ailleurs, elle partage l'avis du Vérificateur général à l'effet que ce cadre doit être modernisé.

« Le Vérificateur général n'a pas tenu compte des améliorations apportées par la CSST pendant la période sur laquelle porte sa vérification. Ces dernières années, la CSST a apporté plusieurs améliorations à ses processus visant notamment un meilleur contrôle à l'égard du respect des estimations de coûts, l'ouverture à la

concurrence et un meilleur partage de risques, ce qui, par conséquent, répond à plusieurs constats du Vérificateur général.

« Concernant les variations de coûts, soulignons que les clauses des appels d'offres étaient claires, notamment celles relatives aux estimés qui pouvaient varier selon l'évolution des besoins. En tout temps, le budget global autorisé pour les appels d'offres a été respecté.

« Concernant les ressources additionnelles, la CSST a géré ces contrats afin de transférer l'imputabilité du résultat au fournisseur, tel que préconisé par le Vérificateur général. En rémunérant selon les livrables attendus (forfait), la CSST n'avait pas à considérer les jours-personnes facturés, ceux-ci n'ayant pas d'incidence sur le montant versé au fournisseur.

« Enfin, la CSST améliore constamment ses façons de faire. Par conséquent, elle a déjà mis en œuvre des mesures additionnelles qui répondent aux recommandations du présent rapport du Vérificateur général. »

Commentaires du ministère de la Justice

« Nous avons pris connaissance du projet de rapport relatif à la vérification des contrats informatiques réalisée par le Vérificateur général.

« Dans l'ensemble, nous comprenons que le Vérificateur général a examiné la totalité du processus d'attribution des contrats informatiques en considérant la réglementation en place, mais aussi en considérant une multitude de bonnes pratiques.

« Le ministère de la Justice n'est pas en désaccord avec ces bonnes pratiques et il reconnaît l'apport de celles-ci dans l'amélioration des façons de faire; toutefois, nous trouvons que de juger la performance actuelle des organisations vérifiées basées sur celles-ci ne signifie pas que les organisations vérifiées ne respectent pas la réglementation ni les exigences demandées par les autorités centrales.

« Tout de même, nous sommes d'accord avec le fait que l'utilisation de bonnes pratiques est un réflexe à développer qui n'est pas nécessairement inné dans nos différentes organisations. À cette fin, il serait souhaitable que nos organisations puissent être instruites de ces bonnes pratiques, notamment par une vigie gouvernementale.

« Également, depuis 2012, le SCT a modifié certaines pratiques qui n'étaient pas en place lors de l'attribution des contrats visés par cette vérification. D'ailleurs, quelques-unes de ces recommandations sont déjà couvertes par ces derniers changements et mises en place dans notre organisation.

« Aussi, nous tenons à souligner que, pour le contrat de 10 984 500 dollars identifié comme lié à un intime pour le MJQ à l'annexe 1 du rapport, seule une portion de celui-ci représentant environ 86 000 dollars pour moins de 1 % du contrat était réellement reliée à un intime.

« Finalement, le MJQ est en accord avec les recommandations émises par le Vérificateur général du Québec. Toutefois, nous croyons que certaines d'entre elles nécessiteront des clarifications dans les pratiques de gestion des ministères et

organismes et dans l'appareil gouvernemental afin de pouvoir les appliquer, notamment l'assurance de la véracité de l'information contenue dans les soumissions demandées aux ministères et organismes en cas de doute. Pour ce, nous croyons qu'une évaluation de la portée, des impacts et des conséquences d'une telle pratique devra être effectuée. »

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le MSSS accueille favorablement le rapport du Vérificateur général et prend acte des recommandations qui lui sont adressées. Les commentaires et les constats énoncés s'inscrivent dans les démarches actuelles du MSSS.

« En effet, le MSSS travaille présentement à l'élaboration de lignes internes de conduite concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics. Les éléments qui seront couverts par ces lignes de conduite comprennent notamment le caractère confidentiel des documents, les conflits d'intérêts, les dispositions de contrôles relatives au montant du contrat et des suppléments et l'observation des règles contractuelles.

« Au regard des contrats à taux journalier, les balises encadrant ce type de contrat devront considérer la nature des travaux à réaliser.

