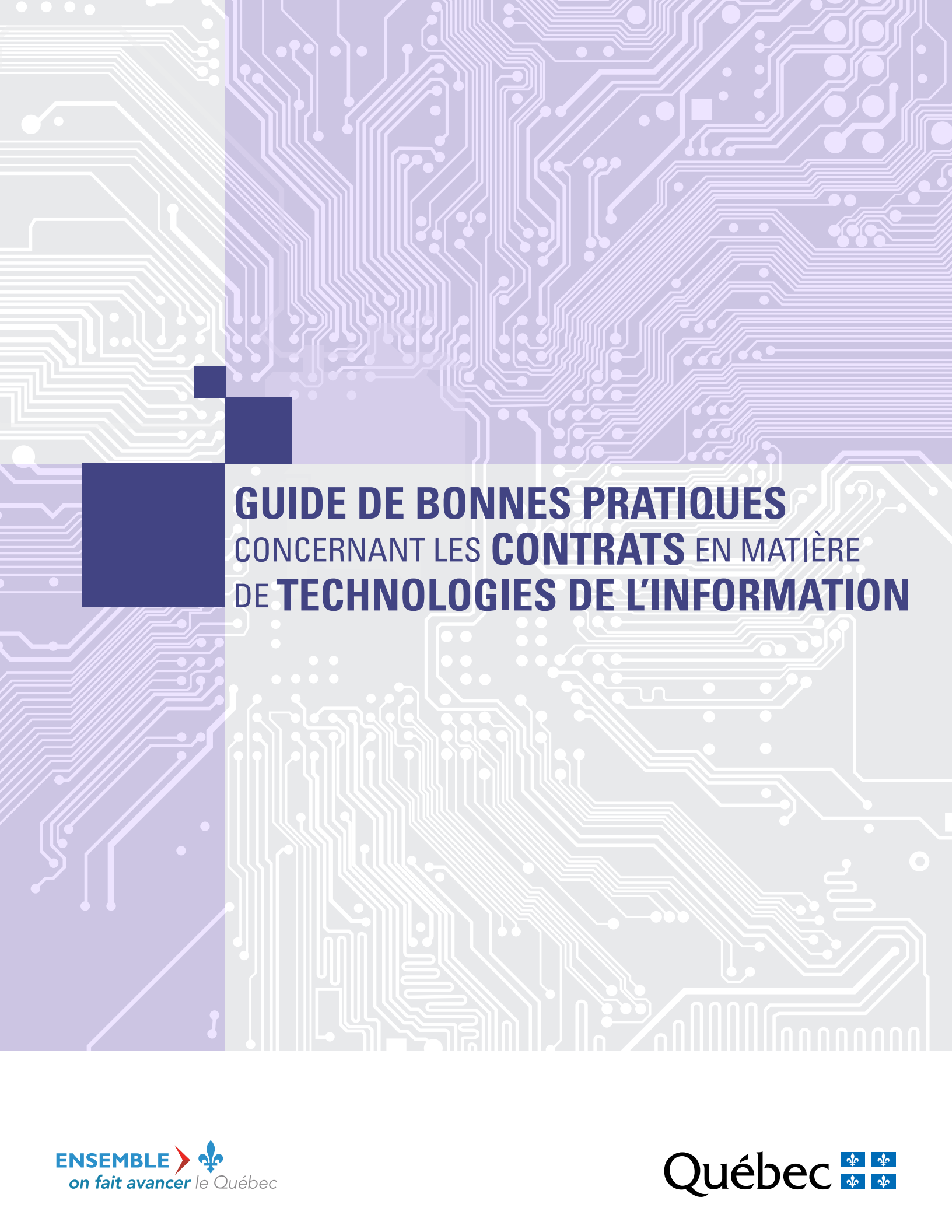




GUIDE DE BONNES PRATIQUES CONCERNANT LES **CONTRATS** EN MATIÈRE DE **TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

GUIDE DE BONNES PRATIQUES
CONCERNANT LES **CONTRATS** EN MATIÈRE
DE **TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

Cette publication a été réalisée par
la Direction des analyses et orientations
et produite par la Direction des communications.

Direction des analyses et orientations
Direction générale de l'encadrement des contrats publics
Sous-secrétariat aux marchés publics
Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 300
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Téléphone : 418 643-0875, poste 4902

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet
du Conseil du trésor et de son Secrétariat
en vous adressant à la Direction des communications
ou en consultant son site Web.

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 800
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Téléphone : 418 643-1529
Sans frais : 1 866 552-5158
Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal – Juin 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

ISBN 978-2-550-76081-8 (en ligne)

Tous droits réservés pour tous les pays.
© Gouvernement du Québec – 2016

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
ÉTAPE 1 : DÉFINITION DU BESOIN ET PLANIFICATION DE L'ACQUISITION	4
1.1 DÉFINITION DU BESOIN ET PLANIFICATION DE L'ACQUISITION	4
1.1.1 Analyse et description du besoin	6
1.1.2 Exigences et critères (Passeport Entreprises)	6
1.1.3 Choix de réalisation (interne ou externe)	7
1.2 CONNAISSANCE DU MARCHÉ	8
1.2.1 Vitrine technologique et vitrine technologique inversée (Passeport Entreprises)	9
1.2.2 Projet d'appel d'offres pour commentaires (Passeport Entreprises)	9
1.2.3 Avis d'appel d'intérêt (Passeport Entreprises)	9
1.3 STRATÉGIE D'ACQUISITION ET PARTAGE DES RISQUES	10
1.3.1 Modes de rémunération (Passeport Entreprises)	10
1.3.2 Droits d'auteur (Passeport Entreprises)	13
1.3.3 Envergure des contrats (Passeport Entreprises)	15
ÉTAPE 2 : PROCESSUS D'OCTROI DU CONTRAT	16
2.1 MODES DE SOLLICITATION	16
2.1.1 Appel d'offres public	16
2.1.2 Appel d'offres public régionalisé	17
2.1.3 Appel d'offres sur invitation	17
2.1.4 Gré à gré	18
2.1.5 Acquisition de biens ou de services infonuagiques de gré à gré (Nouveauté RCTI)	19
2.1.6 Homologation	20
2.1.7 Qualification de prestataires de services	20
2.2 PUBLICATION DE L'AVIS D'APPEL D'OFFRES PUBLIC DANS LE SEO	20
2.2.1 Délai de réception des soumissions et soumission transmise par voie électronique (Nouveauté RCTI)	20
2.2.2 Documents d'appel d'offres standardisés et Rédacteur de documents d'appel d'offres (REDAO) (Passeport Entreprises)	21
2.2.3 Addenda	21
2.2.4 Processus de traitement des plaintes (Passeport Entreprises)	22

2.3	TRAITEMENT DES SOUMISSIONS	22
2.3.1	Réception et ouverture des soumissions	22
2.3.2	Analyse des soumissions (Nouvelle orientation)	23
2.4	ADJUDICATION DU CONTRAT	26
2.4.1	Prix le plus bas	27
2.4.2	Prix ajusté le plus bas	27
2.4.3	Coût total d'acquisition (Nouveauté RCTI)	27
2.4.4	Appel d'offres en deux étapes	30
2.4.5	Dialogue compétitif (Nouveauté RCTI)	31
2.5	CONTRAT À COMMANDES (NOUVEAUTÉ RCTI) ET CONTRAT À EXÉCUTION SUR DEMANDE	36
2.6	PUBLICATION DES RENSEIGNEMENTS CONTRACTUELS SUR LE SEO	36
2.7	MÉCANISMES DE RÉTROACTION (NOUVEAUTÉ RCTI)	37
	ÉTAPE 3 : ACQUISITION ET EXÉCUTION DU CONTRAT	39
3.1	SUIVI DE RÉALISATION : CLAUSES DE PÉNALITÉ (NOUVELLE ORIENTATION)	39
3.1.1	Remplacement de ressources stratégiques	39
3.1.2	Pénalités supplémentaires	41
3.2	MÉCANISMES DE SUIVI DES COÛTS ET DES RÉSULTATS	42
3.3	MODIFICATIONS AUX CONTRATS ET SUPPLÉMENTS	42
3.4	TRANSFERT DE CONNAISSANCES ET DOCUMENTATION	43
3.5	RÉCEPTION DES LIVRABLES ET PAIEMENT	43
	ÉTAPE 4 : BILAN	45
4.1	ÉVALUATION DU RENDEMENT DE L'ENTREPRISE (NOUVEAUTÉ RCTI)	45
4.2	REDDITION DE COMPTES	45
4.2.1	Publication des renseignements contractuels sur le SEO	45
4.2.2	Reddition de comptes – cadre normatif marchés publics	46

INTRODUCTION

Le présent guide a pour objectif de proposer et de promouvoir de saines pratiques d'attribution, d'adjudication et de gestion de contrats en matière de technologies de l'information (TI). Il s'adresse particulièrement aux intervenants en gestion contractuelle devant accompagner les unités responsables des TI. Il figure parmi les divers outils rendus disponibles aux organismes publics. Il ne remplace aucunement les autres guides mis à la disposition de ces derniers. Il apporte plutôt un complément d'information sur des aspects particuliers des contrats reliés aux TI, c'est-à-dire qu'il propose un rappel de saines pratiques de gestion, de certains risques et des manières de les contrôler, des mises en garde et des conseils utiles ainsi que la présentation de nouvelles façons de faire. Lorsque nécessaire, le lecteur sera dirigé vers les guides qui existent déjà ou vers d'autres sources d'information pouvant être pertinentes en ce qui a trait à l'objet de ce guide. Le pôle d'expertise à être créé pourra aussi éventuellement être consulté dans la gestion de dossiers complexes.

Afin de simplifier la présentation de l'information et de favoriser la compréhension du lecteur, ce guide est structuré selon les quatre étapes du processus de gestion contractuelle :

Étape 1 – Définition du besoin et planification de l'acquisition

Étape 2 – Processus d'octroi du contrat

Étape 3 – Acquisition (biens et services) et exécution des travaux

Étape 4 – Bilan

Il est important de se rappeler que la bonne gestion des contrats en TI n'est pas uniquement une question de respect du cadre normatif des marchés publics. Le travail accompli et les décisions prises en amont du lancement d'un appel d'offres ou de la conclusion d'un contrat sont d'une importance primordiale quant au respect éventuel des principes de bonne gestion contractuelle. Ainsi, les organismes publics doivent également se référer au cadre normatif de gestion des ressources informationnelles, qui est composé notamment :

- de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (chapitre G-1.03) ;
- des Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion en ressources informationnelles ;
- du Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles.

CONTEXTE ET ENJEUX

Le gouvernement du Québec investit plus de 900 M\$ annuellement pour répondre à ses besoins en matière de TI, dont 400 M\$ en contrats d'approvisionnement et 500 M\$ en contrats de services professionnels.

La complexité des technologies et leur évolution rapide et constante s'ajoutent aux défis des organismes publics quant à la gestion optimale des contrats en matière de TI.

Par ailleurs, la gestion intègre et transparente des contrats doit faire partie de la culture des organisations publiques afin qu'une gestion efficace et efficiente des fonds soit assurée. Ainsi, désireux de lutter encore plus efficacement contre les pratiques illégales en matière de gestion contractuelle, et plus particulièrement dans le domaine des TI, le gouvernement a

confié simultanément deux mandats, soit un au Commissaire à la lutte contre la corruption et un au Vérificateur général du Québec (VGQ). Le Commissaire avait comme mandat de formuler des recommandations sur l'octroi et sur la gestion des contrats publics en informatique alors que le VGQ a orienté ses travaux sur les principaux risques associés à l'intégrité du processus d'acquisition de services professionnels dans le domaine des TI et sur les pratiques qui font en sorte que les ministères et organismes sont plus vulnérables à l'adoption de comportements répréhensibles.

Le rapport du VGQ (novembre 2015) recommande notamment que soient mis en place des mécanismes de contrôle accrus pour assurer l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par la définition des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions, que l'utilisation des ressources externes soit davantage encadrée, que le recours à des contrats à taux journalier soit limité aux situations qui le justifient et que des mécanismes supplémentaires soient mis en place pour que le suivi des contrats soit assuré.

Par ailleurs, le Commissaire à la lutte contre la corruption a formulé une série de treize recommandations dans son rapport (juin 2015) afin de lutter toujours plus efficacement contre les pratiques illégales et de les prévenir. À titre d'exemple, mentionnons que les organismes publics sont appelés à favoriser la concurrence en enlevant les clauses contraignantes dans les documents d'appel d'offres, à assurer la probité et la neutralité des comités de sélection et à réduire les risques reliés à la présence de consultants externes tout en augmentant l'expertise interne.

Les bonnes pratiques proposées dans ce guide font état des façons de faire favorisant une gestion efficiente et efficace des fonds publics et une gestion intègre des processus contractuels en tenant compte, notamment, des recommandations du VGQ et du Commissaire, et ce, même si, dans certains cas, il n'y a aucune référence directe. D'ailleurs, le Coffre à outils pour protéger l'intégrité des contrats publics vise spécifiquement à perfectionner les capacités des intervenants en gestion contractuelle afin qu'ils puissent prévenir et détecter les pratiques qui portent atteinte à l'intégrité des contrats publics : la collusion, la corruption et le non-respect des obligations légales. Nous vous invitons donc à consulter ce document dans l'Extranet des marchés publics.

INITIATIVES, PISTES DE SOLUTION ET PRINCIPALES NOUVEAUTÉS APPORTÉES PAR LE RÈGLEMENT SUR LES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS EN MATIÈRE DE TI (RCTI) (NOUVEAUTÉ RCTI)

En réponse à certaines préoccupations, le gouvernement a mis en place plusieurs mesures, soit la Stratégie gouvernementale en TI – Rénover l'État par les technologies de l'information, le Passeport Entreprises, la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction mise en vigueur en août 2015 et, enfin, la publication du Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de TI (RCTI).

Effectivement, un nouveau cadre spécifique s'imposait, adapté aux particularités des contrats dans le domaine des TI.

Le principal objectif de ce règlement est d'offrir aux organismes publics davantage de moyens, mieux adaptés aux particularités des TI, afin de leur permettre de procéder à de meilleures acquisitions. Pour s'assurer de bien répondre aux besoins de ses clientèles, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a consulté au préalable aussi bien les organismes publics que l'industrie elle-même pour prendre en considération leurs points de vue et leurs idées.

Le présent guide s'inscrit dans cette démarche et constitue donc une pièce importante parmi les initiatives entreprises par le gouvernement afin d'aider les organismes publics dans la gestion de contrats en TI en expliquant les nouveaux concepts et en suggérant de bonnes pratiques.

Les principales nouveautés apportées par le RCTI sont les suivantes :

Mesures	Explications
Coût total d'acquisition (CTA) (voir section 2.4.3)	Une telle mesure permet, lors de l'adjudication, de mieux prendre en compte l'ensemble des coûts d'une acquisition sur sa durée de vie utile. Elle a pour objectif de réaliser une meilleure évaluation des solutions proposées en vue de déterminer la meilleure acquisition.
Dialogue compétitif (voir section 2.4.5)	Le dialogue compétitif permet de tenir des discussions encadrées avec des entreprises pour présenter une solution qui répond aux besoins d'un organisme public. Cette procédure est supervisée par un vérificateur de processus indépendant désigné par l'organisme public pour assurer le traitement équitable des soumissionnaires et la transparence du processus contractuel.
Infonuagique (voir section 2.1.5)	Le RCTI prévoit l'acquisition de gré à gré de biens et de services infonuagiques par l'entremise des ententes-cadres mises en place par le Centre de services partagés du Québec (CSPQ).
Remplacement de bien et révision de prix à la baisse dans le cadre d'un contrat à commandes (voir section 2.5)	Un fournisseur pourra remplacer un bien visé par le contrat par un nouveau bien répondant aux exigences de l'appel d'offres. Également, lorsque le contrat à commandes est conclu avec plusieurs fournisseurs, chacun d'eux pourra réduire le prix d'un bien visé par le contrat, selon les modalités déterminées par l'organisme public dans le document d'appel d'offres. Cette nouvelle possibilité a pour objectif de tenir compte de l'évolution technologique.
Soumission transmise par voie électronique (voir sections 2.2.1 et 2.3.1)	Le RCTI permet maintenant la transmission de soumissions par voie électronique par le système électronique d'appel d'offres (SEAO). La mise en œuvre sera effectuée progressivement et s'amorcera avec le domaine de la construction.
Rétroaction (voir section 2.7)	Un soumissionnaire pourra obtenir, en soumettant une demande écrite, le résultat de l'évaluation de la qualité de sa soumission.
Évaluation du rendement des contractants (voir section 4.1)	L'obligation d'évaluer le rendement (satisfaisant ou insatisfaisant) des contractants pour tous les contrats en TI de 100 000 \$ ou plus.

