RECOMMANDATIONS

du Commissaire à la lutte contre la corruption concernant l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique

JUIN
2015

Québec

Table des matières

Mise en contexte

Le Service des enquêtes sur la corruption de la Sûreté du Québec, membre de l'Unité permanente anticorruption (UPAC), a procédé à l'arrestation de huit individus dans le cadre des projets Majorat, le 20 juin 2014, et Mitraille, le 11 mars 2015; ces deux enquêtes visaient l'octroi de contrats publics en technologie de l'information (TI). À la suite de ces arrestations, le gouvernement du Québec confiait au Commissaire à la lutte contre la corruption (Commissaire) le mandat de formuler des recommandations sur l'octroi et la gestion des contrats publics en informatique afin de lutter toujours plus efficacement contre les pratiques illégales rencontrées et de les prévenir[1].

Dans la lutte concertée contre la corruption, le Commissaire agit sur trois fronts : la prévention, la vérification et les enquêtes. Le présent rapport tablera sur ces trois éléments afin d'aider le gouvernement à juguler les pertes encourues par les différents ministères et organismes (MO) dans leurs projets informatiques à la suite de la commission de crimes tels que la fraude, l'abus de confiance, la corruption et la collusion.

Méthodologie

Afin d'alimenter sa réflexion, le Commissaire a revu diverses recommandations d'organismes nationaux et internationaux relativement à des problèmes rencontrés dans l'attribution et la gestion des contrats informatiques. Certains de ces organismes ont un mandat semblable à celui du Commissaire, donc certaines de leurs recommandations peuvent être appliquées au Québec sans égard aux processus contractuels distincts. Il a de plus consulté plusieurs rapports et articles de sources ouvertes sur le sujet.

Outre le mandat confié au Commissaire, le gouvernement a confié un mandat de vérification au Vérificateur général du Québec (VGQ). Considérant les liens évidents entre les deux mandats, le Commissaire a rencontré le VGQ. Cette rencontre a permis de mieux comprendre nos mandats respectifs.

Du croisement des informations provenant de sources externes et des enquêtes de l'UPAC est ressortie une série de recommandations faites 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.

[1] « Décret concernant un mandat confié au Commissaire à la lutte contre la corruption dans le domaine des contrats informatiques du secteur public », mars 2015.

RECOMMANDATIONS

Restreindre l'accès aux documents d'appels d'offres et sensibiliser le personnel sur le caratère hautement confidentiel de ces documents

Lorsqu'un MO entreprend un projet en technologie de l'information et entame un processus d'appel d'offres, de l'information stratégique hautement confidentielle circule. Le Commissaire a constaté que dans certains cas, cette information était conservée dans des répertoires communs accessibles à une multitude de personnes. Effectivement, bien qu'un appel d'offres nécessite la collaboration de plusieurs intervenants, les informations qui en découlent doivent être gardées secrètes. Des informations sur l'estimation des coûts pourraient, par exemple, être relayées à des soumissionnaires éventuels, leur donnant ainsi un avantage stratégique important. En restreignant le nombre de personnes ayant accès à ces informations, il sera plus facile d'identifier les personnes qui les divulgueraient.

Le Commissaire recommande :

- Que les documents d'appels d'offres, en version papier ou électronique, soient identifiés comme des documents protégés et traités comme tels. Seules les personnes habilitées à les consulter, selon le concept du droit et du besoin de savoir, devraient y avoir accès. L'accès aux répertoires informatiques où ils sont entreposés devrait être limité. Seul le gestionnaire du projet devrait pouvoir attribuer les droits d'y accéder;

- Que le gouvernement oblige **tous** les intervenants qui ont accès à des documents relatifs aux appels d'offres à signer un engagement de confidentialité visant à ne pas dévoiler les renseignements contenus dans les documents d'appel d'offres. Pour les employés de l'État, y compris les cadres et les hauts fonctionnaires, cet engagement devrait **explicitement** indiquer le prolongement de ces obligations au-delà de l'après-mandat, afin d'éviter qu'un ex-employé de l'État divulgue des informations stratégiques à la suite d'un changement d'emploi vers une firme privée.