« Au regard du respect des clauses contractuelles, le MSSS poursuivra ses démarches afin d'optimiser la gestion des livrables et minimiser les changements des ressources. De plus, le MSSS a déjà entrepris des démarches afin de diminuer le recours à des ressources externes sur des mandats stratégiques. »

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère de la Sécurité publique a pris connaissance du projet de rapport ainsi que des constats formulés par le Vérificateur général. Il accueille favorablement les recommandations de ce dernier et s'engage à donner une suite à celles-ci, et ce, en respect de la réglementation en vigueur ainsi que des bonnes pratiques reconnues dans le domaine des technologies de l'information.

« Le ministère s'engage à maintenir et à développer de saines pratiques en gestion contractuelle. Il est actuellement à revoir ses processus internes afin d'adapter ses pratiques et de s'assurer de la conformité de celles-ci aux dispositions réglementaires qui sont en constante évolution. »

Commentaires du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

L'entité vérifiée n'a pas formulé de commentaires.

Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

« Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles accueille favorablement les recommandations formulées par le Vérificateur général et celles-ci seront intégrées dans le cadre de notre démarche de révision des lignes de conduite interne en gestion contractuelle. En effet, des travaux sont en cours pour intégrer notamment les recommandations de la Stratégie gouvernementale en technologies de l'information et les recommandations du commissaire à la lutte contre la corruption concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique.

« Pour les 4 contrats vérifiés, le ministère tient à souligner qu'ils ont été octroyés selon les règles en vigueur durant la période de référence choisie par le Vérificateur général. Par ailleurs, la valeur totale des contrats sélectionnés au ministère représente 6 % de la valeur totale des contrats octroyés en ressources informationnelles pour tous les ministères et organismes gouvernementaux.

« À l'égard de l'utilisation du taux journalier, le ministère entend limiter l'utilisation de ce type de contrats et augmenter le niveau de responsabilité du prestataire de services. Quant à la recommandation portant sur le respect des ressources prévues dans la soumission, le ministère documentera les situations où le remplacement d'une ressource est nécessaire, par exemple lors de la démission d'une ressource proposée dans la soumission du fournisseur après l'adjudication du contrat, et s'assurera du respect des clauses de l'appel d'offres notamment sur l'expérience requise.

« En conclusion, le ministère poursuivra sa démarche entamée il y a quelques mois, et ce, afin de renforcer ses pratiques en matière de gestion contractuelle. »

Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec adhère aux recommandations du Vérificateur général et s'engage à donner suite à celles-ci.

« Revenu Québec a démontré au fil des années sa performance en matière de projets informatiques. Entre 2012 et 2015, Revenu Québec a réalisé de nombreux projets d'envergure en s'assurant de respecter les budgets, les échéanciers et la portée des projets. Ces systèmes permettent à Revenu Québec de réaliser sa mission efficacement et d'offrir les services adaptés aux besoins de ses clientèles.

« Rappelons qu'à la suite du rapport du Vérificateur général publié en 2012 portant sur l'octroi de contrats de services professionnels liés au traitement de l'information, Revenu Québec s'est doté d'un plan d'action et a amorcé un virage, lequel s'est traduit par le déploiement de nombreuses mesures en vue de renforcer sa gestion contractuelle. Ces mesures, qui répondent à plusieurs des préoccupations du présent rapport, se sont traduites notamment par l'exigence d'une déclaration d'intérêts pour les membres de comité de sélection et l'application de pénalités lors du non-respect de clauses contractuelles. Soulignons également, la réorganisation du travail permettant d'assurer une meilleure

séparation des tâches, le déploiement d'outils facilitant les suivis contractuels et l'adoption de documents normatifs venant préciser davantage les exigences en matière de gestion contractuelle. À cet effet, un seul contrat parmi les cinq examinés par le Vérificateur général a été attribué après le virage amorcé.

« Revenu Québec dispose de mécanismes de surveillance visant à prévenir et à détecter des situations non conformes. Notons que la demande du Conseil du trésor pour la réalisation de cette vérification particulière découle d'une situation décelée par Revenu Québec grâce à ces mécanismes, lesquels ont permis d'annuler avant l'adjudication le processus d'octroi d'un contrat où il y avait collusion. Revenu Québec a également contribué à l'enquête ayant mené aux arrestations effectuées par l'Unité permanente anticorruption. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor accueille favorablement le rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ).