Le champ d'application du RCTI (article 1) vise « les contrats d'acquisition de biens ou de prestation de services en matière de technologies de l'information lorsqu'ils cherchent, de façon prépondérante, à assurer ou à permettre des fonctions de traitement et de communication d'information par des moyens électroniques, dont notamment leur collecte, leur transmission, leur affichage et leur stockage ».

L'expression façon prépondérante peut se définir de la façon suivante : « qui a un poids supérieur, qui a un rôle dominant, qui a une valeur plus grande, etc. ».

Il est de la responsabilité de l'organisme public de déterminer si l'acquisition ou la prestation de services est visée par le champ d'application du RCTI. À titre indicatif, quelques exemples couverts par le RCTI : équipement multimédia, appareils multifonctions, disques de stockage de données, conception et amélioration de logiciels, refonte ou développement de système sur une plateforme centrale ou locale.

Parmi les exemples de biens ou services qui ne sont pas visés par ce règlement, mentionnons les photocopieurs qui n'offrent pas de possibilité de multifonctionnalité, les cartouches d'encre et les études de marché. L'organisme public devra alors utiliser le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics ou le Règlement sur les contrats de services des organismes publics.

ÉTAPE 1 : DÉFINITION DU BESOIN ET PLANIFICATION DE L'ACQUISITION

1.1 DÉFINITION DU BESOIN ET PLANIFICATION DE L'ACQUISITION

Lorsqu'un organisme public est à l'étape de la définition du besoin et de la planification de l'acquisition pour un contrat en TI, il doit procéder à une analyse afin de pouvoir solliciter le marché et recevoir des offres de prix pour répondre à ses besoins. Cette analyse devrait permettre d'obtenir une description la plus précise possible du bien à livrer, du mandat à réaliser ou des résultats attendus et, pour un contrat de services, de prendre la meilleure décision concernant le recours à des ressources externes.

À cette étape, divers moyens peuvent être utilisés par les organismes afin qu'ils précisent leur besoin et qu'ils planifient l'acquisition, soit la réalisation d'une analyse d'opportunité, d'un dossier d'affaires ou d'une étude de marché. Il est aussi possible d'avoir recours aux vitrines technologiques du CSPO, de publier des projets de documents d'appel d'offres pour commentaires de l'industrie ou encore de lancer un appel d'intérêt afin de mieux connaître les solutions possibles et de bien faire connaître son besoin. Il est également question, à cette étape, de la stratégie d'acquisition et de partage des risques.

En conformité avec la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics, entrée en vigueur en août 2015, les organismes publics doivent approuver des lignes internes de conduite pour, notamment, s'assurer que des contrôles suffisants soient mis en place afin que soient gérés les risques de conflit d'intérêts.

Bonnes pratiques

- Effectuer une analyse rigoureuse et documentée pour préciser le besoin et utiliser, si requis, les outils disponibles (étude d'opportunité, dossier d'affaires, étude de marché, vitrine technologique, appel d'intérêt et document d'appel d'offres pour commentaires).
- S'assurer que les livrables sont définis sous forme de résultats attendus et non de moyens à mettre en œuvre.
- Définir et porter au contrat les modalités de validation et d'approbation des livrables qui consistent à vérifier si les prestations effectuées répondent bien aux exigences.
- S'assurer que les entreprises comprendront bien la nature des besoins exprimés. Pour ce faire, l'organisme public devrait utiliser les bons termes pour les décrire et un lexique viendrait expliciter leur sens si nécessaire.
- S'assurer que la description des besoins ne va pas réduire la concurrence et n'est pas orientée dans un sens qui serait favorable à un soumissionnaire précis.

Gestion de l'intégrité prévue dans les lignes internes de conduite (en fonction des risques)

- Si possible, assurer la réalisation de cette étape par des ressources internes.
- Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées lors de l'élaboration des besoins et de la rédaction de l'appel d'offres.
- Mettre en place des mécanismes 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.
- Identifier les documents d'appel d'offres comme étant des documents protégés et que leur accès soit restreint aux personnes habilitées.
- Mettre en place un processus permettant de différencier clairement les employés de l'État des consultants.
- Faire signer un engagement de confidentialité à tous les intervenants qui ont accès à des documents relatifs aux appels d'offres.
- Restreindre l'accès des consultants aux locaux et aux renseignements jugés essentiels pour réaliser leur mandat.
- 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 les décisions prises à cette étape du processus afin de favoriser l'imputabilité des personnes.

Mise en garde

- Si l'organisme public, faute d'expertise, doit tout de même avoir recours à des ressources externes pour cette étape, il doit s'assurer de ne pas offrir à une firme un avantage sur ses concurrents dans le cadre de l'appel d'offres visant l'acquisition du bien ou du service.

1.1.1 ANALYSE ET DESCRIPTION DU BESOIN

L'organisme public doit, tel que l'indiquent les principes énoncés à l'article 2 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) (LCOP), procéder à une évaluation préalable, adéquate et rigoureuse des besoins. De plus, cette évaluation doit tenir compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable et d'environnement.

Ainsi, au cours de la préparation de l'appel d'offres en TI, comme en tout autre domaine d'ailleurs, le premier impératif est de réaliser une analyse rigoureuse de ses besoins et d'en produire une description minutieuse.

Une définition précise des besoins a pour but, notamment :

- de permettre au donneur d'ouvrage de s'assurer que le mandat à réaliser est pertinent ;
- de constituer une condition nécessaire à la réussite du mandat en réduisant considérablement les risques ;
- de faciliter grandement le processus d'acquisition et assurer les conditions pour que ces acquisitions soient réalisées dans les meilleures conditions économiques possibles, ce qui est un gage d'une meilleure gestion des fonds publics. Elle évite aussi des achats de services inutiles ou inappropriés ;
- de déterminer les travaux à effectuer et de valider les modes de rémunération ;
- d'aider à déterminer et à définir les critères d'évaluation et permettre de s'assurer de leur pertinence et de l'importance des uns vis-à-vis des autres (pondération) ;
- de permettre aux entreprises de répondre adéquatement à l'appel d'offres et, par la suite, assurer à l'entreprise adjudicataire une réalisation bien contrôlée du mandat ;
- de permettre à l'organisme public de consulter régulièrement les besoins exprimés, au cours de l'exécution du mandat, et ce, afin de vérifier s'ils sont pleinement satisfaits ;
- de permettre à l'organisme public de gagner du temps et de réaliser des économies et d'autres gains indirects.

Le Cadre de référence pour soutenir la gestion et la revue diligente des projets en ressources informationnelles a été élaboré afin d'aider les organismes publics à l'étape de la définition du besoin pour un projet en TI. Ce cadre regroupe les bonnes pratiques en matière de gestion de projets en ressources informationnelles. Par ailleurs, la Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics présente également des actions afin d'assurer une gestion rigoureuse et transparente des projets gouvernementaux en ressources informationnelles. À ce titre, les organismes publics peuvent consulter ces documents de référence afin de mieux s'orienter lors de cette étape.

Une bonne analyse des besoins permet à l'organisme public de rédiger des documents d'appel d'offres de manière à assurer l'atteinte des objectifs tout en contrôlant les résultats attendus. L'organisme public est alors moins vulnérable aux dépassements de coûts et aux dérapages lors de l'exécution du contrat.

1.1.2 EXIGENCES ET CRITÈRES (PASSEPORT ENTREPRISES)

Les organismes publics doivent s'assurer que les exigences ou les conditions contractuelles sont bien adaptées aux contrats à réaliser afin de permettre l'atteinte des objectifs ou la satisfaction des besoins tout en contrôlant les résultats attendus. Ces exigences ou ces conditions contractuelles ne doivent toutefois pas être excessives ni disproportionnées afin d'éviter le rejet systématique de certaines entreprises.

Vous retrouverez dans le document à venir « Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en technologies de l'information » des orientations adoptées par un groupe de travail résultant du Passeport Entreprises. Ce groupe de travail était composé de gens de l'industrie représentant des PME ainsi que de représentants des organismes publics en TI et en gestion contractuelle.

1.1.2.1 EXIGENCE DE LA NORME ISO

La Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics édicte que les organismes publics doivent conclure tout contrat de services professionnels en TI comportant une dépense égale ou supérieure à 500 000 \$ avec un prestataire de services titulaire d'un certificat d'enregistrement ISO 9001 : 2008. Toutefois, la directive prévoit la possibilité que le dirigeant d'organisme puisse autoriser une dérogation à cette disposition s'il le juge à propos. Ainsi, si une analyse du marché permet de constater que la norme ISO n'est pas pertinente pour un contrat dont la valeur est supérieure au seuil de 500 000 \$, l'organisme public n'est pas tenu d'exiger la norme ISO. Par ailleurs, le gouvernement entend revoir les paramètres liés à l'exigence de la norme ISO pour les contrats en TI afin que davantage de PME puissent soumissionner.

Bonnes pratiques

- Il importe, dans tous les cas, que les exigences et les critères de sélection de l'organisme public ne soient pas excessifs afin de permettre une plus grande accessibilité aux marchés publics et de favoriser la concurrence et la présence de PME dans l'octroi de contrats du gouvernement. Cela assure une plus grande concurrence et accroît la possibilité d'obtenir de meilleures solutions à de meilleurs prix dans le but d'assurer une bonne gestion des fonds publics (voir le document à venir « Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels en technologies de l'information »).

1.1.3 CHOIX DE RÉALISATION (INTERNE OU EXTERNE)

L'analyse du choix de réalisation consiste à s'assurer que l'acquisition de services professionnels est un choix adéquat et qu'il est le plus avantageux. En effet, les organismes publics doivent examiner toutes les options parmi les ressources internes et externes susceptibles de pouvoir répondre au besoin, puis de déterminer les coûts et les échéanciers rattachés aux solutions possibles.

Tout organisme public doit d'abord s'interroger sur la possibilité que le mandat qu'il souhaite confier puisse être réalisé par des ressources internes. Il doit donc évaluer ses ressources humaines : leur disponibilité, leur expertise et leur capacité de prendre en charge les travaux à réaliser, selon leur ampleur, leurs particularités et leur complexité. Si, en fin d'analyse, les ressources internes se révèlent insuffisantes, il faut se demander si le recours à l'expertise externe constitue le choix le plus avantageux. Il convient alors de prendre en compte toutes les facettes de la question : expertise des ressources, ressources matérielles, ressources informatiques disponibles, coût rattaché aux solutions possibles, contexte budgétaire gouvernemental, expérience des comparables et, finalement, gestion des risques de l'organisation.

Pour prendre la meilleure décision, l'organisme public doit aussi considérer les retombées en ce qui a trait à l'expertise. En effet, la recherche de solutions à de nouveaux besoins permet de parfaire une expertise. Si la recherche est confiée à des ressources internes, l'expertise restera au sein de l'organisme public. Cette expertise devient alors utile pour le fonctionnement, l'entretien et l'évolution du système informatique.

Bonnes pratiques

- Lorsque les ressources internes sont insuffisantes pour permettre la réalisation du projet, l'organisme public devrait disposer, à tout le moins, des ressources humaines pour comprendre, planifier et coordonner les éléments stratégiques du projet.
- Si possible, favoriser la réalisation du projet à l'interne.

Mise en garde

- Éviter, si possible, le recours à des ressources externes pour la réalisation d'activités de nature stratégique.
- Ne pas conclure de contrat de services si celui-ci a pour effet d'éluder les mesures de contrôle rattachées aux effectifs.

1.2 CONNAISSANCE DU MARCHÉ

Une fois la décision prise de se tourner vers le secteur privé, l'organisme public doit explorer le marché susceptible de répondre à ses besoins. Il faut alors se demander, entre autres :

- Combien d'entreprises sont en mesure de réaliser le projet compte tenu de son ampleur et de ses conditions inhérentes?
- Combien d'entreprises pourraient déposer une soumission?
- Est-ce que le contrat est de taille acceptable pour intéresser l'industrie?

Cette étape de la planification permet de prévoir les conséquences possibles des orientations qui se dessinent et de réagir en conséquence. Savoir d'emblée qu'il existe peu ou qu'il n'existe pas de concurrence pour l'obtention de la solution envisagée pourrait permettre d'ajuster la stratégie d'acquisition avant le lancement de l'appel d'offres. Cela aurait pour but de garantir un meilleur respect du cadre normatif, en assurant une plus grande ouverture des marchés.

À cette fin, l'organisme public peut, si requis, se servir de la Vitrine technologique et de la Vitrine technologique inversée, publier un document d'appel d'offres pour commentaires ou lancer un avis d'appel d'intérêt afin de mieux évaluer l'envergure, la nature et l'intérêt potentiel du marché.

Bonnes pratiques

- Utiliser, lorsque pertinent, tous les moyens mis à la disposition des organismes publics afin d'obtenir une meilleure connaissance du marché, notamment en recourant à l'appel d'intérêt, à la publication des projets de document d'appel d'offres pour commentaires de l'industrie, aux espaces d'interaction encadrés entre les entreprises et le gouvernement et en rendant publics les projets à venir.
- Documenter adéquatement le résultat de ces recherches pour assurer une meilleure prise de décision.

1.2.1 VITRINE TECHNOLOGIQUE ET VITRINE TECHNOLOGIQUE INVERSÉE (PASSEPORT ENTREPRISES)

La Vitrine technologique est un espace d'interaction encadré entre l'industrie des TI et les organismes publics. Elle est à la fois un lieu physique situé dans les bureaux du CSPQ, mais elle est surtout un endroit où les entreprises en TI peuvent présenter les nouveautés technologiques et offrir de la formation. Cette vitrine permet aux organismes publics de recueillir plus de connaissances sur ce que le marché peut leur offrir.

Par ailleurs, la mesure 22 de la Stratégie gouvernementale en TI – Rénover l'État par les technologies de l'information prévoit la mise en place d'espaces d'interaction encadrés entre les entreprises et le gouvernement, et ce, afin de permettre aux organismes publics de mieux définir leurs besoins et aux fournisseurs de proposer des solutions adéquates et innovantes pour y répondre. À cet effet, le CSPQ créera une « vitrine technologique inversée » qui permettra aux organismes publics de faire part des projets à venir. Cela a pour but de les inciter à communiquer leurs besoins avant le lancement de l'appel d'offres ainsi qu'à permettre aux entreprises d'en prendre connaissance et d'adapter la conception de leurs solutions aux caractéristiques des projets gouvernementaux.

1.2.2 PROJET D'APPEL D'OFFRES POUR COMMENTAIRES (PASSEPORT ENTREPRISES)

Le plan d'action Passeport Entreprises propose aux organismes publics de diffuser leurs projets d'appel d'offres pour recevoir les commentaires de l'industrie avant de recourir au processus d'appel d'offres public. La publication d'un projet de documents d'appel d'offres sur le SEO permettra aux entreprises de mieux comprendre le besoin, d'y répondre plus adéquatement et, ultimement, de mieux se conformer au processus d'appel d'offres dans son ensemble. Elle permettra également aux organismes publics d'obtenir une meilleure connaissance du marché, ce qui les aidera à adapter le document d'appel d'offres en conséquence. À cet égard, des adaptations du SEO seront effectuées afin d'identifier clairement les projets d'appel d'offres pour commentaires.