Favoriser la concurrence en enlevant des clauses contraignantes qui réduisent le nombre de soumissionnaire admissibles

Dans ses analyses, le Commissaire remarque que la majorité des contrats en informatique au Québec sont répartis entre quelques firmes seulement, ce que corrobore le VGQ[2]. Afin de contrer les « ententes » possibles sur les tarifs horaires des spécialistes des firmes ou sur les prix des acquisitions informatiques, il serait judicieux d'ouvrir les marchés aux petites et moyennes entreprises québécoises. En effet, le Commissaire est d'avis que certaines clauses géographiques contraignantes réduisent la concurrence. C'est le cas notamment des firmes situées en région qui sont fréquemment disqualifiées ou encore pénalisées lorsqu'elles proposent qu'une partie du contrat soit effectuée dans leurs propres bureaux plutôt que dans la ville du client. Ces firmes régionales le proposent, entre autres, afin de réduire les frais de transfert des employés. Avec les technologies mobiles, de communication et de soutien à distance disponibles en 2015, il est étonnant que ces petites firmes n'aient pas la chance de faire concurrence aux grandes compagnies internationales bien implantées à Montréal ou à Québec.

Bien que cela puisse paraître contraire aux normes en vigueur, le Commissaire croit que dans certains cas précis, le donneur d'ouvrage pourrait diviser le projet en plusieurs phases afin de permettre aux petites et moyennes entreprises (PME) en informatique de soumissionner. On remarque que bien souvent les PME n'ont pas les ressources pour réaliser l'entièreté des projets. Le Commissaire a d'ailleurs constaté que certaines grandes firmes influencent les MO clients afin que les projets soient les plus gros possible, limitant ainsi la concurrence.

Le Commissaire recommande que le gouvernement revoie les règles d'attribution de contrats en informatique afin de favoriser la concurrence régionale et la présence de PME dans les contrats d'envergure.

[2] Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 : Vérification de l'optimisation des ressources. Automne 2012. Chapitre 5 : Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. Page 27.

Rendre obligatoire la déclaration d'intérêts par les responsables de l'attribution de contrats

Le manque d'éthique, le conflit d'intérêts et l'abus de confiance se situent sur un continuum de gestes répréhensibles nécessitant divers degrés de contrôle et de sanctions. Or, avant de sanctionner par la répression, plusieurs gestes peuvent être posés afin de prévenir la commission d'actes répréhensibles.

Le Commissaire a constaté que des employés de l'État entretiennent des liens privilégiés avec des représentants de firmes informatiques et omettent d'aviser leur employeur du possible conflit d'intérêts les concernant.

On observe le niveau de probité d'un employé de l'État dès l'avènement d'une situation d'apparence de conflits d'intérêts. Le Commissaire a constaté que certains employés n'ont jamais déclaré leurs liens familiaux ou amicaux avec une partie contractante, tandis que d'autres possèdent une compagnie en informatique à laquelle ils accordent des contrats d'approvisionnement sous les seuils. Ils évitent ainsi l'obligation de se soumettre à un appel d'offres et peuvent possiblement commettre des fraudes.

Bien qu'elle ne résolve en rien le conflit, la déclaration d'intérêt a l'avantage de démontrer la bonne foi du titulaire de charge publique qui s'est placé dans cette situation. Elle lui permet d'occuper son poste et de faire bénéficier le gouvernement de son expertise, sans pour autant influencer indûment les décisions qui l'impliquent personnellement, puisqu'elles sont prises par autrui.

Les règles actuelles[3] prévoient que seuls les membres des comités de sélection et le secrétaire doivent signer un engagement solennel de confidentialité et une déclaration d'intérêt.

Le Commissaire recommande d'étendre cette obligation à toute personne responsable de la gestion et de l'octroi des contrats en TI. De plus, le gouvernement devrait instaurer des mesures disciplinaires pour décourager les personnes qui seraient tentées de ne pas déclarer leurs conflits d'intérêts ou qui rompraient leur engagement de confidentialité.

[3] Échange de courriels avec le SSMP entre le 1er et le 12 juin 2015.

Augmenter les effectifs de la Direction de l'évaluation de la conformité du Secrétariat du Conseil du trésor et d'y affecter des spécialistes en technologies de l'information

Le Sous-secrétariat aux marchés publics (SSMP) a comme mandat[4] d'assurer un encadrement optimal des activités contractuelles. Il propose des textes législatifs et réglementaires de même que des politiques et des directives relatives aux contrats. La Direction de l'évaluation de la conformité du SSMP est chargée d'évaluer le respect de l'application du cadre normatif en gestion contractuelle par les organismes publics. De plus, il intervient auprès des organismes publics sur les différents constats, problématiques et améliorations requises. Enfin, il réalise des mandats d'audit sur la conformité au cadre normatif et sur les saines pratiques en gestion contractuelle[5]. Ce mandat complexe peut-être long et fastidieux, particulièrement pour une petite équipe[6].