« Il importe de préciser que le mandat concernant les contrats de services professionnels liés au traitement de l'information réalisé par le VGQ à l'automne 2012 présente des constats pour lesquels des mesures correctrices ont été mises en place par le Secrétariat et seront déployées progressivement jusqu'en 2016. Étant donné la période de vérification couverte, les résultats découlant de ces mesures n'ont pu être constatés dans le cadre du présent mandat.

« Au cours des derniers mois, le gouvernement a mis en place plusieurs mesures qui répondent aux constats du VGQ, soit la Stratégie gouvernementale en TI, *Rénover l'État par les technologies de l'information*, le plan d'action en réponse au rapport du commissaire à la lutte contre la corruption, le Passeport Entreprises et, enfin, la publication d'un projet de règlement sur les contrats des organismes publics en matière de TI.

« **Stratégie gouvernementale en TI.** Au cours des dernières années, le Secrétariat a mené certains travaux qui ont permis le déploiement de mesures structurantes, notamment dans l'objectif de réduire la dépendance à l'externe. Ainsi, adoptée en juin 2015 et mis en œuvre d'ici 2018, la Stratégie gouvernementale en TI, *Rénover l'État par les technologies de l'information*, propose une gouvernance transformée, mieux ciblée et plus performante, et ce, pour l'ensemble des organismes publics. L'axe 2 de la Stratégie est dédié exclusivement à la gestion plus efficace des talents. Certaines mesures répondent précisément aux observations du VGQ, soit :

- de constituer un portrait de la main-d'œuvre;
- de se doter d'une politique gouvernementale de main-d'œuvre en TI;
- de maximiser l'utilisation de l'expertise interne dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental;
- d'ajouter des effectifs.

« **Actions du gouvernement : rapport du commissaire à la lutte contre la corruption.** En réponse aux recommandations du commissaire, et dans le but de renforcer davantage l'intégrité des processus contractuels, le Conseil du trésor a apporté plusieurs changements aux directives en gestion contractuelle en août 2015.

« La gestion intègre et transparente des contrats publics doit faire partie intégrante de la culture des organisations publiques, plus particulièrement dans les projets d'envergure en technologies de l'information. Par le biais de la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics* mise en vigueur en août 2015, le Secrétariat a rappelé aux organismes l'importance du rôle et des fonctions du responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC) confiés par la loi, les processus requis afin d'assurer l'intégrité des intervenants en gestion contractuelle et des membres des comités de sélection, l'utilisation des ressources externes dans les fonctions stratégiques ainsi que l'accessibilité aux informations confidentielles.

« Dans ce contexte, les organismes ont l'obligation d'adopter, avant le 1^{er} février 2016, des lignes internes de conduite. Ils devront alors s'assurer de prévoir des actions concrètes adaptées à la réalité de leurs organisations, ainsi que des moyens de répondre à certaines problématiques soulevées dans le présent rapport.

« **Passeport Entreprises.** Le plan d'action Passeport Entreprises, en plus d'améliorer les processus d'appels d'offres afin qu'ils soient plus rigoureux et transparents, vise également à faciliter l'accessibilité aux marchés publics. Ce plan comprend 24 mesures, lesquelles se déclinent en quatre axes d'intervention :

- simplifier pour les entreprises l'accès aux contrats de l'État;
- informer davantage les entreprises;
- améliorer les pratiques et les processus contractuels;
- permettre aux entreprises d'exercer des recours.

« Certaines de ces mesures permettront de répondre à des problématiques soulevées par le VGQ. En effet, l'un des moyens les plus efficaces et efficaces pour s'assurer d'un traitement intègre et transparent des concurrents est la mise en place d'un processus systématique de traitement des plaintes des entreprises. Chaque organisme public sera tenu, en premier recours, de mettre sur pied un tel processus. Également, tel que prévu à la mesure 23 du Passeport Entreprise, le gouvernement souhaite déposer un projet de loi en vue de créer une fonction de commissaire aux contrats publics qui aurait le pouvoir d'exiger des modifications à un document d'appel d'offres ou d'annuler un appel d'offres s'il restreint indûment la concurrence.