1.2.3 AVIS D'APPEL D'INTÉRÊT (PASSEPORT ENTREPRISES)

Tel qu'il a été mentionné, le domaine des TI est en constante évolution et se caractérise par une innovation très marquée. Par conséquent, plusieurs nouveaux marchés y émergent à un rythme soutenu à tel point qu'il peut se révéler difficile, pour un organisme public, de connaître le plein potentiel de chacun de ces marchés. Pour un organisme public qui a un projet innovant, complexe ou de grande envergure à faire réaliser, la publication d'un avis d'appel d'intérêt constitue un moyen de choix pour connaître le marché potentiel susceptible de répondre à ses besoins avant de se commettre dans le lancement d'un appel d'offres.

Ainsi, le recours à un avis d'appel d'intérêt peut être envisagé lorsque l'organisme public désire explorer un nouveau marché en vue d'obtenir des commentaires des entreprises. Toutefois, rappelons que l'avis d'appel d'intérêt n'est pas prévu dans le cadre normatif et qu'il n'est pas un appel à la concurrence. Ainsi, il ne peut en aucun temps se substituer à un appel d'offres. La réponse déposée par une entreprise à la suite d'un avis d'appel d'intérêt n'est pas le dépôt d'une soumission, lequel est assorti de droits et d'obligations. Soulignons également que la publication d'un avis d'appel d'intérêt n'engage pas l'organisme public à conclure ultérieurement un contrat public. Dans le même ordre d'idées, répondre à un avis d'appel d'intérêt n'est pas une condition préalable de l'admissibilité à déposer une soumission dans le cadre d'un appel d'offres ultérieur.

L'organisme public peut avoir une incertitude quant à l'intérêt du marché pour son projet, particulièrement si le projet en question est atypique. Ainsi, un organisme public qui désire

obtenir un portrait juste du marché pouvant répondre à ses besoins doit avoir une bonne idée de ceux-ci avant de publier son avis d'appel d'intérêt. En définissant clairement ses besoins dans l'avis d'appel d'intérêt, l'organisme public favorise une plus grande réponse des prestataires de services présents sur le marché et s'assure d'obtenir des commentaires pertinents sur son projet.

L'organisme public peut également exprimer, dans l'avis d'appel d'intérêt, ses questionnements sur certains éléments précis concernant son projet. Les commentaires obtenus en réponse à l'avis d'appel d'intérêt lui permettront de dresser un portrait d'ensemble du marché et, ainsi, de mieux exprimer ses besoins dans un futur appel d'offres. À partir des réponses reçues, il pourrait avoir une bonne idée du niveau de concurrence du marché et s'adapter en conséquence afin de garantir la plus grande concurrence possible.

Dans le système électronique d'appel d'offres, le choix d'un avis d'appel d'intérêt est offert aux organismes publics. Ces derniers doivent inscrire notamment une brève description du projet à venir, un aperçu de la date de réalisation du projet, la date limite de réception des réponses ainsi que les coordonnées de transmission. Les entreprises doivent donc manifester leur intérêt à l'intérieur de ce délai et transmettre leurs commentaires, le cas échéant.

Mise en garde

- L'organisme public doit être prudent et ne pas se servir des réponses reçues dans le cadre de l'appel d'intérêt pour faire en sorte que l'appel d'offres subséquent vise une marque ou une solution en particulier. Tel que nous l'avons mentionné ci-dessus, l'analyse des réponses reçues dans le cadre d'un avis d'appel d'intérêt doit avoir pour but d'ouvrir la concurrence, et non de la réduire ou même de l'éliminer. L'avis d'appel d'intérêt ne doit pas servir non plus à faire une demande de prix auprès des entreprises.

1.3 STRATÉGIE D'ACQUISITION ET PARTAGE DES RISQUES

En matière de stratégie d'acquisition et de partage des risques pour les contrats en TI, il importe d'aborder quelques sujets : les modes de rémunération, les droits d'auteur et l'envergure des contrats.

1.3.1 MODES DE RÉMUNÉRATION (PASSEPORT ENTREPRISES)

Le mode de rémunération choisi est crucial à deux titres, soit pour l'estimation des coûts et pour le partage de risques entre l'organisme public et le prestataire de services. De façon générale, lorsqu'il y a exigence de résultats précis à atteindre, le contrat se fait à forfait. Si le contrat vise plutôt le recours à des ressources externes spécialisées, le contrat est généralement exécuté à taux. On retrouve également certains contrats mixtes, puisqu'une partie du contrat est à forfait et une autre à taux journalier.

Bonnes pratiques

- Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui les justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant, afin d'assurer un juste partage des risques avec le prestataire de services. La Stratégie gouvernementale en TI – Rénover l'État par les technologies de l'information et le plan d'action Passeport Entreprises insistent sur cet élément.
- Documenter et justifier suffisamment le choix du mode de rémunération.

1.3.1.1 À FORFAIT

Le contrat à forfait, parfois appelé « contrat à prix fixe », consiste à payer au prestataire de services un prix fixe, convenu à l'avance, pour la réalisation du mandat (résultat). Ce mode de rémunération doit être évalué en premier lieu, compte tenu des avantages qu'il procure à l'égard, notamment, du partage des risques et de l'évaluation des coûts du projet. L'organisme public doit toutefois définir son besoin de façon assez précise afin de permettre aux soumissionnaires de proposer un juste prix. Autrement dit, le partage des risques doit se traduire par un prix fixe en contrepartie des biens ou des travaux livrables attendus. Cela représente néanmoins un défi dans un contexte en constante évolution.

Ainsi, dans un contrat à forfait, une partie du risque et des responsabilités est assumée par le prestataire de services, notamment en ce qui a trait à l'atteinte de résultats dans un échéancier précis. L'incitatif lié à l'efficacité et à l'efficience est davantage présent quand il s'agit de ce type de rémunération.

De plus, ce mode de rémunération permet à l'organisme public de mieux planifier les coûts du projet avant le début de la réalisation.

Un contrat à forfait suppose que le prestataire de services a une obligation de résultat, mais, en contrepartie, qu'il jouit d'une grande liberté de choix quant aux moyens qu'il utilisera pour l'atteinte des objectifs. Le prestataire prend l'engagement formel de réaliser l'ensemble du mandat pour un prix global ferme, qui inclut tous les frais afférents, tels que les frais de déplacement, les frais d'administration, les profits, etc. L'organisme public doit, en plus de préciser son besoin, bien définir dans l'appel d'offres le partage des responsabilités entre les ressources internes en ce qui concerne l'approbation des biens livrables, la transmission de toute information nécessaire en temps utile, la résolution de questions en suspens et la vérification de la qualité des biens livrables et du projet.

À titre d'exemple, l'organisme public pourrait évaluer la possibilité de réaliser des contrats en mode forfaitaire notamment pour les spécialités suivantes : l'architecture de systèmes, la réalisation de systèmes, l'implantation de technologies, la formation et les activités opérationnelles des utilisateurs.

Mise en garde

La réussite d'un projet sur la base d'une rémunération forfaitaire repose notamment sur les éléments suivants :

- Une définition claire des besoins et des résultats attendus appuyée sur une analyse adéquate.
- Des conditions contractuelles très clairement définies afin qu'un partage clair des responsabilités soit assuré.
- La mise en place de mécanismes de suivi de contrat rigoureux.

1.3.1.2 TAUX HORAIRE OU TAUX JOURNALIER

De façon générale, le mode de rémunération à taux horaire ou journalier est utilisé lorsqu'il est difficile ou impossible de déterminer de façon suffisamment précise l'objet ou l'envergure du besoin et, par conséquent, d'exiger du soumissionnaire un engagement formel à réaliser l'ensemble du mandat pour un prix ferme et invariable. Dans ce cas, l'organisme public conclura plutôt des contrats avec des spécialistes, basés sur le temps estimé pour la réalisation du mandat. Cela permet de calculer le montant de la dépense du contrat.

Ce mode de rémunération peut se révéler favorable à l'organisme public lorsque la nature du besoin est claire et que seule la durée des interventions reste difficile à déterminer avec précision. Ainsi, l'organisme public ne débourse que pour le temps travaillé, avec un faible risque de débordement. Toutefois, le mode de rémunération à taux devient défavorable à l'organisme public lorsque le prestataire de services a pour seule responsabilité de fournir des ressources humaines et que le montant du contrat n'est pas rattaché à un résultat précis attendu. La situation revient à mettre une banque d'heures à la disposition du prestataire de services. L'organisme public assume alors tous les risques (coûts, portée et échéances).

Comme le prestataire de services n'a que peu ou pas de responsabilité en ce qui trait à l'atteinte du résultat, c'est l'organisme public qui assume une bonne partie des risques.

Certaines situations mènent invariablement à un mode de rémunération à taux. C'est le cas, par exemple, lorsque des expertises différentes commandent plusieurs taux différents. Le montant total du contrat devrait alors être divisé par enveloppes, en fonction du nombre d'heures estimé pour chacune des expertises. Par ailleurs, il se peut que le résultat recherché soit tout autre que matériel. Par exemple, s'il s'agit d'une étude ou d'une recherche, telle une veille technologique, l'organisme public pourra choisir le mode de rémunération à taux parce que les paramètres du mandat peuvent évoluer au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Dans ce cas, il est impossible de demander à une entreprise de fixer un montant forfaitaire.

Bonnes pratiques

- Si l'organisme public arrive à la conclusion qu'une rémunération à taux est le seul mode possible, il devra documenter son choix.
- Dans certaines circonstances, des organismes prévoient au contrat des clauses pour maximiser les résultats et minimiser les risques. À titre d'exemple, ils peuvent inclure au contrat une clause qui oblige le prestataire de services à informer par écrit l'organisme public lorsque 80 % du budget de chaque enveloppe est atteint et qui permette à celui-ci d'interrompre les travaux lorsque le montant de l'enveloppe est épuisé.
- Mettre en place des mécanismes de gestion de suivi du contrat rigoureux.

Mise en garde

Les modalités concernant les contrats doivent être respectées afin qu'une saine gestion des deniers publics soit assurée et que les principes d'équité et de transparence visés par la Loi sur les contrats des organismes publics soient suivis, et ce, afin d'éviter notamment :

- une répartition différente, par profil, des jours-personnes réellement utilisés, de celle déterminée dans le contrat ;
- des travaux réalisés par des ressources autres que celles désignées dans le contrat.

1.3.1.3 PRIX UNITAIRE

Un contrat à prix unitaire implique que le besoin ou le livrable puisse être défini de façon assez précise. Toutefois, l'organisme public ne peut faire une estimation exacte du nombre d'unités ou d'interventions à réaliser.

Lorsqu'un contrat prévoit une rémunération à prix unitaire, le risque pour l'organisme public repose sur l'estimation du nombre d'unités à réaliser. À l'instar du contrat à forfait, la gestion du contrat à prix unitaire se trouve grandement facilitée ; si le bien n'est pas livré ou si les travaux ne sont pas réalisés, l'organisme public n'effectue pas de paiement.

1.3.2 DROITS D'AUTEUR (PASSEPORT ENTREPRISES)

L'orientation gouvernementale en matière de droits d'auteur dans les contrats de services en TI vise à s'assurer que les prestataires de services demeurent, sauf exception, titulaires des droits d'auteur sur les programmes informatiques qu'ils conçoivent pour le compte d'un organisme public. Ainsi, ils seront en mesure d'exploiter, autant que possible, le potentiel commercial du programme.

En contrepartie, l'organisme public doit obtenir une licence lui permettant d'utiliser de façon optimale le programme tout en ayant la possibilité de le modifier ultérieurement à l'interne ou par l'intermédiaire d'un tiers qui pourrait être un autre que le prestataire original. Cette licence doit également offrir au donneur d'ouvrage la possibilité d'en distribuer une copie à un autre organisme public sans frais supplémentaires. Il doit également prévoir de quelle manière l'organisme public aura accès au code source du programme et comment sera géré le droit d'auteur sur la documentation afférente.

L'organisme public doit également tenir compte du matériel utilisé antérieurement ainsi que du matériel existant et exiger les licences appropriées qui lui garantiront une utilisation optimale du programme conçu pour son compte.

Les documents d'appel d'offres élaborés par le Sous-secrétariat aux marchés publics du SCT prévoient les clauses qui doivent être utilisées.

Nécessité d'exiger la cession totale ou partielle du droit d'auteur

Dans le cadre d'un contrat de services en TI comportant la mise au point d'un programme informatique, la cession totale ou partielle du droit d'auteur en faveur d'un organisme public constitue un mode exceptionnel d'acquisition. Cette cession ne peut être exigée que si l'organisme public estime qu'elle est nécessaire pour qu'il utilise le programme de façon optimale et qu'une contrepartie équitable est octroyée au titulaire du droit d'auteur.

La nécessité d'exiger la cession du droit d'auteur peut survenir lorsque, par exemple :

- Une loi, un règlement, une licence ou une obligation antérieure que l'organisme a contractée l'y oblige ;
- Le programme informatique est susceptible de faire l'objet d'une exploitation commerciale par l'organisme public ;
- Le programme informatique est une composante d'un autre programme informatique pour lequel l'organisme public prévoit faire une exploitation commerciale ou en permettre l'exploitation commerciale par un tiers.

Notons qu'il est important pour l'organisme public de documenter un tel choix et d'inclure, dans le document d'appel d'offres, la raison pour laquelle il estime qu'il est nécessaire qu'il obtienne la cession du droit d'auteur. Dans ces circonstances, il doit par ailleurs évaluer la possibilité d'accorder une licence appropriée au prestataire de services.

Mise en garde

- Comme le spécifie la Loi sur le droit d'auteur (L.R.C. (1985), ch. C-42), un programme informatique est considéré comme une œuvre au même titre qu'une œuvre littéraire, et son auteur est présumé en détenir les droits.
- Le droit d'auteur accorde à son titulaire le contrôle de la reproduction, de l'exécution et de la publication de l'œuvre. L'organisme public doit, par conséquent, évaluer si une licence adaptée à ses besoins serait plus appropriée que la cession du droit d'auteur en sa faveur, même s'il était raisonnable de l'exiger.

Bonnes pratiques

- S'assurer que les entreprises demeurent titulaires, sauf exception, des droits d'auteur applicables aux programmes qu'elles proposent, sous réserve de l'octroi d'une licence appropriée à l'organisme public, ce qui permettra à ce dernier de faire évoluer la solution sans être lié exclusivement à l'entreprise l'ayant conçue. Cette dernière pourra donc réutiliser ses travaux à d'autres fins (mesure 27 de la Stratégie gouvernementale en TI – Rénover l'État par les technologies de l'information, qui exprime le souhait du gouvernement de faciliter l'accès aux marchés publics aux PME. Action 11 du Passeport Entreprises).
- Lorsqu'un organisme public exige la cession du droit d'auteur en sa faveur parce qu'il estime qu'elle est nécessaire pour permettre une utilisation optimale du programme, il est requis qu'il :
 - précise, dans le document d'appel d'offres ou dans le contrat, la raison pour laquelle le droit d'auteur doit lui être cédé ;
 - évalue la possibilité d'accorder une licence adéquate au prestataire de services.

1.3.2.1 LOGICIEL LIBRE

Lorsqu'un organisme public définit son besoin en informatique, il importe de considérer systématiquement les logiciels libres comme une des solutions possibles. D'ailleurs, la Stratégie gouvernementale en TI – Rénover l'État par les technologies de l'information présente quelques mesures qui visent la promotion de l'utilisation des logiciels libres. À cet égard, la mesure 19 exprime la volonté du gouvernement d'avoir recours à des logiciels libres lorsqu'ils offrent la meilleure solution. En outre, le comité de gouvernance des dirigeants de l'information doit proposer un cadre de référence sur les logiciels libres afin de cibler les créneaux qui pourraient être les plus profitables. De plus, la mesure 20 de la stratégie prévoit la création d'un catalogue des logiciels libres utilisés par les organismes publics, lequel sera rendu disponible afin de promouvoir l'utilisation de logiciels libres au sein de la communauté gouvernementale.