Les informations que détient le Commissaire lui permettent de croire qu'il n'y a pas suffisamment de vérificateurs dans cette équipe pour faire respecter les règles contractuelles. En effet, bien que le SSMP ait mis sur pied plusieurs programmes de formation et d'initiatives à l'intention des donneurs d'ouvrage, nombre d'entre eux continuent d'enfreindre la loi et la réglementation. L'effort appréciable de prévention entrepris par le SSMP devrait être appuyé par un nombre suffisant de vérificateurs attestant que les gestionnaires des MO gèrent les contrats publics adéquatement.

De plus, bien qu'elle se soit intéressée aux contrats informatiques, la Direction de l'évaluation de la conformité ne dispose pas d'expertise dans ce domaine. Une telle expertise lui permettrait de repérer plus facilement les actes dérogatoires et les pertes pécuniaires qui y sont associées.

Le Commissaire recommande que le gouvernement attribue les ressources spécialisées nécessaires à la Direction de l'évaluation de la conformité afin qu'elle puisse assurer l'application du cadre normatif en gestion contractuelle par les organismes publics dans les projets informatiques.

[4] http://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/les-marches-publics/

[5] Échange de courriels avec le SSMP entre le 1er et le 12 juin 2015.

[6] L'équipe de vérificateur de la Direction de l'évaluation de la conformité est composée de six professionnels.

Exiger la mise en place de plans de gestion des risques de corruption et de collusion

L'une des principales fonctions du Commissaire est d'assumer un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption. En effet, il croit fermement à l'importance d'agir en amont des problèmes afin de limiter les pertes encourues par des actes répréhensibles tels que la corruption et la collusion. En ce sens, le Commissaire a développé un guide permettant au MO de se doter d'un plan de gestion des risques.

Le plan de gestion des risques prévoit l'évaluation des vulnérabilités à la corruption pour chacune des fonctions occupées par une personne. On doit faire de même avec les activités reliées au processus d'octroi de contrats publics. On peut ensuite s'occuper de diminuer le risque en fonction de sa priorité, déterminée par la probabilité qu'il se produise et l'importance de son incidence. Étant donné que le risque zéro n'existe pas, des mesures de mitigation visant à minimiser le risque peuvent être mises en place. Les coûts d'implantation et de suivi des mesures de mitigation d'un contrat doivent être imputés au contrat même et suivis par le responsable au même titre que les autres indicateurs de réalisation[7].

L'élaboration d'un plan de gestion des risques requiert une détermination inébranlable de la part de la haute direction, une équipe multidisciplinaire connaissant ses processus et une probité irréprochable. Ces bases solides contribueront ultérieurement à l'adhésion par le personnel aux principes essentiels d'une gestion des contrats publics exempte de corruption.

Le Commissaire recommande que le gouvernement décrète l'obligation pour les MO de se doter d'un plan de gestion des risques. Le Commissaire offre d'ailleurs au MO ses services-conseils afin qu'ils puissent mettre en place leur plan de gestion des risques.

[7] Guide méthodologique de la gestion des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics, Jacques Beaupré, Direction de la prévention et des communications. Mai 2013.

EXIGER UNE FACTURE DÉTAILLANT CHAQUE ARTICLE LIVRÉ AFIN DE FACILITER LA VÉRIFICATION DE LA COMMANDE DE BIENS TECHNOLOGIQUES À LEUR RÉCEPTION

Le Commissaire a découvert un stratagème de fraude qui met en exergue les particularités de l'approvisionnement en matière de TI. En effet, à première vue, un ordinateur peut ressembler à un autre. Par contre, ses composants internes peuvent grandement différer, ce qui a une incidence directe sur son prix. Une personne malveillante peut frauder en prétendant qu'un composant offre des avantages de qualité qu'il ne détient pas. Il s'agit là de fraude, et le gouvernement en paie le prix.

Les préposés à la réception des livraisons d'un MO n'ont pas la responsabilité de vérifier la concordance des composants internes des ordinateurs avec la facture. Cette responsabilité incombe à la direction des TI du MO réceptionnaire. Le Commissaire a constaté que parfois, les factures accompagnant les livraisons informatiques ne reflètent pas fidèlement le contenu livré.