« De plus, le Passeport Entreprises prévoit la mise sur pied d'un groupe de travail auquel participeraient des représentants des organismes publics et des PME [petite et moyenne entreprise] afin de déterminer, entre autres, les exigences et conditions contractuelles que devraient exiger les organismes publics afin de favoriser la

concurrence. Plusieurs autres mesures de ce passeport visent spécifiquement à favoriser les meilleures pratiques d'acquisition, notamment de considérer davantage les contrats à forfait plutôt que ceux à taux horaire et l'allotissement des contrats afin de conclure des contrats de plus petite envergure.

« **Projet de règlement sur les contrats des organismes publics en matière de TI.** Un projet de règlement sur les contrats en matière de TI a été publié à la *Gazette officielle du Québec* du 11 novembre 2015. Ce projet de règlement, qui est une importante mesure de la Stratégie gouvernementale en TI, répond à plusieurs des préoccupations soulevées par l'industrie et les organismes publics. Une formation et un guide des bonnes pratiques en TI, en cohérence avec le règlement, seront élaborés et rendus disponibles pour l'ensemble des intervenants en gestion contractuelle, ainsi qu'aux responsables TI des organisations. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Extraits de rapports antérieurs

Sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec	MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec	RORC	Responsable de l'observation des règles contractuelles
MJQ	Ministère de la Justice	RQ	Revenu Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
MSP	Ministère de la Sécurité publique	SEAO	Système électronique d'appel d'offres
MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	UPAC	Unité permanente anticorruption

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

L'approche de vérification proposée est axée sur les risques liés à la gestion contractuelle et à l'intégrité du processus. Ces critères émanent principalement de divers documents publiés par le SCT, comme le *Coffre à outils : pour protéger l'intégrité des contrats publics* et le guide *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*, de nos travaux de vérification antérieurs ou de ceux d'autres vérificateurs législatifs, de l'OCDE de même que des principes reconnus de saine gestion. Il est important de mentionner que nous n'avons pas vérifié tous les éléments de conformité prévus dans le processus de gestion contractuelle (par exemple, le respect du délai entre la date de publication de l'appel d'offres public dans le SEAO et la date limite pour y répondre).

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que les entités vérifiées gèrent avec un souci d'intégrité certains des principaux risques associés à chacune des phases du processus d'acquisition de biens et de services professionnels dans le domaine des technologies de l'information, et ce, conformément aux règles en vigueur.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les caractéristiques relatives à l'intégrité sont prises en compte dans le processus avant l'appel d'offres, notamment pour se protéger d'un manque d'objectivité et d'indépendance, assurer le partage des risques et favoriser la concurrence. Parmi les éléments à examiner, notons les suivants : <ul style="list-style-type: none"> - la détermination des spécifications aux fins de l'appel d'offres; - l'élaboration des critères de sélection des fournisseurs; - le choix de la procédure de sollicitation; - le choix du type de contrat (par exemple, contrat à forfait, contrat à exécution sur demande ou à taux journalier). ▪ Les caractéristiques relatives à l'intégrité sont prises en compte au cours du processus d'attribution du contrat, notamment pour prévenir les conflits d'intérêts et la manipulation de l'information lors de l'évaluation des offres (analyse des soumissions, composition du comité de sélection) et de l'attribution du contrat (contenu du document). ▪ Les caractéristiques relatives à l'intégrité sont prises en compte après l'attribution du contrat afin d'assurer une saine utilisation des fonds publics lors de la gestion du contrat, notamment à l'égard du respect des profils des ressources désignées au cours de la réalisation des travaux et des conditions de facturation prévues dans le contrat.

S'assurer que le SCT encadre le processus de gestion contractuelle dans le domaine des technologies de l'information afin que les risques associés à l'intégrité soient gérés adéquatement par les ministères et les organismes publics et qu'il en rend compte.