Rappelons que selon Logiciels libres et ouverts : Guide de référence, « un logiciel libre et ouvert est avant tout un logiciel dont l'utilisation, l'adaptation et la distribution sont soumises à des conditions permissives ». À ce sujet, ce guide de référence établit quatre critères qui, de façon générale, qualifient un logiciel libre et ouvert, soit la possibilité :

1. de l'exécuter pour n'importe quel usage ;
2. d'avoir accès à son code source ;
3. d'en étudier le fonctionnement et de l'adapter à des besoins spécifiques ;
4. d'en redistribuer des copies originales ou modifiées.

Afin d'aider les organismes publics à faire des choix éclairés en matière de logiciels libres, un autre outil est mis à leur disposition : la publication Logiciels libres et ouverts : Guide d'analyse de la maturité.

L'organisme public doit également prendre en considération d'autres éléments afin d'arrêter son choix sur la solution la plus judicieuse :

- La maturité du produit
- L'offre de services
- Les coûts supplémentaires

- La nature de l'organisation responsable du produit
- Le niveau d'expertise du personnel de la firme d'intégration et de soutien, etc.

Par ailleurs, les organismes publics peuvent consulter le document Logiciels libres et ouverts : Convention de licence libre de l'administration québécoise. Tel que son titre l'indique, cette convention est privilégiée par l'administration québécoise pour la distribution de ses logiciels en mode libre.

1.3.3 ENVERGURE DES CONTRATS (PASSEPORT ENTREPRISES)

Une barrière importante à la concurrence concerne l'envergure des contrats. En effet, si l'envergure d'un contrat est telle que seul un nombre restreint d'entreprises peuvent soumissionner, l'organisme devrait réévaluer sa stratégie d'acquisition. Il est possible alors qu'il procède à un allotissement des contrats. D'ailleurs, la Stratégie gouvernementale en TI et le Passeport Entreprises recommandent de considérer davantage l'allotissement des contrats, qui consiste à segmenter le contrat en divers contrats de moindre envergure (lots) dans le but de susciter le plus de concurrence possible.

Les avantages de procéder à un allotissement sont multiples :

- Adjudication de contrats « gérables », de moindre envergure, de durée limitée et qui requièrent un nombre modéré de ressources ;
- Ouverture de la concurrence aux petites et aux moyennes entreprises, donc à une expertise diversifiée, de pointe et adaptée au besoin, favorisant l'obtention de solutions innovantes ;
- Contrôle accru des imprévus, de leur ampleur et de leurs conséquences.
- Possibilité accrue d'avoir recours au mode de rémunération forfaitaire qui permet de transférer une partie des risques au prestataire de services.

Cette façon de faire amène aussi certains risques qu'il faut tenter d'amoindrir le plus possible :

- Difficulté de coordination et d'arrimage technologique lorsque plusieurs prestataires de services sont adjudicataires des différents lots.
- Nécessite la mise en place de mécanismes de contrôle (par exemple : clauses de limitation) afin de s'assurer qu'un prestataire de services ne soit pas avantagé lors d'appels d'offres ultérieurs.

Bonnes pratiques

- Se questionner sur l'envergure et sur la durée des contrats afin de favoriser la libre concurrence.
- Documenter adéquatement les choix.

Mise en garde

Il ne faut pas confondre l'allotissement des contrats et le fractionnement dans le but d'éluder l'obligation de procéder à un appel d'offres ou de toute autre obligation découlant de la LCOP.

ÉTAPE 2 : PROCESSUS D'OCTROI DU CONTRAT

2.1 MODES DE SOLLICITATION

Les règles des marchés publics prévoient deux modes de sollicitation, soit l'appel d'offres ou le gré à gré. Rappelons toutefois que la règle générale d'octroi de contrats prévoit la mise en concurrence ouverte d'entreprises potentiellement désireuses d'exécuter un contrat, c'est-à-dire l'appel d'offres public. Une telle mise en concurrence vise à assurer à l'administration publique, autant qu'au public en général, que la dépense envisagée représente une juste contrepartie pour l'obtention du bien ou du service requis, considérant les conditions du marché au moment de l'appel d'offres. Les conditions du marché comprennent notamment la possibilité de créer une réelle concurrence, des solutions possibles, du nombre de concurrents potentiels et, le cas échéant, de la régionalisation.

Cette mise en concurrence ouverte exige de la part de l'administration publique une procédure administrative formelle comprenant la rédaction d'un document d'appel d'offres qui s'adresse à toute entreprise qualifiée et qui définit clairement et de manière explicite ce qui est requis de la part d'une entreprise et à quelles conditions le contrat devrait être exécuté. Dans ce contexte, le document d'appel d'offres est considéré comme étant un contrat d'adhésion, c'est-à-dire un contrat dont les stipulations essentielles ont été imposées par l'une des parties ou ont été rédigées par elle, pour son compte ou suivant ses instructions, et qu'elles ne pouvaient être librement discutées. À l'opposé, tout contrat qui n'est pas d'adhésion est de gré à gré.

2.1.1 APPEL D'OFFRES PUBLIC

Deux des principes de base de la LCOP sont la transparence et l'accès aux marchés publics aux concurrents qualifiés. Ces deux principes sont le fondement de la règle générale et impérative selon laquelle un organisme public doit avoir recours à la procédure d'appel d'offres public pour l'acquisition de biens et de services.

Ainsi, normalement, tout contrat correspondant à une dépense égale ou supérieure au seuil minimal d'appel d'offres public établi par l'un ou l'autre des accords de libéralisation des marchés publics doit faire l'objet d'un avis d'appel d'offres public publié dans le SEO. Rappelons que les seuils d'appel d'offres public peuvent varier d'un accord à l'autre, d'un type de contrat à l'autre et d'un réseau d'organismes publics à l'autre.

De plus, lorsque la valeur d'un contrat se situe en deçà du seuil d'appel d'offres public, l'article 14 de la LCOP édicte qu'un organisme public doit notamment évaluer la possibilité de procéder par appel d'offres public ou sur invitation. La législation impose, encore ici, la primauté de l'appel d'offres, et ce, même pour un contrat qui n'est pas visé par un accord de libéralisation des marchés publics.

Afin de respecter la procédure administrative formelle requise pour lancer un appel d'offres public, un organisme public doit se conformer *a priori* aux dispositions du RCTI. Ce règlement vient en effet prescrire les informations qui doivent se retrouver dans l'avis d'appel d'offres et dans les documents d'appel d'offres. Les modalités d'adjudication, les autorisations requises et la publication des renseignements sur le SEO sont d'autres exemples des dispositions réglementaires encadrant ce processus formel et permettant le respect des principes de la LCOP.

2.1.2 APPEL D'OFFRES PUBLIC RÉGIONALISÉ

L'appel d'offres public peut être « régionalisé » si la valeur du contrat est inférieure au seuil d'appel d'offres prévu aux accords de libéralisation des marchés (LCOP, article 14) ou si le contrat n'est pas assujéti aux accords (LCOP, article 10) et, dans ce dernier cas, peu importe la valeur du contrat.

En fait, l'article 14 de la LCOP édicte que l'organisme public doit également évaluer la possibilité d'instaurer, sous réserve de tout accord intergouvernemental applicable, des mesures favorisant l'acquisition de biens ou de services auprès de concurrents ou de contractants de la région concernée. L'article 10 de la LCOP édicte pour sa part qu'un organisme public doit considérer le recours à la procédure d'appel d'offres public régionalisé pour la conclusion d'un contrat qui n'est pas assujéti à un accord intergouvernemental. Un tel appel d'offres doit faire l'objet de la publication d'un avis d'appel d'offres dans le SEAO. Toutefois, le marché n'est ouvert que pour les entreprises de la région définie dans l'appel d'offres.

En théorie, cette région peut être toute la province de Québec ou une partie de celle-ci (région administrative, municipalité, territoire d'une commission scolaire, etc.), pourvu qu'il y ait une concurrence saine et suffisante dans la région ainsi déterminée. Une telle approche est opportune dans le contexte du plan d'action Passeport Entreprises, selon lequel les organismes publics doivent ouvrir le plus possible leurs marchés aux PME.

Toutefois, en pratique, avant de lancer un appel d'offres public régionalisé, un organisme public doit évaluer si une telle approche favorise les concurrents ou les contractants de la région concernée, tel que l'édicte l'article 14 de la LCOP. À cet égard, la région concernée peut être définie comme étant la région où les biens seront utilisés, celle où seront rendus les services ou celle où seront effectués les travaux.

Si l'organisme public en vient à la conclusion que la concurrence n'est pas suffisante dans la région concernée pour une mise en concurrence ouverte, la meilleure décision pourrait alors être de procéder à l'élargissement de la région visée au départ ou par appel d'offres public.

2.1.3 APPEL D'OFFRES SUR INVITATION

L'appel d'offres sur invitation s'adresse à un nombre limité d'entreprises sélectionnées par l'organisme public et ne peut être utilisé que si la valeur du contrat est inférieure au seuil d'appel d'offres public. Un organisme public peut envisager le recours au processus d'appel d'offres sur invitation lorsque le nombre de concurrents est limité, mais suffisant pour créer une concurrence réelle dans la région visée par l'appel d'offres et qu'un appel d'offres public représente un processus trop lourd administrativement dans les circonstances.

Notons que l'appel d'offres sur invitation requiert néanmoins qu'une procédure administrative formelle soit suivie, au même titre que l'appel d'offres public. L'organisme public a donc l'obligation d'élaborer des documents d'appel d'offres et de les transmettre aux entreprises invitées. Il n'y a toutefois pas d'obligation de publier un avis d'appel d'offres sur le SEAO. Le fait de demander des prix à quelques entreprises de manière informelle, par exemple au téléphone ou par courriel, ne constitue pas un appel d'offres sur invitation.

Généralement, l'adjudication d'un contrat à la suite d'un appel d'offres sur invitation se fait selon le prix le plus bas. Cependant, si l'organisme public décide malgré tout de procéder à une évaluation de la qualité des soumissions, il doit utiliser les mêmes éléments de procédure que ceux prévus pour un appel d'offres public. Autrement dit, l'organisme public doit former un comité de sélection et adjuger le contrat en application des annexes 1 ou 2 du RCTI.

Bonnes pratiques

- Lorsque la valeur d'un contrat est inférieure aux seuils établis, l'organisme public doit tout de même envisager de lancer un appel d'offres public, un appel d'offres public régionalisé ou un appel d'offres sur invitation au lieu de conclure un contrat de gré à gré, et ce, afin d'obtenir le meilleur bien ou service aux meilleures conditions pour une gestion optimale des fonds publics.
- Inviter au moins une PME dans le cas d'un appel d'offres sur invitation.

Mise en garde

Si les prix des soumissions reçues en réponse à un appel d'offres sur invitation ou à un appel d'offres régionalisé sont supérieurs au seuil d'appel d'offres public, l'organisme public doit annuler son appel d'offres et retourner en appel d'offres public. Il faut donc être prudent si l'estimation de la valeur du contrat se situe près du seuil d'appel d'offres public.

2.1.4 GRÉ À GRÉ

Rappelons que la règle générale veut que les organismes publics aient recours à un régime de concurrence ouverte pour choisir l'adjudicataire. Toutefois, dans certaines situations, le meilleur mode de sollicitation est le gré à gré : concurrence insuffisante justifiant un appel d'offres, situation de fournisseur unique, l'appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public, etc. Un organisme public peut alors décider de négocier directement avec une entreprise et de conclure un contrat de gré à gré.

Dans ce cas, un organisme public doit s'assurer que la décision de procéder de gré à gré respecte à la fois les modalités des accords de libéralisation des marchés publics, notamment celles de l'Accord sur le commerce intérieur, ainsi que les dispositions de l'article 13 de la LCOP.

De façon générale, les dispositions des accords stipulent qu'il est possible de procéder de gré à gré lorsqu'il n'existe pas de concurrence réelle. Autrement dit, l'organisme est capable de démontrer que la solution recherchée ne peut être offerte que par un fournisseur unique et que le lancement d'un appel d'offres ne permettrait pas de recevoir des offres de prix d'autres concurrents.

L'article 13 de la LCOP reprend certaines dispositions des accords, telles que la possibilité de procéder de gré à gré en situation d'urgence (a.13 (1°)), en cas de fournisseur unique en raison d'une garantie ou d'un droit exclusif (a.13 (2°)), par exemple pour assurer la compatibilité avec des produits existants, pour assurer le respect de droits exclusifs tels des droits d'auteur ou des droits fondés sur une licence ou un brevet ou encore pour l'entretien de produits spécialisés, lorsque cet entretien doit être effectué par le fabricant ou son représentant et pour les cas où la nature confidentielle du contrat fait en sorte que sa divulgation pourrait en compromettre la nature ou nuire à l'intérêt public (a.13 (3°)). L'article 13 édicte également la possibilité de procéder de gré à gré lorsque l'organisme public est capable de démontrer que l'appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public (a.13 (4°)). Il faut insister sur le fait que l'organisme public doit, dans tous les cas, démontrer que le recours au gré à gré respecte à la fois les dispositions des accords et de la LCOP, et non uniquement celles de la LCOP.

Les organismes publics ont aussi le devoir de chercher des solutions qui peuvent faire l'objet d'un appel d'offres public. Il n'est pas permis de favoriser une solution dans le but de cibler un fournisseur.

Bonnes pratiques

Contrat d'une valeur supérieure aux seuils

Voici certains éléments à considérer avant de déterminer s'il est opportun d'invoquer une exception à l'obligation de procéder par appel d'offres public. Les réponses à ces questionnements doivent être documentées :

- Quels éléments font en sorte qu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public?
- S'agit-il d'une situation d'exception ou d'exemption prévue par les accords?
- S'agit-il d'un contractant unique?
- Quelles recherches ont été réalisées?
- Si plus d'un contractant peut soumissionner, pourquoi ne pas avoir eu recours à l'appel d'offres public?

Avant de conclure un contrat de gré à gré en vertu de l'exception prévue à l'article 13 (4^o), il est recommandé aux organismes publics d'envisager la publication d'un avis d'intention afin de permettre aux concurrents de se manifester et de s'assurer de choisir la meilleure option.

- Si un avis d'intention a été publié sur le SEO, quels en sont les résultats?

Mise en garde

Voici quelques exemples de mauvaise justification d'une exception à l'appel d'offres public :

- La volonté d'éviter le délai et les coûts engendrés par la tenue d'un appel d'offres public.
- Le souhait de poursuivre une relation d'affaires avec un fournisseur connu et apprécié.
- Les heures supplémentaires qui auraient été à prévoir pour le transfert d'information suivant le remplacement du fournisseur actuel.
- Une mauvaise planification des besoins (fausse urgence).

2.1.5 ACQUISITION DE BIENS OU DE SERVICES INFONUAGIQUES DE GRÉ À GRÉ (NOUVEAUTÉ RCTI)

Parmi les nouveautés du RCTI, mentionnons l'article 48, qui permet la conclusion de contrats de gré à gré pour l'acquisition de biens ou de services infonuagiques, pourvu que le contrat respecte les conditions de l'entente-cadre négociée par le CSPQ. Cette entente-cadre est établie avec des fournisseurs ou des prestataires de services à la suite d'un appel d'intérêt lancé par le CSPQ, qui agit alors à titre de courtier. Ainsi, le contrat doit viser l'acquisition d'un bien ou d'un service prévu dans l'entente-cadre et ne peut avoir une durée de plus de trois ans, y inclus les renouvellements. De plus, le choix du fournisseur ou du prestataire de services doit représenter le choix le plus avantageux pour l'organisme public.