Le Commissaire recommande que les MO exigent une facture détaillant les spécifications de chaque article commandé. Un spécialiste examinerait alors l'article en question pour s'assurer qu'il correspond bien à ce qui a été payé. Pour les livraisons en lots, il pourrait procéder par échantillonnage.

INCLURE DES CLAUSES DE GARANTIES DE PERFORMANCE ET ASSURER LEUR APPLICATION

À ce jour, il n'existe pas de garantie de performance standardisée[8] dans les contrats en informatique. Par contre, les donneurs d'ouvrage peuvent exiger de telles garanties dans leurs contrats.

Le Commissaire a constaté que certains lobbys du domaine informatique tentent d'influencer le gouvernement pour qu'il modifie ces clauses contractuelles afin que leur responsabilité soit limitée. Le Commissaire est fortement opposé à toute concession sur ce sujet. Il est effectivement d'avis que les fournisseurs devraient assumer pleinement les risques associés à leurs produits ou à leurs services.

Un des stratagèmes utilisés par ces firmes consiste à soumissionner largement sous l'évaluation du MO afin d'obtenir le contrat. Puisque l'analyse et la description des besoins sont souvent déficientes, cela laisse beaucoup de place aux demandes de changements et à l'imagination débordante des firmes. Dès lors, on assiste à une explosion des prix.

L'ajout de garanties de performance dans les appels d'offres obligerait les firmes à se responsabiliser quant à leurs produits. Les pénalités progressives les encourageraient à fournir un prix exact dans leur soumission, car les firmes ne pourraient plus compter sur les avenants.

Le Commissaire recommande :

- Que le SCT ajoute des garanties de résultats sur les livrables dans ses documents d'appel d'offres standardisés en TI et des pénalités pour le non-respect des échéances, comme il l'a fait pour les clauses de pénalités en cas de remplacement de ressources stratégiques;

- Que ces clauses associent un pourcentage de la valeur du contrat au respect de ces garanties de performance. Les montants seraient versés au fur et à mesure que les travaux avancent, et une prime pourrait même être accordée lorsque le contrat est finalisé à la satisfaction du donneur d'ouvrage, avant l'échéance et sans dépassement de coûts.

[8] Échange de courriels avec le SSMP entre le 1er et le 12 juin 2015.

Assurer la probité et la neutralité des comités de sélection

Tel qu'il a été observé lors des auditions de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), le rôle des comités de sélection est primordial. Ce sont ces comités qui influencent l'adjudication des contrats par la grille d'évaluation utilisée et le pointage qu'ils accordent aux soumissionnaires. Les individus qui les composent doivent être qualifiés et dotés d'une honnêteté irréprochable. Dans son rapport[9] de vérification datant de 2012, le VGQ a constaté diverses situations problématiques. Par exemple, il peut arriver que deux membres du même comité de sélection aient un lien hiérarchique ou encore qu'un membre du comité fasse également partie de l'unité responsable de la surveillance des travaux. Il est important d'éviter tout biais ou conflit d'intérêts dans la sélection des adjudicataires.

Le Commissaire a constaté que cette situation peut camoufler un risque de crime beaucoup plus grave. En effet, il appert que la présence d'un lien hiérarchique dans le comité de sélection donne au responsable de projet toute la latitude pour orienter les membres du comité vers un soumissionnaire en particulier. Ceci est possible du fait qu'officiellement, l'identité des membres du comité est secrète, mais il est possible que les firmes, qui souvent agissent déjà sur place comme consultants, la connaissent. De plus, certains responsables de projet pourraient être complaisants afin de favoriser un soumissionnaire. S'ils favorisent un soumissionnaire au détriment d'un autre, il est alors raisonnable de présumer une corruption et un abus de confiance.

Le Commissaire recommande que des règles claires soient instaurées afin que les membres de comités de sélection n'aient pas de lien hiérarchique entre eux.

Afin d'assurer que les membres des comités de sélection ne subissent aucune influence de quelque firme que ce soit et qu'ils soient de bonnes mœurs, le Commissaire recommande que les membres des comités de sélection soient soumis à une habilitation sécuritaire systématique.

[9] Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013 : Vérification de l'optimisation des ressources. Automne 2012. Chapitre 5 : Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. Page 18.