- Les mesures mises en place sont suffisantes et adéquates pour appuyer et inciter les ministères et les organismes publics et pour faire en sorte que :
 - le personnel en gestion contractuelle de l'administration publique satisfait à des normes professionnelles élevées en termes de savoir, de compétences et d'intégrité;
 - les postes stratégiques liés aux technologies de l'information sont confiés à des ressources internes des ministères et organismes publics;
 - les ministères et les organismes publics ont les contrôles suffisants pour assurer l'intégrité dans la gestion contractuelle.
 - L'information nécessaire et fiable pour évaluer dans quelle mesure les objectifs sont atteints est obtenue de la part des ministères et des organismes publics.
 - Une reddition de comptes concernant l'intégrité du processus de gestion contractuelle est effectuée pour démontrer la bonne utilisation des fonds publics.
-

Portée des travaux

La vérification porte sur des contrats de services professionnels en technologies de l'information. Les entités visées par la vérification sont principalement celles listées dans le C.T. 214787. Pour mener à terme nos travaux, nous avons procédé à l'examen de 27 contrats de services professionnels. D'abord, nous avons retenu 9 contrats de services professionnels auxquels un intimé avait participé et 2 contrats d'acquisition de biens, et ce, en utilisant la liste établie par le SCT. Notons que les travaux réalisés par un intimé ne correspondent pas à l'ensemble de ceux liés au contrat et, par conséquent, le montant qui y est associé est inférieur au total du contrat. Ensuite, nous avons ajouté 18 contrats qui ont été choisis parmi ceux publiés dans le SEAO; pour ces contrats, les critères initiaux n'étaient pas nécessairement remplis, mais ils nous semblaient, de prime abord, comporter des risques. Le tableau 7 présente le nombre de contrats vérifiés par entité et la valeur de ces contrats.

Tableau 7 Contrats vérifiés

	Contrats liés à un intimé		Contrats sélectionnés par le Vérificateur général		Total	
	N ^{bre}	\$	N ^{bre}	\$	N ^{bre}	\$
CSPQ ^{1,2}	1	11 701 400	5	28 833 702	6	40 535 102
CSST ³	2	269 500	2	12 911 731	4	13 181 231
MJQ	1	10 984 500	1	6 631 900	2	17 616 400
MSSS ⁴	–	–	2	969 216	2	969 216
MSP	–	–	1	2 016 806	1	2 016 806
MEESR	2	2 658 425	1	3 398 805	3	6 057 230
MERN	–	–	4	105 642 952	4	105 642 952
RQ	3	22 811 728	2	13 835 080	5	36 646 808
Total	9	48 425 553	18	174 240 192	27	222 665 745

1. Deux contrats liés à un intimé concernant des achats regroupés d'acquisition de biens, qui ont une valeur de 101 millions de dollars, ont été retirés de la présente vérification, étant donné qu'ils étaient d'une nature distincte des contrats de services professionnels.
2. La gestion d'un contrat initialement conclu par le CSPQ a été transférée au MERN le 1^{er} janvier 2015; ce dernier avait élaboré les besoins puisque les activités liées à ce contrat sont sous sa responsabilité. Nous avons retiré ce contrat de ceux du CSPQ et nous l'avons classé dans ceux du MERN (56 949 999 dollars).
3. La valeur de l'un des quatre contrats de la CSST est considérée comme nulle puisque le prix soumis ne s'est pas reflété dans le contrat. Le seul montant qui y figure est la valeur maximale établie pour l'ensemble des contrats associés à cet appel d'offres, soit 4,8 millions de dollars.
4. Au MSSS, nous avons analysé globalement quelques contrats liés à deux appels d'offres.

Nous avons procédé à l'examen de documents provenant des entités vérifiées et recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants des entités vérifiées ou des personnes d'autres entités ayant participé à certaines étapes du processus d'attribution des contrats.

Nos travaux se sont déroulés de mars à novembre 2015. Ils ont porté essentiellement sur les exercices de 2012-2013 à 2014-2015. Toutefois, certains commentaires pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Extraits de rapports antérieurs

Nous présentons ci-dessous des extraits de vérifications antérieures qui ont trait aux différents sujets abordés dans le rapport.

En premier lieu, voici des extraits concernant les ressources externes et les postes stratégiques.