Le choix le plus avantageux est basé soit uniquement sur le prix, soit sur un ou plusieurs autres critères reliés à l'objet du contrat. À titre d'exemple, le RCTI mentionne la compatibilité technologique, l'accessibilité des biens ou services ou la performance et l'assistance technique. Une autorisation du dirigeant de l'organisme est requise lorsque la décision est fondée sur des critères autres que le prix.

Cette nouveauté a pour but de mettre en place un mécanisme d'acquisition souple qui permet aux organismes publics de profiter pleinement des particularités de ce modèle de livraison de services.

2.1.6 HOMOLOGATION

Outre les modes de sollicitation présentés précédemment, notons qu'un organisme public peut procéder à l'homologation de biens en matière de TI avant de lancer un appel d'offres. Le but d'une homologation consiste à s'assurer de la conformité d'un bien à une norme reconnue ou à une spécification technique établie.

Une homologation doit faire l'objet d'un avis public sur le SEAO. Tous les fournisseurs doivent être informés de l'acceptation ou non de leur produit et la liste des biens retenus doit être diffusée sur le SEAO. Une liste d'homologation peut être valide pour une période variant d'un an à trois ans. Toutefois, l'organisme public a l'obligation de publier à nouveau, au moins une fois l'an, un avis public d'homologation, lequel vient annoncer le moment où l'organisme public procédera à une nouvelle homologation.

Les contrats conclus à la suite de l'homologation doivent l'être avec des fournisseurs dont le produit a été homologué. Lorsque la valeur du contrat à conclure est inférieure au seuil d'appel d'offres, l'organisme public doit tout de même évaluer quel serait le meilleur mode de sollicitation en tenant compte du besoin et des conditions du marché (valeur du contrat, nombre de soumissionnaires potentiels, régionalisation). Or, il est possible que le mode de sollicitation qui s'impose soit l'appel d'offres public, l'appel d'offres sur invitation ou encore le gré à gré, le cas échéant. Toutefois, si le contrat comporte une dépense supérieure au seuil d'appel d'offres, un appel d'offres public doit être lancé, mais celui-ci est restreint aux seuls fournisseurs de biens homologués.

2.1.7 QUALIFICATION DE PRESTATAIRES DE SERVICES

Au même titre qu'une homologation, un organisme public peut procéder à la qualification de prestataires de services préalablement au processus d'acquisition. Un avis de qualification doit être publié dans le SEAO indiquant notamment la description sommaire des besoins, l'applicabilité ou non d'un accord intergouvernemental et une mention indiquant que le délai de réception des demandes de qualification ne peut être inférieur à 25 jours.

Un organisme public doit publier un avis public de qualification de prestataires de services au moins une fois l'an et, contrairement à l'homologation, dont la liste peut être fermée pendant trois ans, une qualification doit permettre à de nouveaux prestataires de services de s'ajouter à la liste chaque année. De même, tout contrat subséquent est restreint aux seuls prestataires qualifiés et l'organisme public doit procéder par appel d'offres public auprès de ces seuls prestataires qualifiés si la valeur du contrat est supérieure au seuil d'appel d'offres. Si la valeur du contrat est inférieure au seuil d'appel d'offres, l'organisme public doit apprécier quel est le meilleur mode de sollicitation.

2.2 PUBLICATION DE L'AVIS D'APPEL D'OFFRES PUBLIC DANS LE SEAO

2.2.1 DÉLAI DE RÉCEPTION DES SOUMISSIONS ET SOUMISSION TRANSMISE PAR VOIE ÉLECTRONIQUE (NOUVEAUTÉ RCTI)

Les accords de libéralisation des marchés publics ayant pour but d'ouvrir les marchés, un organisme public est tenu de publier un avis d'appel d'offres public sur le SEAO, le cas échéant. Outre les autres renseignements obligatoires à indiquer dans l'avis en vertu de la réglementation,

précisons que le délai de réception des soumissions ne peut être inférieur à 15 jours à compter de la date de diffusion de l'avis. Toutefois, un organisme public devrait fixer un délai plus long si la complexité et l'envergure du mandat le requièrent. Les organismes publics doivent tenir compte de ces paramètres afin de donner un délai suffisant et permettre à un plus grand nombre d'entreprises de préparer et de présenter une soumission.

Par ailleurs, la réglementation introduit dorénavant la possibilité d'acheminer une soumission par voie électronique, mais une telle transmission ne peut se faire que par l'intermédiaire du SEAO. Cette nouveauté présente des obligations nouvelles pour les organismes publics, notamment celle de constater l'intégrité d'une soumission transmise par voie électronique. Ces nouvelles obligations seront discutées dans la section « 2.3 – Traitement des soumissions » de ce guide.

Afin d'aider les organismes publics dans leur compréhension de cette nouveauté, le Guide d'utilisation de la soumission transmise par voie électronique est mis à leur disposition dans l'Extranet des marchés publics.

2.2.2 DOCUMENTS D'APPEL D'OFFRES STANDARDISÉS ET RÉDACTEUR DE DOCUMENTS D'APPEL D'OFFRES (REDAO) (PASSEPORT ENTREPRISES)

Dans le but de soutenir les organismes publics en matière de gestion contractuelle en TI, le SCT met des documents d'appel d'offres standardisés en TI à leur disposition. Ces documents d'appel d'offres ont fait l'objet d'une vaste consultation autant auprès des organismes publics que des représentants de l'industrie. En outre, afin d'harmoniser et d'améliorer l'évaluation de la qualité des soumissions, un gabarit de soumissions pouvant servir à la présentation de la démonstration de la qualité est compris dans les documents d'appel d'offres standardisés.

De plus, comme recommandé par l'Unité permanente anticorruption (UPAC), ces documents standardisés comprennent une clause indiquant que, dans le cas des contrats en matière de sécurité informatique, les entreprises et leurs employés devront se soumettre à une enquête effectuée par le Service de l'habilitation sécuritaire de la Sécurité publique du Québec.

Enfin, le SCT met en place le REDAO, lequel donne accès aux organismes publics à un outil de rédaction automatique des documents d'appel d'offres. Le REDAO vise, avec l'adoption de documents d'appel d'offres standardisés, à faciliter et à uniformiser les pratiques en gestion contractuelle.

Le REDAO et un guide expliquant son utilisation sont disponibles dans l'Extranet des marchés publics.

2.2.3 ADDENDA

Lorsqu'il est nécessaire d'apporter des précisions ou des modifications aux documents d'appel d'offres, un organisme public doit le faire au moyen d'un addenda publié sur le SEAO. Il s'assure ainsi de faire preuve de transparence dans le processus d'appel d'offres et de traiter les soumissionnaires potentiels de façon juste et équitable. De plus, rappelons que, si la modification est susceptible d'avoir une incidence sur les prix, l'addenda doit être transmis au moins sept jours avant la fermeture des soumissions et que, si ce délai ne peut être respecté, la date limite doit être reportée d'autant de jours nécessaires pour respecter ce délai minimal.

La réglementation permet désormais aux organismes publics de se réserver la possibilité de refuser toute demande de précision si cette demande est transmise moins de deux jours ouvrables avant la date et l'heure limites pour la réception des soumissions. Pour ce faire, l'organisme public doit en faire mention dans les documents d'appel d'offres. Une telle possibilité a pour but d'éviter des reports répétés de la fermeture de l'appel d'offres et les délais supplémentaires qu'ils

entraînent pour le début de l'exécution du contrat. Toutefois, un organisme public doit s'assurer de respecter le principe de traitement juste et intègre des soumissionnaires dans l'application d'une telle condition contractuelle. Autrement dit, il ne faut pas refuser d'apporter des précisions si cela a pour conséquence de favoriser un soumissionnaire.

2.2.4 PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES (PASSEPORT ENTREPRISES)

L'action 24 du Passeport Entreprises mentionne que tous les organismes publics doivent mettre en place un processus systématique et transparent de traitement des plaintes au motif que les exigences demandées dans un document d'appel d'offres sont trop restrictives et réduisent indûment la concurrence.

Bonnes pratiques

- S'assurer que le Responsable de l'observation des règles contractuelles est mis à contribution au bon moment dans le processus de plainte, et ce, compte tenu de son rôle stratégique dans l'organisation.
- Les décisions prises lors du traitement d'une plainte doivent tenir compte des orientations concernant les exigences reliées aux appels d'offres, telles qu'elles sont définies dans le présent guide ; elles doivent être documentées adéquatement.

2.3 TRAITEMENT DES SOUMISSIONS

Le traitement des soumissions couvre tous les processus, de la réception des soumissions jusqu'à la conclusion du contrat. Cela inclut l'ouverture des soumissions, la vérification de l'admissibilité et de la conformité, l'évaluation de la qualité, l'adjudication du contrat et la signature du contrat.

2.3.1 RÉCEPTION ET OUVERTURE DES SOUMISSIONS

Comme mentionné précédemment, les règlements permettent dorénavant la transmission des soumissions par voie électronique. Toutefois, afin de s'assurer de la robustesse du processus, le SCT prévoit une implantation graduelle qui commencerait par le domaine de la construction. Pour obtenir plus d'information sur la façon de procéder, nous vous invitons à consulter le Guide d'utilisation de la soumission transmise par voie électronique, disponible dans l'Extranet des marchés publics.

Dorénavant, lorsqu'une soumission est transmise par voie électronique, un organisme public doit d'abord, à l'ouverture des soumissions et par l'entremise du SEAO, s'assurer de son intégrité. Dans le cas d'un contrat adjudgé au plus bas prix conforme (RCTI, article 16), il y a ouverture publique des soumissions devant témoin. Le nom des soumissionnaires et le prix total qu'ils proposent respectivement sont alors divulgués. Toutefois, si l'intégrité d'une soumission n'a pu être constatée lors de l'ouverture, seul le nom de tous les soumissionnaires est alors divulgué. Le prix total respectif des soumissions n'est rendu disponible que lors de la publication du résultat sur le SEAO dans les quatre jours ouvrables suivant l'ouverture. Dans le cas d'un contrat adjudgé à la suite d'une évaluation de la qualité (RCTI, article 17), seul le nom de tous les soumissionnaires est divulgué lors de l'ouverture publique devant témoin.

Lorsqu'un organisme public procède par appel d'offres en deux étapes (RCTI, article 18), les soumissions présentées à la première étape sont ouvertes uniquement en présence du secrétaire du comité de sélection ou de son représentant. Le nom des soumissionnaires ayant participé à la première étape est publié dans le SEAO dans les quatre jours ouvrables suivant l'ouverture publique devant témoin des soumissions déposées lors de la deuxième étape. Si l'organisme

public sollicite uniquement un prix lors de la deuxième étape, les règles d'ouverture d'un contrat adjugé au plus bas prix conforme s'appliquent. Si l'organisme public sollicite un prix et une démonstration de la qualité à la deuxième étape, les règles d'ouverture pour un contrat adjugé à la suite d'une évaluation de la qualité s'appliquent alors.

Enfin, lorsque le contrat est adjugé à la suite d'une procédure de dialogue compétitif, les soumissions présentées à la première étape sont ouvertes uniquement en présence du secrétaire du comité de sélection ou de son représentant. Le nom des soumissionnaires ayant participé à la première étape est publié dans le SEO dans les quatre jours ouvrables suivant l'ouverture publique devant témoin des soumissions déposées lors de la dernière étape.

2.3.2 ANALYSE DES SOUMISSIONS (NOUVELLE ORIENTATION)

L'analyse des soumissions consiste à vérifier l'admissibilité des soumissionnaires et la conformité des soumissions et à effectuer l'évaluation de la qualité des soumissions, le cas échéant. Rappelons encore une fois que l'organisme public doit s'assurer de respecter le principe de traitement juste et intègre des soumissionnaires.

2.3.2.1 VÉRIFICATION DE L'ADMISSIBILITÉ ET DE LA CONFORMITÉ

L'admissibilité est l'ensemble des conditions que le soumissionnaire doit remplir pour être « admissible » à présenter une soumission. La réglementation édicte les conditions d'admissibilité de base et l'organisme public peut prévoir d'autres conditions d'admissibilité dans les documents d'appel d'offres. Il est entendu que, lors de la vérification de l'admissibilité des soumissionnaires, un organisme public peut leur demander de faire la preuve de leur admissibilité à la suite de l'ouverture des soumissions, et ce, afin de ne pas limiter indûment la concurrence. Si le soumissionnaire peut effectivement fournir une preuve de son admissibilité ultérieurement à l'ouverture des soumissions, par exemple par la transmission de son attestation de Revenu Québec valide ou la preuve qu'il est membre d'un ordre professionnel, cela ne cause pas de préjudice aux autres concurrents.

Dans les documents d'appel d'offres, les conditions de conformité doivent indiquer les cas qui entraînent le rejet automatique d'une soumission. À ce sujet, l'article 8 du RCTI édicte certains cas, mais il revient à l'organisme public d'indiquer les autres conditions de conformité dont le non-respect entraînent également le rejet automatique. Toutefois, l'organisme public doit décider d'accepter ou de rejeter une soumission quand une condition de conformité n'est pas prévue dans les conditions de rejet automatique. Dans ce cas, l'organisme public doit évaluer si la situation constitue un cas de non-conformité mineure ou majeure, c'est-à-dire qu'il doit établir si le fait de permettre au soumissionnaire de corriger la situation ou de préciser une information remet en question le principe d'égalité entre les soumissionnaires. S'il juge que l'égalité entre les soumissionnaires sera brisée, il doit normalement rejeter la soumission.

L'article 8 du RCTI édicte que les conditions de conformité doivent indiquer les cas qui entraînent le rejet automatique :

- Le non-respect de la date et de l'heure limites fixées pour la réception des soumissions.
- Le non-respect de l'endroit prévu pour la réception des soumissions « papier ».
- L'absence d'une signature d'une personne autorisée sur le document constatant l'engagement du soumissionnaire ou sur celui relatif au prix soumis.
- Une soumission conditionnelle ou restrictive.
- Une soumission électronique qui n'est pas transmise par l'intermédiaire du SEO.
- Une soumission électronique inintelligible, infectée ou autrement illisible une fois son

intégrité établie par le SEAO.

- Le prix et la démonstration de la qualité qui ne sont pas présentés séparément.
- Le non-respect des exigences liées aux spécifications techniques ou à des essais de conformité.
- Le dépôt de plusieurs soumissions par le même soumissionnaire.
- Le fait de ne pas remédier au défaut d'intégrité d'une soumission transmise uniquement par voie électronique dans le délai prescrit.

Mentionnons que le dépôt d'une soumission électronique et d'une soumission papier ne constitue pas un dépôt de plusieurs soumissions jusqu'au 31 mai 2019.

Bonnes pratiques (nouvelles orientations)

Il est requis que l'organisme s'assure de la véracité de certaines informations contenues dans une soumission s'il a un doute sérieux.

- Le principe de base en marchés publics est une présomption selon laquelle ce qui est indiqué dans une soumission est véridique.
- Par contre, rien ne doit empêcher un organisme public de faire des vérifications en cas de doute.
- Il faut toutefois éviter d'alourdir les processus en exigeant une validation de l'ensemble de la documentation déposée par tous les soumissionnaires.
- Si le soumissionnaire ne collabore pas ou si l'information qu'il transmet est insatisfaisante, il devient non conforme.
- L'application doit être homogène afin que les principes d'équité de la loi soient respectés.

Ce type de vérification devrait également s'appliquer tout au long du contrat si une fausse information était découverte en cours de réalisation. La résiliation du contrat serait alors possible et l'organisme public pourrait refuser toute soumission du fournisseur ou du prestataire de services pour une période de deux ans.

2.3.2.2 ÉVALUATION DE LA QUALITÉ ET COMITÉ DE SÉLECTION

En dernier lieu, quand un organisme public veut adjuger un contrat à la suite d'une évaluation de la qualité, il doit mettre en place un comité de sélection composé d'un secrétaire chargé d'en coordonner les activités et d'un minimum de trois membres. L'organisme public doit en plus mettre en place des mesures visant à assurer la neutralité des membres du comité de sélection.