INSTAURER LA RÉUSSITE D'UNE ENQUÊTE DE SÉCURITÉ DANS LES APPELS D'OFFRES EN SÉCURITÉ INFORMATIQUE

Avec l'accroissement[10] des cybermenaces sur les infrastructures technologiques, il est raisonnable de croire que les MO québécois[11] feront davantage appel à des firmes spécialisées en sécurité informatique[12]. Ces firmes offrent des services tels que des tests d'intrusion[13], des audits de gestion d'accès et une gestion de la sécurité. Dans ce dernier cas, les firmes assurent la mise à jour des pare-feu[14] et de l'infrastructure de sécurité dans son ensemble pour pallier les nouveaux virus qui pourraient infecter les systèmes du MO client. Dans bien des cas, le MO doit alors divulguer divers mots de passe « administrateurs ». Or, le MO ignore qui est réellement associé à la compagnie. Par qui est-elle administrée? Est-elle infiltrée par le crime organisé?

Ces questions sont légitimes. Depuis sa création, le Commissaire s'est intéressé particulièrement à la sécurité entourant les informations sensibles contenues dans ses propres serveurs. Cette démarche a mis en exergue, sauf exceptions, l'absence d'une culture de la sécurité informatique dans les MO. Encore une fois, certaines entreprises[15] à la probité douteuse tentent de profiter de ce maillon faible pour vendre leurs services.

Dans un contexte de cyberattaques visant nos institutions à des fins politiques ou d'espionnage industriel[16] le Commissaire est d'avis qu'il importe plus que jamais de parfaire nos standards en matière de sécurité informatique et surtout de les maintenir. Pour ce faire, des analyses de vulnérabilité doivent être réalisées tout en préservant le caractère hautement confidentiel des informations qui, si elles étaient divulguées ou utilisées de façon malhonnête, pourraient être préjudiciables au gouvernement et à ses employés.

[10] http://www.45enord.ca/2015/03/le-renseignement-americain-evalue-les-differents-types-de-cybermenaces/

[11] http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201205/19/01-4526911-le-gouvernement-du-quebec-encore-attaque-par-anonymous.php

[12] La sécurité de l'information est l'ensemble des activités qui préservent la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité de l'information, et ce, peu importe le support utilisé, pour la conserver ou la transmettre. C'est aussi un ensemble de mesures de sécurité pour assurer l'authentification des personnes et des dispositifs ainsi que l'irrévocabilité des actions que posent ces personnes.

[13] Les tests d'intrusion permettent d'évaluer la posture de sécurité et la robustesse d'un actif informationnel vis-à-vis des cyberattaques.

[14] Les pare-feu (*firewalls*) sont des logiciels ou équipements permettant de régir les communications sur les réseaux informatiques.

[15] Une cyberattaque est un acte malveillant envers un actif informationnel ayant pour but de compromettre la confidentialité, l'intégrité ou la disponibilité de celui-ci.

[16] http://techno.lapresse.ca/nouvelles/internet/201407/29/01-4787574-des-chinois-ont-pirate-le-conseil-national-de-recherches.php

Le problème réside dans le fait que, à l'exception du Registraire des entreprises autorisées, un MO peut difficilement s'assurer de la probité de la firme avec laquelle il fait affaire. Ceci est particulièrement inquiétant lorsqu'il s'agit de sécurité informatique.

Le Commissaire recommande :

- D'ajouter, dans les conditions des appels d'offres en matière de sécurité informatique, l'obligation pour les dirigeants et les employés qui rendront les services, de se soumettre à une enquête de sécurité effectuée par le Service de l'habilitation sécuritaire de la Sûreté du Québec;

- Que le CERT/AQ[17] (Computer Emergency Response Team – administration québécoise), qui sera transféré du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) au ministère de la Sécurité publique, soit doté d'un nombre suffisant de ressources qualifiées pour être en mesure de fournir les services de prévention et de règlement des incidents de sécurité dont les MO ont besoin. Ceci réglerait une grande partie des problèmes soulevés ci-dessus, tout en favorisant une indépendance par rapport au secteur privé.