	Chapitre 4 – Main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation (décembre 2006)	Chapitre 8 – Projets d'affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental (mai 2011)	Chapitre 5 – Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information (novembre 2012)
Recours aux ressources externes	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] il n'y a pas de stratégie gouvernementale par rapport à la sous-traitance [...]. (Paragr. 4.60.) ■ Les M/O font de plus en plus appel à des équipes de travail venant du secteur privé, qui s'ajoutent à leur effectif spécialisé en matière de RI [ressources informationnelles]. (Paragr. 4.94.) ■ Il est important de reconnaître que la sous-traitance doit relever d'une stratégie et qu'il ne soit pas d'une simple décision d'achat reposant sur des critères seulement économiques ou financiers. (Paragr. 4.97.) ■ Ils [les travaux] montrent [...] qu'une stratégie de gestion propre à la main-d'œuvre liée aux RI [ressources informationnelles] s'impose [...]. (Paragr. 4.103.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] les ressources externes représentent plus de la moitié des dépenses de main-d'œuvre en technologies de l'information dans les ministères et les organismes. (Paragr. 8.44.) ■ [...], le Québec repose beaucoup plus que d'autres administrations publiques sur des ressources externes. (Paragr. 8.45.) ■ L'encadrement de toutes ces ressources externes et la nature de leurs services prennent une dimension non seulement financière, mais aussi stratégique compte tenu de leur importance. Il importe donc que les organismes centraux élaborent une stratégie à cet égard. (Paragr. 8.46.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] pour ce qui est des ministères et organismes publics du gouvernement du Québec, la proportion des dépenses en matière de traitement de l'information consacrées aux ressources externes par rapport à celles consacrées aux deux types de ressources (internes et externes) [...] a plus que doublé depuis 1996-1997, passant de 26 à 55%. (Paragr. 95.) ■ Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte. De plus, cette pratique risque de créer un lien de dépendance avec les fournisseurs. (Paragr. 98.) ■ L'utilisation importante des ressources externes de même que les lacunes relevées précédemment confirment la nécessité de mieux encadrer le recours à ces ressources. (Paragr. 101.) ■ Il [le SCT] est à mettre au point la stratégie globale en gestion des ressources informationnelles et le cadre de référence sur le recours aux ressources externes. (Paragr. 102.)

	Chapitre 4 – Main-d’œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation (décembre 2006)	Chapitre 8 – Projets d’affaires liés aux ressources informationnelles et encadrement gouvernemental (mai 2011)	Chapitre 5 – Contrats de services professionnels liés au traitement de l’information (novembre 2012)
Postes stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nous avons cependant établi que certaines activités en matière de RI [ressources informationnelles] devraient être effectuées en priorité par le personnel des M/O. En revanche, d’autres pourraient être confiées en plus grande partie à des tiers [...], si cela s’avère performant et rentable. (Paragr. 4.98.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] la conception et la maîtrise d’œuvre des projets liés aux RI [ressources informationnelles] doivent généralement être confiées à des ressources internes puisqu’elles disposent d’une meilleure connaissance du domaine d’affaires de l’organisation. De plus, des fonctions stratégiques en technologies de l’information telles que l’architecture d’affaires devraient être prioritairement remplies par des ressources internes. À l’inverse, les activités ayant peu d’incidences organisationnelles et dans lesquelles les emplois sont de nature surtout technique peuvent être confiées plus facilement à des tiers. (Paragr. 8.47.) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Il [le SCT] a aussi déterminé des postes stratégiques qui devraient être confiés à des ressources internes parce qu’elles possèdent une meilleure connaissance du secteur d’activité propre à l’organisation, qu’elles sont plus susceptibles d’assurer sa gouvernance et qu’elles y maintiennent la connaissance et l’expertise. (Paragr. 103.) ■ [...], le SCT devra poursuivre sa vigilance puisque, actuellement, des postes stratégiques sont confiés à des ressources externes. Il doit voir quels gestes doivent être posés afin de permettre aux ministères et organismes publics de maintenir une expertise particulièrement à l’égard des postes stratégiques. (Paragr. 104.)

En second lieu, nous reproduisons des extraits reliés au processus de gestion contractuelle en technologies de l’information. Ceux-ci proviennent du chapitre 5 de novembre 2012, *Contrats de services professionnels liés au traitement de l’information*.