Ainsi, la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics édicte que le choix des membres du comité de sélection doit se faire avec le souci que soient évités tout conflit d'intérêts et toute apparence de conflit d'intérêts.

La Directive présente une série de mesures visant à favoriser la neutralité et l'objectivité de l'évaluation des soumissions :

- Le comité de sélection doit être constitué avant le lancement de l'appel d'offres.
- Le dirigeant de l'organisme doit désigner la personne pouvant agir à titre de secrétaire

de comité de sélection.

- Seule une personne occupant un poste de cadre ou de professionnel peut agir à titre de secrétaire de comité de sélection.
- Le secrétaire de comité de sélection doit être titulaire d'une attestation délivrée par le secrétaire du Conseil du trésor ou son représentant désigné.
- Le secrétaire de comité de sélection doit maintenir ses connaissances à jour.
- Le secrétaire de comité de sélection est responsable du processus d'évaluation de la qualité et il doit être consulté lors de la préparation des documents d'appel d'offres.
- Le dirigeant de l'organisme ou son représentant désigné nomme les membres du comité de sélection.
- Au moins un membre doit être externe à l'organisme concerné par l'appel d'offres.
- Le dirigeant de l'organisme ou son représentant désigné doit veiller à la rotation des membres des comités de sélection.
- Le chargé de projet, le dirigeant de l'organisme, un membre de son conseil d'administration ou un commissaire d'une commission scolaire ne peuvent être membres du comité de sélection.
- Il ne doit y avoir aucun lien hiérarchique entre les membres d'un comité.
- Chaque membre a la responsabilité d'analyser individuellement la qualité des soumissions conformes reçues avant que celles-ci soient évaluées par le comité.

Bonnes pratiques

En ce qui concerne l'approbation de lignes internes de conduite et la mise en place de contrôles afin d'assurer, notamment, la neutralité des comités de sélection, voici une liste non exhaustive de bonnes pratiques :

- Malgré les difficultés liées à la formation de tels comités, les organismes publics doivent s'assurer de trouver des membres ayant les compétences nécessaires tout en étant indépendants pour siéger aux comités de sélection.
- Respecter les mesures prévues à la Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics.
- Assurer une étanchéité entre les membres du comité de sélection et les personnes qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres.
- S'assurer 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.
- En fonction des risques, évaluer s'il est requis que les membres des comités de sélection soient soumis à une habilitation sécuritaire.
- Documenter adéquatement les décisions et les discussions des membres du comité de sélection.
- S'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.

2.4 ADJUDICATION DU CONTRAT

Le choix de l'adjudicataire d'un contrat en matière de TI doit se faire par la sélection de la soumission économiquement la plus avantageuse (RCTI, article 14). Cette sélection peut se faire à partir du prix comme unique critère discriminatoire. L'organisme public peut aussi procéder à une évaluation de la qualité des soumissions et adjuger le contrat au prix ajusté le plus bas. Dans ce dernier cas, l'organisme public demande une démonstration de la qualité de la part des soumissionnaires afin d'évaluer leur capacité de répondre à des critères autres que le prix.

L'article 16 du RCTI édicte que, pour des contrats comprenant une acquisition de biens, le prix le plus bas ou le prix ajusté le plus bas peut tenir compte des coûts supplémentaires liés à l'acquisition de biens, et ce, de façon à ce que le coût total d'acquisition soit établi. Ces coûts supplémentaires doivent correspondre aux coûts que devrait assumer l'organisme pendant la durée de vie utile des biens acquis. Ils peuvent notamment comprendre des coûts d'installation, d'entretien, de soutien, de configuration et de formation qui ne sont pas inclus, selon le cas, dans le prix soumis ou dans le prix ajusté. Le pôle d'expertise qui sera mis en place, tel qu'il a été annoncé dans la Stratégie en TI, pourrait alors être consulté.

Par ailleurs, deux procédures particulières sont également comprises dans le RCTI au sujet de l'adjudication d'un contrat : l'appel d'offres en deux étapes et le dialogue compétitif. Ces deux procédures sont présentées plus loin dans ce guide.

Sommaire de la base d'adjudication d'un contrat en TI

Prix le plus bas De façon générale pour un contrat d'approvisionnement ou de service de nature technique Pas d'évaluation de la qualité	Prix ajusté le plus bas Normalement privilégié pour un contrat de services professionnels Évaluation de la qualité par un comité de sélection
(A) Prix soumis Selon la soumission Sur la durée du contrat	(C) Prix soumis ajusté Selon la soumission et le résultat de l'évaluation de la qualité Sur la durée du contrat
(B) Ajout des coûts additionnels aux prix soumis Permet de considérer tous les coûts engendrés par l'acquisition d'un bien sur sa durée de vie utile et non pas uniquement son coût d'achat initial Si les coûts additionnels sont quantifiables et mesurables et que cela est prévu au document d'appel d'offres	(D) Ajout de coûts additionnels au prix soumis Permet de considérer tous les coûts engendrés par l'acquisition d'un bien sur sa durée de vie utile et non pas uniquement son coût d'achat initial Si les coûts additionnels sont quantifiables et mesurables et que cela est prévu au document d'appel d'offres
CTA : Prix le plus bas (A+B) Peut être calculé sur la base d'une valeur actuelle nette (VAN)	CTA : Prix ajusté le plus bas (C+D) Peut-être calculé sur la base d'une valeur actuelle nette (VAN) ¹

¹ La valeur actuelle nette (VAN) est la valeur du déboursé de demain ramenée à sa valeur d'aujourd'hui.

2.4.1 PRIX LE PLUS BAS

De façon générale, le mode d'adjudication fondé uniquement sur le prix est le moyen à privilégier pour adjuger un contrat d'approvisionnement ou un contrat de services de nature technique. Un fournisseur doit respecter l'ensemble des conditions d'admissibilité et s'assurer de la conformité de sa soumission. Il doit notamment proposer un bien qui répond aux exigences techniques ou aux spécifications demandées dans le document d'appel d'offres. De la même façon, il est possible d'adjuger un contrat de services de nature technique au plus bas prix lorsqu'il n'est pas nécessaire d'évaluer l'expertise du prestataire de services. Par exemple, pour un contrat d'entretien d'un parc bureautique, le prestataire de services sera rémunéré à un prix unitaire établi en fonction du résultat de chaque intervention.

Un contrat d'approvisionnement ou de services de nature technique peut faire l'objet d'une évaluation de l'atteinte d'un niveau minimal de qualité. Dans ce cas, le contrat est adjugé à l'entreprise qui satisfait les attentes minimales à l'égard d'une évaluation de la qualité et qui présente le plus bas prix. L'organisme public recherche le degré de qualité nécessaire et suffisant pour mener son projet à bien. Il ne veut pas payer plus cher, mais veut tout de même vérifier la capacité et la compétence des soumissionnaires à réaliser le mandat. Il applique alors les dispositions de l'annexe 1 du RCTI et le contrat est adjugé au soumissionnaire qui présente une démonstration de la qualité acceptable, c'est-à-dire une soumission qui propose le prix le plus bas et qui satisfait les attentes minimales pour chaque critère sans que la note soit prise en compte.

2.4.2 PRIX AJUSTÉ LE PLUS BAS

À l'opposé, pour un contrat de services professionnels en TI, l'organisme public voudrait normalement s'assurer d'évaluer la compétence et la capacité des prestataires de services de pouvoir mieux exécuter le mandat et adjuger le contrat au soumissionnaire qui présente le prix ajusté le plus bas. Pour ce faire, l'organisme public doit appliquer les dispositions prévues à l'annexe 2 du RCTI.

Dans ce contexte, il consent à payer plus cher afin d'obtenir une qualité supérieure pour une expertise supplémentaire nécessaire à la réalisation du mandat. Ainsi, l'organisme public peut établir un paramètre K de 15 à 30 % pour un contrat visé par le RCTI. Dans le cas d'un contrat adjugé à la suite d'un dialogue compétitif, le paramètre K peut être de 15 à 40 %.

2.4.3 COÛT TOTAL D'ACQUISITION (NOUVEAUTÉ RCTI)

2.4.3.1 QUEL EST L'OBJECTIF DU COÛT TOTAL D'ACQUISITION?

L'article 16 du RCTI prévoit la possibilité, pour un organisme public, de considérer le coût total d'acquisition (CTA) afin de prendre une décision d'achat en fonction de la solution économiquement la plus avantageuse. Des coûts additionnels peuvent alors être ajoutés au prix soumis afin que ce dernier soit ajusté.

L'utilisation du CTA aux fins d'adjudication d'un contrat a pour but de comparer équitablement les différentes options pour permettre une prise de décision éclairée. Le CTA permet ainsi à l'organisme public de considérer tous les coûts engendrés par l'acquisition d'un bien sur sa durée de vie utile, et non pas uniquement le coût d'achat initial du bien.

Mise en garde

- Le recours au CTA est une modalité permettant aux organismes publics de retenir la solution économiquement la plus avantageuse. Les organismes publics doivent toutefois être conscients qu'il existe des risques si le CTA est mal utilisé puisque des coûts non inclus dans la soumission peuvent être contestés.

Les organismes publics doivent se poser plusieurs questions avant de recourir au CTA. Ils doivent notamment déterminer dans quels cas il est pertinent de l'utiliser, quels sont les coûts à considérer, quelle est la période d'analyse nécessaire pour déterminer l'adjudication et, finalement, quelle est la nécessité d'effectuer une valeur actualisée nette. La section qui suit a pour objectif de soutenir les organismes publics dans leurs démarches en recommandant notamment des pratiques qui pourraient leur permettre de réduire les risques de contestation.

2.4.3.2 QUAND UTILISER LE CTA?

Voici une liste non exhaustive d'exemples où il pourrait être pertinent d'utiliser un CTA :

- Comparer, sur la durée de vie utile des nouvelles solutions :
 - une soumission permettant la continuité avec la technologie déjà en place à ceux d'une soumission qui propose un changement de technologie ;
 - un logiciel libre dont les coûts initiaux sont moins élevés que ceux d'un développement interne nécessaire pour un progiciel ;
 - un logiciel libre dont les coûts initiaux sont minimales par rapport à ceux de l'acquisition d'un logiciel propriétaire.

Bonnes pratiques

- Avant le lancement d'un appel d'offres, l'organisme public doit faire une analyse rigoureuse. Si, à la suite de cette analyse, il constate que les coûts additionnels élimineront toute concurrence réelle, il devrait revoir sa stratégie d'acquisition.
- Il est aussi recommandé de ne pas tenir compte des coûts additionnels lorsque ces derniers sont similaires d'une solution à l'autre et qu'ils n'entraînent pas d'effet discriminant important dans la décision d'adjudication, et ce, par souci d'efficacité et d'efficacité.
- Lorsqu'un organisme public décide d'apprécier le CTA, il devrait avoir recours à des ressources expertes dans le domaine (unité des TI de l'organisme ou Pôle d'expertise en TI qui sera créé) pour évaluer les coûts additionnels. Ces experts devront être consultés lors de l'élaboration de l'appel d'offres afin que soient identifiés les éléments pouvant entraîner des coûts additionnels. Ils devront également participer à l'évaluation de ces frais, une fois les soumissions reçues.
- Afin d'assurer une évaluation impartiale, les personnes responsables de l'évaluation ne devraient pas avoir accès au bordereau de prix.

2.4.3.3 QUELS SONT LES COÛTS ADDITIONNELS POUVANT ÊTRE CONSIDÉRÉS DANS UN CTA?

Les coûts additionnels peuvent comprendre, à titre d'exemple, le coût d'installation, le coût des ressources internes, les coûts d'entretien et de fonctionnement, les coûts de migration de données, les coûts de formation, les coûts de conception, le coût pour des licences supplémentaires, le cas échéant, que l'organisme public doit assumer lorsqu'ils ne sont pas inclus dans le prix déterminé par le soumissionnaire.

Les coûts additionnels doivent être fondés sur des éléments quantifiables et mesurables indiqués aux documents d'appel d'offres et doivent être évalués après le dépôt des soumissions, selon les renseignements contenus dans chaque soumission.

Bonnes pratiques

- Les organismes publics doivent être en mesure de démontrer l'objectivité de l'évaluation des coûts additionnels.
- Le processus de calcul doit être clairement défini dans le document d'appel d'offres.
- Par souci d'efficacité et pour réduire les risques de contestation, le CTA doit inclure seulement les coûts additionnels importants et pertinents à la prise de décision.
- Afin de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse et pour augmenter l'objectivité de la détermination des coûts additionnels, il peut être envisagé, dans le cas d'un projet hautement complexe qui a un impact majeur sur l'organisation, de prévoir au processus de dialogue compétitif la possibilité d'évaluer ces coûts additionnels. Ce dialogue pourrait amener le soumissionnaire à s'engager sur l'évaluation des efforts internes ou des coûts supplémentaires à assumer par l'organisme public. Une clause de responsabilité concernant le partage de risques quant à l'évaluation des coûts additionnels devrait donc conséquemment être incluse dans le contrat. Un suivi rigoureux sera requis par l'organisme public.

2.4.3.4 DURÉE DE VIE UTILE

Afin que la solution la plus économiquement avantageuse soit choisie, le règlement permet de considérer les coûts totaux d'acquisition sur la durée de vie utile. La durée de vie utile est la durée pendant laquelle l'organisme public s'attend à utiliser le bien. Elle devrait s'appuyer sur ses pratiques de remplacement et sur des avis et recommandations d'experts reconnus dans l'industrie.

Bonnes pratiques

- Malgré le fait que le règlement permet l'application d'un CTA sur la durée de vie utile, il est recommandé de la limiter à la durée du contrat, étant donné qu'au-delà de cette période, son évaluation est plus subjective, qu'il n'y a plus de relation contractuelle et que les risques de contestation augmentent.

2.4.3.5 COMMENT CALCULER LE COÛT TOTAL D'ACQUISITION?

Pour calculer le coût total d'acquisition, il faut indiquer tous les coûts au bordereau de prix dans les documents d'appel d'offres et cumuler, pour chacune des années du contrat, les coûts additionnels récurrents.

Dans un tel contexte, où les coûts peuvent s'échelonner sur plusieurs années, il peut être pertinent de considérer la valeur actuelle nette (VAN) des déboursés à venir. Pour ce faire, l'organisme public devrait en faire mention dans les documents d'appel d'offres et indiquer clairement sa méthode d'actualisation, y compris les taux d'actualisation retenus, notamment. Le bordereau de prix devra refléter le calcul de la VAN. Mentionnons que la VAN est un flux de trésorerie actualisé et, à ce titre, qu'elle est un outil utilisé dans les cas d'analyse de la pertinence de projets d'investissement.

Bonnes pratiques

- Il est recommandé aux organismes publics de se référer à leur direction des ressources financières pour l'application d'une VAN dans le cadre d'un appel d'offres, compte tenu du niveau de complexité possible.

Pour permettre une meilleure compréhension, le tableau suivant présente un exemple d'acquisition où des coûts additionnels ont été considérés. L'exemple présente trois solutions : progiciel avec développement, logiciel libre et progiciel assorti d'une base de données. Pour simplifier la présentation, les coûts n'ont pas été actualisés. Dans le premier tableau, nous présentons trois soumissions et le prix soumis pour chaque solution proposée. Par la suite, l'organisme public a prévu trois postes de coûts additionnels. Vous remarquerez que, selon la solution proposée, des coûts additionnels peuvent être ajoutés au prix soumis pour que le CTA qui servirait à déterminer l'adjudication du contrat soit établi.