[17] La mission du CERT/AQ est d'assister les ministères et les organismes publics, pour leur permettre d'améliorer leur capacité à gérer les incidents et les attaques informatiques et à s'en prémunir. De ce fait, le CERT/AQ pose certaines actions qui visent à augmenter la capacité du gouvernement du Québec à résister aux menaces, à réduire les répercussions des incidents de sécurité, à faciliter le partage d'information et à augmenter l'expertise technique en sécurité de l'information. http://www.cspq.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-le-cspq/famille-de-services/sous-famille-de-services/services/service/gestion-des-incidents-gouvernementaux-certaq/?no_cache=1

METTRE EN PLACE UN PROCESSUS D'ÉVALUATION RIGOUREUX DES FOURNISSEURS INFORMATIQUES

Dans le cadre de son mémoire présenté à la CEIC, le Commissaire émettait une recommandation[18] concernant l'évaluation du rendement des fournisseurs. Il est d'avis que ce principe s'applique aussi aux fournisseurs dans le domaine des TI. En effet, la qualité du travail d'un fournisseur en TI s'illustre autant par la qualité de ses produits que dans le rapport coût-bénéfice de ses développements informatiques. Bien que cela puisse paraître abstrait, cette dernière qualité est quantifiable par le respect des délais, l'atteinte des objectifs phasiques et les dépassements de coûts. Le suivi de ces critères de qualité par le donneur d'ouvrage démontre une volonté de faire respecter les ententes contractuelles. Les manquements d'une entreprise prise en défaut devraient être partagés entre les MO afin d'éviter qu'ils ne contribuent aux dépassements de coûts d'autres projets en TI dans l'appareil étatique.

Le Commissaire recommande :

- Que tous les MO évaluent systématiquement la qualité du travail effectué par les fournisseurs de TI;

- Que le SCT modifie son cadre normatif afin de mettre en place un registre centralisé de rendement insatisfaisant des fournisseurs de TI. La qualité étant un aspect aussi important que le prix lors d'une acquisition, il est impératif de souligner les efforts déployés en ce sens. Sans exclure des contrats publics les compagnies figurant à un tel registre, l'existence de ce dernier pourrait toutefois leur faire perdre des points lors d'un appel d'offres impliquant des critères de qualité. Disponible à l'ensemble des MO, il inciterait les fournisseurs à offrir leurs produits et services à un juste rapport qualité-prix

[18] Généraliser les registres de rendement insatisfaisant. Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi des contrats publics dans l'industrie de la construction. Août 2014.

Réduire les risques reliés à la présence de consultants externes tout en augmentant l'expertise interne

Augmenter l'expertise interne

L'omniprésence des TI s'observe autant dans nos vies personnelles que professionnelles. Chacun s'adapte à ce phénomène comme il le peut. Il en est de même pour les gestionnaires qui doivent composer avec la migration vers ces technologies, qui s'entreprend à une vitesse exponentielle. Si certains s'y intéressent et tentent tant bien que mal de suivre cette réalité, d'autres sont carrément dépassés.

L'évolution des TI fait en sorte que les gestionnaires n'ont pas toujours les connaissances requises pour gérer les changements technologiques qui s'opèrent dans leur MO[19]. Il en résulte que les véritables gestionnaires de projets, possédant parfois même un rôle décisionnel, sont les représentants des firmes informatiques. Sans présumer d'intentions malveillantes, le Commissaire considère comme inacceptable que des consultants en TI influencent indûment des gestionnaires peu connaisseurs des TI. L'imputabilité des décisions incombe au titulaire de charge publique, gardien des deniers publics, qui a une obligation de moyens. L'entreprise privée contractante doit assumer, quant à elle, son obligation de résultat. Pour ce faire, le gestionnaire et ses fonctionnaires doivent baliser l'appel d'offres en définissant précisément les besoins, en supervisant l'avancée des travaux, pour en arriver à un produit de qualité, achevé dans les temps définis.

Réduire les risques liés aux consultants

La présence des employés de firmes consultantes dans les locaux des MO est fréquente et inévitable. L'objectif poursuivi est louable en soi, parce qu'il vise une plus grande efficience dans la gestion du projet piloté par les consultants. Par contre, le Commissaire a constaté que cette proximité n'est pas encadrée et qu'elle expose les MO à une vulnérabilité accrue aux crimes.

[19] 22 millions en contrats, *La Presse*, 9 mai 2015. .

En effet, dans certains cas, il est difficile de différencier les consultants des employés de l'État puisque les consultants ne sont pas identifiés en tant que tels. Certains fonctionnaires ont rapporté n'avoir appris que leur collègue était consultant qu'au moment où celui-ci a été rappelé par son entreprise. Le risque lié à cette situation est la possibilité pour les consultants d'obtenir des informations privilégiées sur d'autres projets à venir, ce qui procurerait à leurs employeurs un avantage indu.