Analyse des options

Documentation absente

- L’analyse des options consiste à s’assurer que l’acquisition de services professionnels est le choix le plus avantageux. (Paragr. 22.)
- Nous n’avons pas retracé de document présentant une analyse des options à l’égard de 37 contrats sélectionnés [sur les 38 contrats], même s’il s’agit d’une pratique de gestion dont la pertinence est reconnue. (Paragr. 23.)
- La principale raison invoquée par les représentants des entités vérifiées afin d’expliquer le recours aux ressources externes sans analyse d’autres options est qu’ils ne disposent pas à l’interne des ressources suffisantes pour réaliser l’ensemble des besoins déterminés. (Paragr. 24.)

Préparation de l’appel d’offres

Fournisseur assumant une faible part du risque financier

- La réglementation permet l’utilisation du taux journalier comme type de rémunération [...]. Cependant, avec ce type de rémunération, les fournisseurs n’assument qu’une faible part des risques associés à l’exécution des contrats en matière de coûts, de respect des délais et de la qualité des travaux. N’ayant aucune obligation de finaliser l’ensemble des travaux, ils fournissent des ressources à un taux journalier, à la demande de l’entité. Dans ce contexte, il importe que les entités documentent et justifient le choix de ce type de rémunération. (Paragr. 33.)

<p>Sollicitation des fournisseurs Concurrence faible</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La sollicitation des fournisseurs ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif du libre jeu de la concurrence parce que le nombre moyen de soumissions conformes et acceptables qui ont été reçues à la suite d'un appel d'offres public est peu élevé. (Paragr. 38.) ■ À notre avis, une cause potentielle quant au nombre restreint de fournisseurs est l'envergure des contrats. (Paragr. 42.)
<p>Sélection du fournisseur Neutralité du comité de sélection susceptible d'amélioration</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] la neutralité des comités de sélection aurait pu être améliorée. (Paragr. 53.) ■ Dans presque tous les cas [...], un des membres travaillait effectivement dans l'unité responsable de la réalisation des travaux, sans que l'on ait justifié la nécessité d'une expertise très spécialisée. D'autre part, lorsque l'information était disponible [...], il y avait un lien hiérarchique entre les membres du comité [...]. (Paragr. 54.)
<p>Établissement du contrat Poursuite des travaux à la suite d'un appel d'offres public (même fournisseur)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le fait que le fournisseur ayant poursuivi les travaux à la suite d'un appel d'offres public était souvent celui qui avait obtenu le contrat précédent soulève des préoccupations quant au traitement équitable des fournisseurs. (Paragr. 62.)
<p>Suivi des contrats Exécution de travaux non prévus dans le contrat</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ À l'égard de plusieurs contrats, aucun document n'est venu préciser les travaux à accomplir ni les profils de ressources nécessaires [...]. En outre, lorsqu'un tel document existait, il avait parfois été rédigé après le début des travaux ou à la fin de ceux-ci [...]. (Paragr. 68.)
<p>Non-respect du personnel désigné</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ [...] les ressources affectées à la réalisation de travaux n'étaient pas toujours celles prévues dans la soumission retenue. En outre, les entités n'ont pas pu nous fournir la démonstration que les remplaçants répondaient aux exigences de l'appel d'offres en matière de compétences et d'expérience [...], ni fournir l'autorisation écrite à l'égard des substitutions [...]. (Paragr. 78.) ■ Le non-respect des ressources proposées soulève des préoccupations par rapport à l'équité dans l'analyse des soumissions. (Paragr. 82.) ■ Le changement de ressources est également préoccupant en ce qui a trait à la tarification des services rendus. Ainsi, l'entité n'a pas l'assurance d'avoir obtenu le meilleur prix lorsqu'elle paie une ressource moins qualifiée au même tarif que celui correspondant à la ressource désignée dans la soumission pour accomplir les travaux. (Paragr. 83.)
<p>Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le SCT n'a pas réalisé de travaux suffisants ayant pour objet d'apprécier le bon fonctionnement des processus mis en œuvre dans l'attribution des contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. (Paragr. 106.) ■ Des travaux supplémentaires auraient permis de détecter que les processus pour encadrer la gestion contractuelle ne sont pas efficaces, comme en font foi les lacunes mentionnées précédemment. (Paragr. 107.)

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-74376-7