	Quantité	Soumission A Progiciel avec développement	Soumission B Logiciel libre	Soumission C Progiciel + base de données
Coût du logiciel				
Coût des licences	200	100 000 \$		85 000 \$
Coût d'implantation		28 000 \$	50 000 \$	8 000 \$
Coût des licences en environnement de développement et formation	20	2 000 \$		900 \$
Coût de formation utilisateurs		10 000 \$	10 000 \$	10 000 \$
Sous-total		140 000 \$	60 000 \$	103 900 \$
Coûts récurrents (5 ans)				
Service d'entretien		20 000 \$	29 000 \$	13 100 \$
Service de support (heure/année)	1000	760 000 \$	825 000 \$	750 000 \$
Sous-total		780 000 \$	854 000 \$	763 100 \$
Prix soumis		920 000 \$	914 000 \$	867 000 \$
Coût additionnel				
Base de données SQL serveur (licence 50 \$ / utilisateur)	200			60 000 \$
Coût d'implantation (expertise interne deux personnes)	25 jours-personnes		17 000 \$	
Coût de formation (expertise base de données deux personnes)	25 jours-personnes		3 000 \$	12 000 \$
Coût total d'acquisition		920 000 \$	934 000 \$	939 000 \$

2.4.4 APPEL D'OFFRES EN DEUX ÉTAPES

L'adjudication d'un contrat peut aussi se faire par l'entremise d'une procédure d'appel d'offres en deux étapes. L'appel d'offres en deux étapes doit être privilégié uniquement à l'égard de tout projet dont l'envergure ou le caractère spécial requièrent une expertise particulière pour sa réalisation. Toutefois, contrairement au processus de dialogue compétitif qui serait traité dans

la prochaine section, l'organisme public a pu établir de manière précise et complète son besoin. Cependant, dans un tel cas, le temps et les ressources nécessaires pour la préparation d'une soumission de prix engendrent forcément des coûts pour les soumissionnaires. Ainsi, l'appel d'offres en deux étapes permet d'éviter ces coûts aux soumissionnaires qui ne satisfont pas les attentes minimales de l'organisme public ou qui ne se classent pas parmi le nombre restreint de soumissionnaires sélectionnés par l'organisme public pour participer à la deuxième étape.

À la première étape, les soumissionnaires doivent présenter uniquement une démonstration de la qualité. L'organisme public doit indiquer dans l'appel d'offres le nombre maximal de soumissionnaires qui sera retenu pour participer à la deuxième étape ou si toutes les entreprises ayant présenté une soumission acceptable pourront participer à la deuxième étape. Cette décision doit être fondée sur les spécificités du mandat et l'opportunité de payer plus cher pour un projet adjugé selon un prix ajusté.

À la deuxième étape, l'organisme public peut demander uniquement un prix ou une démonstration de la qualité et un prix. De façon générale, il faut comprendre que, si l'organisme public permet à tous les soumissionnaires ayant présenté une soumission acceptable de participer à la deuxième étape, il veut s'assurer que ces soumissionnaires satisfont ses attentes minimales. Il est donc probable qu'une deuxième évaluation de la qualité ne soit pas nécessaire dans ce cas. L'organisme public demandera alors uniquement un prix à la deuxième étape.

Toutefois, si l'organisme public a décidé de sélectionner un nombre restreint de soumissionnaires pour qu'ils participent à la deuxième étape, c'est qu'il juge que l'expertise requise pour la réalisation du mandat est plus importante encore. Dans ce cas, à la deuxième étape, il demandera probablement une deuxième démonstration de la qualité, qui portera plus spécifiquement sur le mandat, et un prix. Il adjugera le contrat au prix ajusté le plus bas.

2.4.5 DIALOGUE COMPÉTITIF (NOUVEAUTÉ RCTI)

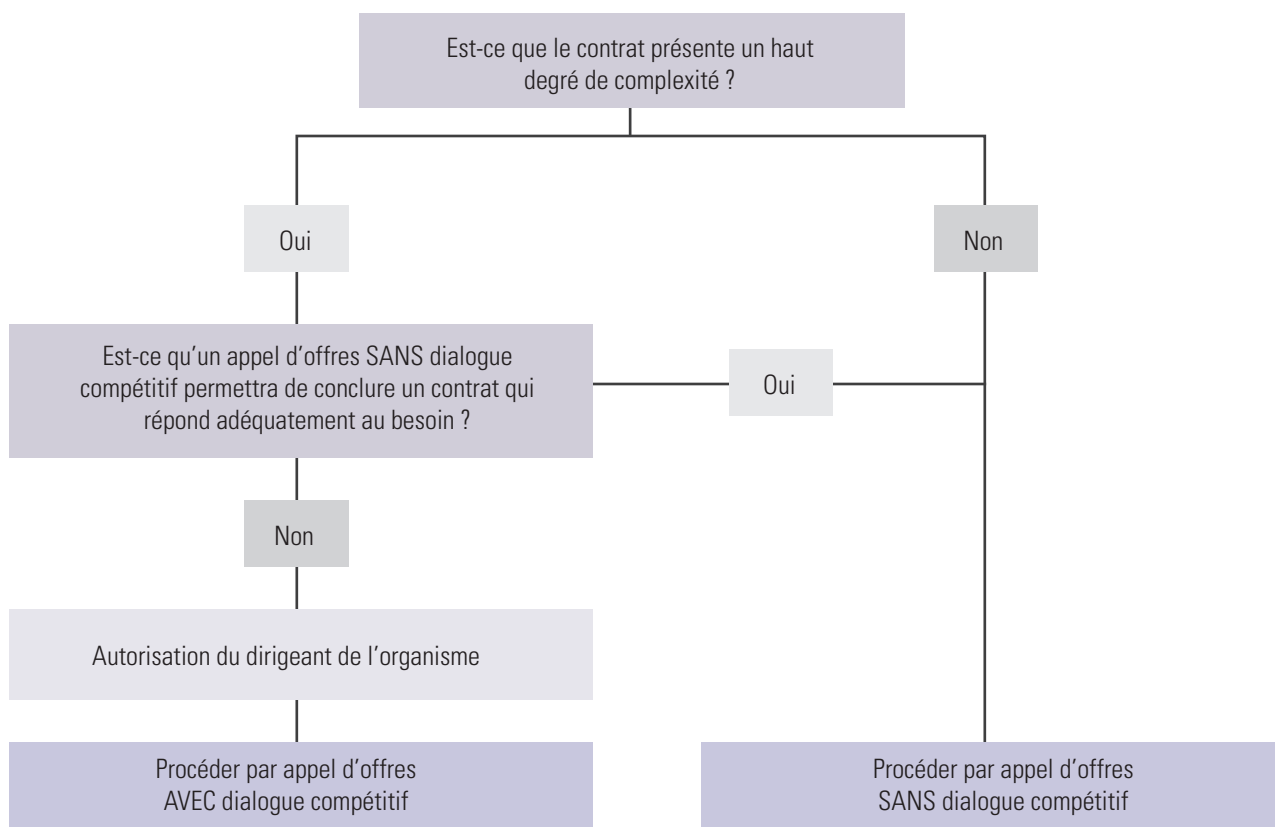
Le RCTI présente une nouvelle procédure d'adjudication des contrats en TI lorsque le besoin présente un haut degré de complexité : le dialogue compétitif.

2.4.5.1 DANS QUELLES CIRCONSTANCES PEUT-ON UTILISER LE DIALOGUE COMPÉTITIF?

Il est possible de s'inspirer des orientations qui existent ailleurs pour dire que le recours au dialogue compétitif peut être justifié si :

- l'organisme public n'est pas en mesure objectivement de définir les moyens technologiques pouvant répondre à son besoin ;
- l'organisme public n'est pas capable de déterminer les échéanciers et les modalités contractuelles ;
- les coûts du projet sont élevés ;
- le projet entraîne des répercussions importantes pour l'organisation.

Cette complexité technologique peut prendre deux formes. Premièrement, tel qu'il a été mentionné, il n'est pas possible de définir les moyens technologiques nécessaires pour la réalisation de la solution proposée. Deuxièmement, l'organisme public n'est pas en mesure de déterminer laquelle des solutions potentielles répond le mieux à son besoin.



En outre, l'organisme public doit conclure qu'un appel d'offres sans dialogue compétitif ne permettra pas de trouver un contractant pouvant répondre adéquatement à son besoin. Autrement dit, si l'organisme public est capable de définir de façon suffisamment précise les moyens technologiques pouvant répondre à son besoin ou est capable de déterminer le cadre légal du contrat, le recours au dialogue compétitif n'est pas recommandé. Notons que l'autorisation du dirigeant de l'organisme est requise avant qu'un dialogue compétitif soit amorcé.

2.4.5.2 OBJECTIFS DU DIALOGUE COMPÉTITIF

- Préciser avec chaque soumissionnaire sélectionné une solution qui répondra aux besoins de l'organisme public ;
- Éclaircir certains points autant auprès des organismes publics que des fournisseurs ou des prestataires de services ;
- Permettre de déposer une soumission finale considérant les précisions du dialogue ;
- Atténuer le risque assumé par l'organisme public quant au choix de la solution.

2.4.5.3 FONCTIONNEMENT

Sélection des soumissionnaires

- Dépôt d'une soumission initiale par le fournisseur ou par le prestataire de services ;
- Évaluation de la qualité de cette soumission ;
- Analyse des soumissions par le comité de sélection selon la solution et la capacité du soumissionnaire à répondre aux besoins ;
- Les documents d'appel d'offres doivent indiquer le nombre de soumissionnaires qui seront appelés au dialogue (il ne peut être inférieur à trois) ;
 - Si deux soumissionnaires : nécessite l'autorisation du dirigeant de l'organisme pour poursuivre la procédure ;
 - Si un seul soumissionnaire : l'appel d'offres doit être annulé.

Dialogue

- Discussions avec les entreprises (individuellement) en présence d'un vérificateur de processus ; les discussions portent notamment sur les moyens technologiques pouvant répondre aux besoins de l'organisme public, sur l'échéancier de la prestation et sur diverses modalités contractuelles ;
- Les représentants de l'organisme public qui participent au dialogue devraient connaître les besoins de l'organisme public (spécialistes/experts), car ils devront échanger avec des soumissionnaires ;
- Afin d'assurer l'équité du processus, les membres du comité de sélection ne devraient pas participer aux séances de dialogue ;
- Une bonne pratique serait de s'assurer que les représentants de l'organisme public assistant aux séances de dialogue soient les mêmes pour chacune des séances ;
- Tout au long de la phase du dialogue, l'organisme public ne peut révéler aux autres soumissionnaires les solutions proposées et les informations confidentielles communiquées par un soumissionnaire dans le cadre de la discussion ;
- L'organisme public détermine le nombre de séances ainsi que le moment où elles se termineront et devrait établir au départ, dans son appel d'offres, un calendrier et un délai raisonnables.

Sélection de l'adjudicataire

- Après avoir dialogué avec chacun des soumissionnaires sélectionnés, et ce, dans le délai qu'il fixe, l'organisme public les invite à présenter une soumission finale (prix et démonstration de la qualité) eu égard à la solution précisée lors du dialogue ;
- Les critères (minimum de trois) pour la sélection de l'offre finale doivent permettre d'analyser la qualité de la solution ;
- Le comité de sélection analyse la proposition et octroie le contrat au fournisseur ayant soumis le prix ajusté le plus bas, et ce, en application des conditions et des modalités prévues à l'annexe 2 du RCTI.

Publication

- Les soumissions initiales sont ouvertes uniquement en présence du secrétaire du comité de sélection ou de son représentant à l'endroit prévu ainsi qu'à la date et à l'heure limites fixées dans les documents d'appel d'offres ;
- L'organisme public diffuse dans le SEAO, dans les quatre jours ouvrables suivant l'ouverture publique des soumissions finales, le nom des soumissionnaires ayant déposé une soumission initiale ;
- À la suite du dépôt des soumissions finales, l'organisme public les ouvre publiquement en présence d'un témoin à l'endroit prévu ainsi qu'à la date et à l'heure limites fixées lors de l'invitation des soumissionnaires invités à présenter une soumission finale. Lors de cette ouverture, l'organisme public divulgue le nom de tous les soumissionnaires, y compris le nom de ceux ayant transmis une soumission par voie électronique dont l'intégrité n'a pas été constatée, le cas échéant ;
- L'organisme public diffuse dans le SEAO, dans les quatre jours ouvrables, le résultat de l'ouverture publique des soumissions ;
- Quant au rapport du vérificateur de processus, il est publié dans le SEAO dans les quinze jours suivant la conclusion du contrat.

L'article 21 du RCTI édicte que le dialogue doit s'effectuer en présence d'un vérificateur de processus indépendant. Ce dernier est un observateur externe qui a comme mandat d'assurer à l'organisme public ainsi qu'aux concurrents que le processus de sélection est équitable et transparent. Il doit observer le déroulement du processus et fournir un avis indépendant indiquant si le processus de dialogue compétitif s'est déroulé de façon équitable et transparente au regard des prescriptions en matière d'évaluation et de sélection décrites dans les documents contractuels liés aux différentes étapes du processus. À ce titre, le vérificateur de processus indépendant peut être appelé à :

- prendre connaissance des documents contractuels ;
- assister aux réunions entre l'équipe de projet et les candidats pendant le processus ;
- assister aux comités de sélection ;
- vérifier que les candidatures sont évaluées de façon objective, impartiale et uniforme en fonction des critères d'évaluation ;
- vérifier que tous les candidats ont accès à la même information, en même temps, aux fins de l'élaboration de leur soumission ;
- s'assurer que les moyens nécessaires pour préserver la confidentialité de chaque proposition ont été mis en place ;
- vérifier que la négociation avec le candidat sélectionné pour conclure éventuellement le contrat est menée de manière à ce qu'elle ne contrevienne pas aux prescriptions des documents d'appel d'offres ;
- fournir sur demande tout avis concernant l'équité et la transparence dans le contexte du processus.

Le vérificateur de processus doit aviser immédiatement l'organisme public s'il juge que des irrégularités sont susceptibles de se produire ou si elles ont eu lieu, et ce, afin de les prévenir ou de les corriger, le cas échéant.

Le vérificateur de processus devra produire un rapport final après signature du contrat. Ce rapport fera état des constats dégagés par celui-ci lors des négociations finales entre l'adjudicataire et l'organisme public. Le rapport final doit être publié dans le SEAO dans les quinze jours suivant la conclusion du contrat et doit présenter les constats du vérificateur de processus dans les autres rapports, à moins que ces informations n'aient déjà été rendues publiques.

Voici un tableau qui résume les principales étapes d'un processus de dialogue compétitif.

Décision d'investissement	▪ L'organisme public évalue l'opportunité d'affaires et établit un budget en conséquence.
Appel d'intérêt	▪ L'appel d'intérêt est facultatif. ▪ Sert à connaître le marché potentiel sur le plan technique et concurrentiel. ▪ Ne peut se substituer à l'appel d'offres.
Appel d'offres	▪ Doit indiquer combien de soumissionnaires vont participer au dialogue compétitif (au moins 3).
Soumission initiale	▪ Évaluation de la qualité conformément aux articles 1 à 7 de l'annexe du RCTI portant sur la capacité de chaque soumissionnaire et de chaque solution proposée à répondre aux besoins de l'organisme.
Autorisation	▪ Autorisation du dirigeant avant de procéder au dialogue si seulement deux soumissionnaires sont acceptables.
Dialogue compétitif	▪ L'organisme public tient un dialogue avec chaque soumissionnaire sélectionné en présence du vérificateur de processus. ▪ Le dialogue vise essentiellement à préciser ou à développer avec chaque soumissionnaire une solution susceptible de répondre aux besoins de l'organisme. ▪ Le dialogue porte sur le moyens technologiques, l'échéancier ainsi que sur diverses modalités contractuelles.
Soumission finale	▪ Évaluation de la qualité portant sur la solution discutée et précisée lors du dialogue. ▪ Prix.
Clarification des conditions avec l'adjudicataire	▪ L'organisme public peut clarifier les conditions contractuelles avec l'adjudicataire en présence du vérificateur de processus indépendant. ▪ Les conditions essentielles à la formation du contrat ne peuvent être modifiées. ▪ Les principes de la Loi doivent toujours guider les décisions de l'organisme public.
Signature du contrat	

Mise en garde

- Le processus de dialogue compétitif entraîne des coûts qui doivent être assumés par l'organisme public et par les soumissionnaires. Il est donc recommandé de bien évaluer la nécessité de recourir à ce processus.
- L'organisme public doit s'assurer de la totale indépendance du vérificateur de processus.
- Le vérificateur de processus ne doit donc pas être une ressource interne de l'organisation.
- L'organisme public doit aussi s'assurer de respecter la confidentialité des membres du comité de sélection.