Le Commissaire recommande :

- Que les ministères et les organismes publics confient les postes stratégiques de gestion de projet à des ressources internes;
- Que les ressources internes affectées à la gestion de projet en TI détiennent minimalement les compétences égales ou supérieures aux consultants qu'ils supervisent;
- Que les MO s'engagent, avant de le confier à un tiers, à faire exécuter le projet par les employés de l'État lorsque l'évaluation des coûts est égale ou inférieure à celle prévue.
- De mettre en place un processus permettant de différencier clairement les employés de l'État des consultants;
- De restreindre les accès des consultants aux locaux et aux renseignements jugés essentiels pour réaliser leur mandat.

LIMITER LES RECOURS AUX REVENDEURS EN TRAITANT DIRECTEMENT AVEC LES FOURNISSEURS

Au cours de ses enquêtes, le Commissaire a noté l'importance que prennent les revendeurs dans le processus d'acquisition en matière de TI. En apparence, cet intermédiaire offre des services-conseils à ses MO clients à même un « portefeuille » de fournisseurs de matériel informatique ou de logiciels. Par exemple, lorsqu'un MO a besoin d'une solution d'affaires, le revendeur peut lui en suggérer une parmi celles offertes par un des fournisseurs avec qui il a des ententes. De plus, le revendeur offre l'enregistrement de la garantie des produits qu'il revend et la gère auprès du fournisseur pour le MO. Dans certains cas, il offre même l'entreposage pour les MO qui ont acheté une grande quantité de matériel sans en avoir immédiatement besoin.

À première vue, ces revendeurs sont d'une grande utilité. En fait, le Commissaire est d'avis que ces revendeurs font purement et simplement du développement des affaires pour les fournisseurs. Certains revendeurs sont tellement efficaces qu'ils obtiennent un lien d'affaires privilégié du fournisseur, ce qui ouvre la porte à de meilleurs prix. Afin de préserver cet avantage concurrentiel, le Commissaire a constaté que certains représentants de firmes sont prêts à offrir des pots-de-vin aux titulaires de charge publics.

Les revendeurs offrent un panier bien précis de produits. Plusieurs d'entre eux ont même l'exclusivité de la distribution d'un produit spécialisé, ce qui nous permet de douter de l'offre réelle d'un meilleur prix. De plus, cette exclusivité crée une situation monopolistique non seulement pour le fabricant, mais aussi pour son revendeur, puisque ce dernier est assuré d'obtenir le contrat. Ce stratagème ressemble à ceux constatés dans le milieu de la construction.

Le Vérificateur général du Canada, dans son rapport datant de 2000, fait état d'une façon de faire de Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC) afin de susciter la concurrence en faisant affaire directement avec les fabricants. En effet, des compagnies telles que Lenovo, IBM ou CIARA Technologies offrent leurs meilleurs prix directement à TPSGC, qui publie, toutes les deux semaines, le prix unitaire sur son site Web[20]. De plus, un banc d'essai complète ces informations afin que le MO qui désire faire l'acquisition d'un poste de travail, par exemple, puisse faire un choix éclairé sur ses performances. La transparence de ce processus est un modèle à suivre.

Recommandation :

Pour le Commissaire, traiter avec des revendeurs représente un grand risque de corruption et de collusion. Il recommande au gouvernement de revoir la pertinence de faire appel à eux. Il est possible de revoir les processus afin de susciter la concurrence et démontrer une plus grande transparence.

[20] http://ordinateur-computer.tpsgc-pwgsc.gc.ca/index-fra.cfm?af=ZnVzZWFjdGlvbj1idXlfbWljcm8ucHJvZHVjdHNfZGVza3RvcHMmY21kdHk9MSZSZXF1ZXN0VGltZW91dD05MDAmbGFuZz1mcmE=

Assurer l'imputabilité des gestionnaires

Le SCT, dans l'introduction de sa politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics de 2012, mentionne ceci :

> « Par la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics, le gouvernement se dote de règles claires pour améliorer la planification, le suivi et la reddition de comptes des sommes consacrées dans ce domaine.
>
> « Considérant que plus de 2,6 milliards de dollars de fonds publics sont dépensés annuellement en ressources informationnelles par les organismes publics québécois, il est primordial d'agir à l'échelle de l'administration publique afin de pouvoir faire des choix stratégiques judicieux. Ces choix doivent s'établir en fonction de la réalité publique dans son ensemble. Par la politique-cadre, le gouvernement entend :
>
> - tirer profit des ressources informationnelles en tant que levier de transformation;
> - investir de façon optimale et rigoureuse;
> - optimiser la gestion de l'expertise et du savoir-faire;
> - assurer la sécurité de l'information. »

Bien que ces normes soient déjà en place pour baliser les projets en ressources informationnelles, le Commissaire constate qu'elles ne sont pas systématiquement appliquées, et ce, malgré la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*[21]. Les informations détenues par le Commissaire permettent de confirmer un manque de connaissances et de responsabilisation de certains gestionnaires dans l'administration des ressources en TI. Pour pallier ces faiblesses, les MO font fréquemment appel à des consultants, ce qui, pour le Commissaire, représente une grande vulnérabilité aux crimes.

À la genèse du présent rapport, le Commissaire fut étonné de constater que le réel problème n'était pas le manque de règles, mais bien le fossé entre ces dernières et leur application. Le non-respect du plan de délégation des pouvoirs en matière de signature de contrats, la réticence des gestionnaires à appliquer les clauses contractuelles sanctionnant les retards et la mauvaise évaluation des besoins (lorsqu'elles existent) constituent quelques exemples de problèmes rencontrés.

[21] QUÉBEC. *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement: L.R.Q., chapitre G-1.03*, à jour au 1er juin 2015, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2015.

L'application rarissime de sanctions envers les gestionnaires qui ne respectent pas les politiques-cadres ne fonctionne visiblement pas, puisque l'histoire se répète. Pour le Commissaire, il n'est pas normal qu'il faille attendre l'intervention d'un ministre à la suite d'un scandale médiatique pour qu'on suspende ou abandonne un projet informatique hors de contrôle. Cela démontre que les mesures de contrôle et ceux qui les appliquent ont failli à la tâche.

Le commissaire recommande que le gouvernement entreprenne un changement vers une culture de la responsabilisation, en mettant de l'avant l'imputabilité. En ce sens, le gouvernement devrait remettre à l'avant-plan la notion performance des gestionnaires de tous les niveaux. Il devrait promouvoir cette qualité essentielle dans l'embauche de ces gardiens de l'intégrité du processus contractuel, de l'évaluation des besoins, du respect des clauses de l'appel d'offres et de la supervision des ressources internes et externes.

Conclusion

Lors de son bilan annuel de 2013, le Commissaire a fait des contrats informatiques une cible. Les enquêtes n'ont pas tardé à donner des résultats tangibles. L'hypothèse de la présence de collusion et de corruption dans les technologies de l'information, à l'instar de l'industrie de la construction, est maintenant validée.

Depuis, l'expertise des membres de l'UPAC dans les enquêtes criminelles reliées aux contrats informatiques s'est grandement développée. Le Commissaire s'est appuyé sur ces connaissances acquises et cette expertise développée pour formuler les recommandations du présent rapport. Celles-ci mettent en exergue la nécessité d'accroître les compétences, l'imputabilité et la probité des employés de l'État chargés de la gestion et de l'attribution de contrats publics, plus particulièrement dans le domaine des TI.

Qui plus est, le Commissaire est d'avis que le modèle actuel d'adjudication et de gestion de contrats en TI est perfectible. Le gouvernement est un donneur d'ouvrage important pour les entreprises québécoises. Il est donc en position de force lorsque vient le temps d'imposer ses conditions contractuelles. Ces dernières devraient inclure des clauses reliant indissociablement les débours de fonds publics avec l'atteinte des objectifs convenus lors de l'adjudication. Afin d'établir et de faire respecter ses cibles de performance, le donneur d'ouvrage doit disposer de ressources compétentes, dont la connaissance des processus menant à l'accomplissement du projet en TI est minimalement aussi bonne que les consultants qu'il supervise.

En résumé, le Commissaire considère qu'outre la compétence, c'est la responsabilisation, la transparence et l'éthique qui entraîneront la concrétisation de projets en TI respectant les temps et le cadre budgétaire et exempts de collusion ou de corruption. Il appartient à chacun d'entre nous de réagir lorsque nous constatons une situation irrégulière et de la signaler à nos supérieurs ou à l'UPAC.

UPAC

PRÉVENIR VÉRIFIER ENQUÊTER

Commissaire à la lutte contre la corruption

Québec