Bonnes pratiques

- Compte tenu de la difficulté d'obtenir des ressources indépendantes de l'organisation, il est recommandé de faire affaire avec une firme externe qui n'a aucun intérêt direct ou indirect dans le contrat.
- Pour les projets plus à risque, le vérificateur de processus pourrait être mis à contribution tout au long du processus de sélection.

2.5 CONTRAT À COMMANDES (NOUVEAUTÉ RCTI) ET CONTRAT À EXÉCUTION SUR DEMANDE

Un organisme public peut conclure un contrat à commandes lorsque les besoins sont récurrents et que la quantité de biens, le rythme ou la fréquence de leur acquisition sont incertains. Un contrat à exécution sur demande peut également être conclu lorsque les besoins sont récurrents, mais le nombre de demandes, le rythme ou la fréquence de leur exécution sont incertains. Dans les deux cas, le contrat peut être conclu avec un ou plusieurs contractants et pour un maximum de cinq ans, y compris toute option de renouvellement. Par ailleurs, si cette modalité est autorisée par le dirigeant de l'organisme préalablement à l'appel d'offres, les acquisitions pourront aussi se faire auprès de l'un ou l'autre des contractants ayant soumis un prix se situant à l'intérieur d'un écart de 10 % du prix soumis le plus bas.

Par ailleurs, afin de permettre aux organismes publics de mieux tirer profit de l'évolution rapide des technologies, l'article 44 du RCTI introduit deux nouvelles dispositions réglementaires. La première permet aux fournisseurs de remplacer un bien par un nouveau bien dans la mesure où ce dernier est conforme aux spécifications techniques requises et que son prix n'excède pas celui du bien remplacé. Une deuxième nouvelle disposition prévoit la possibilité, lorsque le contrat à commandes est conclu avec plusieurs fournisseurs, que ces derniers puissent réduire leur prix selon les modalités prévues à l'appel d'offres. Un nouvel ordre d'adjudication peut ainsi être établi. Le remplacement d'un bien dans ce cas est aussi permis.

2.6 PUBLICATION DES RENSEIGNEMENTS CONTRACTUELS SUR LE SEO

Tel que les articles 68 et suivants du RCTI l'édicte, lorsqu'un organisme public conclut un contrat à la suite d'un appel d'offres public ou d'un montant de 25 000 \$ ou plus en gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation, il doit publier dans le SEO la description initiale de ce contrat dans le délai prescrit.

Cette description initiale comprend notamment les renseignements suivants :

- Le nom du fournisseur ou du prestataire de services ;
- La nature des biens ou des services qui font l'objet du contrat ;
- Le montant du contrat ;
- La description des options prévues au contrat, le cas échéant, et le montant total du contrat si toutes les options sont exercées.

Dans le cas d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande, il faut publier le montant estimé de la dépense et, si plusieurs contractants sont retenus, le prix soumis par chacun.

En outre, l'organisme doit publier les suppléments aux contrats lorsque le montant initial du contrat est majoré de plus de 10 %.

2.7 MÉCANISMES DE RÉTROACTION (NOUVEAUTÉ RCTI)

L'action 16 du Passeport Entreprises incite les organismes publics à instaurer des mécanismes de rétroaction pour expliquer aux entreprises dont les soumissions n'ont pas été retenues les résultats de l'évaluation de la qualité de leurs soumissions. Une telle mesure a pour objectif d'appuyer ces entreprises dans leurs démarches et d'accroître leurs chances de réussite lors d'appels d'offres ultérieurs.

À ce sujet, l'article 32 du RCTI édicte que les organismes publics doivent, à la demande écrite d'un soumissionnaire, lui présenter les résultats de l'évaluation de la qualité de sa soumission pour chacun des critères utilisés et lui exposer sommairement les motifs justifiant le fait que sa soumission n'a pas été retenue. Les deux parties doivent respecter les délais prescrits par la réglementation.

Effectivement, le soumissionnaire a 30 jours, suivant la communication du résultat de l'évaluation de la qualité de sa soumission, pour faire la demande de rétroaction à l'organisme public.

Ensuite, la rétroaction par l'organisme public doit s'effectuer, selon le cas, dans les 30 jours suivant la date de réception de la demande du soumissionnaire si celle-ci est présentée après l'adjudication du contrat ou dans les 30 jours suivant la date de l'adjudication si la demande est transmise avant cette date.

Puisque plusieurs éléments doivent être considérés, dont le volume de demandes de rétroaction, la capacité organisationnelle et la complexité du domaine, le choix du moyen de communication est laissé à la discrétion de l'organisme public. Ce dernier doit toutefois s'assurer du respect des objectifs poursuivis et des obligations réglementaires.

Il est pertinent de préciser, dans les documents d'appel d'offres, comment l'organisme public entend communiquer cette information. La méthode choisie pourrait notamment refléter la nature et la complexité du contrat.

Au minimum, le retour d'information devrait contenir :

- le(s) motif(s) du rejet ;
- les avantages de la soumission retenue ;
- l'explication de la performance de la soumission de l'entreprise par rapport aux exigences contenues aux documents d'appel d'offres ainsi que ses forces et ses faiblesses ;
- une explication sommaire aux questions de l'entreprise.

Bonnes pratiques

- Afin de faciliter la rétroaction, documenter de façon rigoureuse les principales décisions prises lors de l'évaluation des soumissions. Ainsi, les travaux du comité de sélection doivent être bien décrits dans le rapport du secrétaire de comité et bien traduire la rigueur nécessaire à l'évaluation des soumissions.
- Si l'organisme public décide de faire une rétroaction de façon verbale, il doit tout de même documenter les informations transmises au soumissionnaire.

ÉTAPE 3 : ACQUISITION ET EXÉCUTION DU CONTRAT

Peu importe la rigueur apportée au processus d'adjudication du contrat, tous les efforts pour le renforcer demeureront vains si, par la suite, les modalités le concernant ne sont pas respectées. Un suivi rigoureux vise à s'assurer que les modalités du contrat sont respectées, notamment en ce qui a trait à la participation des ressources désignées dans la soumission gagnante, à la réalisation des travaux et à l'imposition de pénalités en cas de défaut. De même, il est nécessaire de mettre en place des contrôles pour vérifier que les travaux facturés ont bien été réalisés et qu'ils l'ont été à la satisfaction du client.

3.1 SUIVI DE RÉALISATION : CLAUSES DE PÉNALITÉ (NOUVELLE ORIENTATION)

3.1.1 REMPLACEMENT DE RESSOURCES STRATÉGIQUES

L'adjudication d'un contrat de services en TI dépend souvent, en grande partie, de l'évaluation des ressources stratégiques exigées dans les documents d'appel d'offres par le donneur d'ouvrage et proposées dans la soumission par les soumissionnaires. La présente section a pour objectif de fournir des orientations aux organismes publics pour :

- harmoniser les pratiques quant à l'application des clauses de pénalité afin d'assurer un traitement intègre et équitable entre les concurrents ;
- fournir des outils permettant aux organismes publics d'inciter les prestataires de services à respecter leurs engagements liés aux remplacements de ressources stratégiques présentées dans leurs soumissions, et ce, pour tenir compte de l'importance du choix de la ressource quant aux résultats attendus ;
- favoriser une gestion plus efficace des fonds publics en réduisant notamment les délais et les répercussions occasionnées par la non-disponibilité ou par le remplacement de ressources stratégiques dans la réalisation des mandats.

Lors de la définition du besoin, l'organisme public doit donc se positionner sur l'importance des ressources stratégiques nécessaires pour l'exécution du contrat en fonction du besoin et des résultats attendus. Conséquemment, il doit déterminer les exigences et les critères d'évaluation permettant de s'assurer de l'importance de la qualité de la ressource stratégique dans l'évaluation de la soumission. À cette fin, l'organisme public doit s'assurer de documenter adéquatement ces choix afin de mieux orienter la gestion quant à l'application des clauses de pénalité.

Le plan d'action gouvernemental Passeport Entreprises prévoit rendre obligatoire l'utilisation par les organismes publics de documents d'appels d'offres standardisés. Ainsi, de manière à harmoniser les pratiques, l'utilisation de documents standardisés pour les contrats de services en TI sera également rendue obligatoire. Ces documents d'appels d'offres standardisés comprennent notamment des clauses de pénalité pour l'indisponibilité ou le remplacement d'une ressource stratégique. Des clauses de pénalité devront donc être insérées dans tous les contrats informatiques, à l'exception :

- des contrats d'acquisition d'équipements informatiques ;
- des contrats à exécution sur demande : pour ce type de contrat, il serait abusif d'exiger à un prestataire de services qu'il garde disponible une ressource de haut niveau, uniquement en prévision d'une demande d'exécution éventuelle par un organisme public ;
- des contrats de services lorsque la contribution d'une ressource stratégique est très limitée : pour ce genre de situation, l'application d'une pénalité doit donc être liée à l'importance de la ressource dans la réalisation du contrat et à son aspect stratégique.

La valeur de la pénalité prévue dans le document d'appel d'offres doit inciter les prestataires de services à respecter leurs engagements contractuels, sans toutefois avoir comme conséquence une réduction importante du nombre d'entreprises intéressées à soumissionner. À la suite de consultations effectuées par le SCT, un pourcentage de pénalité variant de 1 % à 5 % de la valeur du contrat est suggéré. Pour déterminer précisément ce pourcentage, le donneur d'ouvrage doit notamment prendre en considération :

- la nature et l'envergure du mandat ;
- la proportion, en ce qui a trait au coût des services associés à la ressource stratégique, par rapport au montant initial du contrat ;
- la probabilité et l'importance d'un dommage causé par le retrait ou par le remplacement de la ressource stratégique ;
- l'importance accordée à la ressource stratégique lors du choix de l'adjudicataire.

Par exemple, plus le remplacement d'une ressource stratégique risque d'entraîner un dommage important sur l'atteinte des résultats attendus, plus le pourcentage de pénalité doit être élevé. Ce pourcentage, qui doit être indiqué dans le document d'appel d'offres, représente donc un montant maximal découlant du remplacement d'une ressource stratégique.

En cours de contrat, dans certaines situations, l'organisme public ne doit pas appliquer des pénalités puisque celles-ci ne sont pas justifiées. Ainsi, trois motifs selon lesquels l'application de clauses pénales doit être évitée peuvent être identifiés :

- Lorsqu'il y a un retard significatif causé par l'organisme public dans le démarrage du projet ou dans l'exécution du mandat ;
- Lorsque l'organisme public demande le remplacement d'une ressource stratégique et que cette demande n'est pas motivée par le défaut de cette ressource à pouvoir exécuter le mandat ;
- À la suite de tout évènement imprévisible, irrésistible et indépendant de la volonté du prestataire de services assimilable à un cas de force majeure, soit, par exemple, le décès ou une maladie prolongée.

De plus, l'organisme public pourra également décider, s'il le juge approprié, de ne pas appliquer une telle pénalité dans d'autres situations. À titre d'exemple, s'il procède à l'embauche de la ressource stratégique désignée pour la réalisation du mandat ou lorsque le changement d'une ressource stratégique est effectué à la fin du mandat et que l'effet sur celui-ci est négligeable, l'organisme public pourra décider de ne pas appliquer de pénalité. Par contre, dans un tel cas, il devra justifier et documenter sa décision.

Dans le cas où il est requis d'appliquer la clause de pénalité, voici quelques exemples de circonstances justifiant la réduction du pourcentage prévu au contrat :

- Selon le moment où survient l'indisponibilité de la ressource stratégique ou sa demande de remplacement ;
- Lorsqu'il s'agit d'un premier remplacement de ressource stratégique pour ce prestataire de services au sein de l'organisme public ;
- Si la probabilité d'un préjudice significatif en cas de retard pour les travaux à exécuter dans le cadre du mandat est moindre que celui qui a été initialement prévu au moment de la signature du contrat.

Pour la mise en œuvre de la clause de pénalité, des mécanismes à suivre ont été déterminés à la clause standardisée, notamment en ce qui a trait à la transmission d'un préavis par le prestataire de services ou d'un avis par l'organisme public, selon les circonstances.

3.1.2 PÉNALITÉS SUPPLÉMENTAIRES

Des pénalités supplémentaires sont également prévues dans les documents d'appel d'offres standardisés pour compenser l'organisme public lorsque le prestataire de services fait défaut de rendre disponible une ressource de remplacement dans les délais prévus. Ces pénalités peuvent varier de 100 \$ à 1 000 \$ par jour. L'organisme public peut aussi prendre la décision de résilier le contrat.

Des modalités particulières sont également prévues concernant les délais établis pour la prise de connaissance du projet par la ressource de remplacement. Dans la clause de pénalité, la durée proposée est d'un à sept jours, à moins que les parties en conviennent autrement. Ce délai permet à la ressource de remplacement de se familiariser avec le mandat.

À défaut de respecter ces délais, le prestataire de services s'expose à des pénalités supplémentaires en cas de délais excessifs pouvant varier entre 100 \$ à 1 000 \$ par jour.

Aussi, et de manière à réduire les préjudices reliés à l'exécution du mandat, à l'exception d'un remplacement rendu nécessaire lors d'un cas de force majeure, le prestataire de services doit laisser la ressource initiale affectée à l'exécution du contrat tant que la ressource de remplacement n'aura pas été acceptée par l'organisme public et tant que la prise de connaissance du projet n'aura pas été complétée.

Par ailleurs, la responsabilité de la rémunération de la ressource de remplacement pendant la période de prise de connaissance peut varier en fonction des motifs qui ont mené à son remplacement. Dans les cas suivants, la rémunération devrait être sous la responsabilité de l'organisme public ou sous une responsabilité partagée entre l'organisme public et du prestataire de services :

- Remplacement effectué à la demande de l'organisme public sans que celui-ci ne puisse motiver sa demande par le défaut de la ressource stratégique à effectuer le mandat ;
- Remplacement en cas de force majeure (responsabilité partagée).

Par contre, la rémunération est assumée par le prestataire de services si le remplacement se produit à la suite d'une demande de ce dernier.

Finalement, si le remplacement est effectué dans le cadre de tout autre événement où l'organisme public juge qu'il ne serait pas approprié d'appliquer une pénalité, la rémunération de la ressource stratégique de remplacement sera assumée en parts égales par le prestataire de services et l'organisme public durant la période de prise de connaissance.

Bonnes pratiques

- Définir clairement le besoin et prévoir des exigences et des critères spécifiquement pour les ressources stratégiques en cohérence avec les besoins établis et les résultats attendus.
- Documenter adéquatement les situations ou les choix effectués à toutes les étapes du processus, soit lors de la rédaction de l'appel d'offres jusqu'à la finalisation du contrat.
- Utiliser la clause standardisée pour le remplacement d'une ressource stratégique, lorsque requis, en fonction des balises décrites dans la présente section.
- Appliquer systématiquement et uniformément les clauses de pénalité en fonction des balises décrites dans la présente section.
- Accompagner le responsable du suivi des contrats soit par des formations, par de l'accompagnement personnalisé ou par d'autres moyens déterminés à l'interne.

3.2 MÉCANISMES DE SUIVI DES COÛTS ET DES RÉSULTATS

Il importe aussi de mettre en place des mécanismes de suivi afin de vérifier notamment que l'utilisation et la facturation des ressources correspondent aux profils établis dans l'appel d'offres, que les travaux effectués étaient prévus à l'appel d'offres et que les travaux sont réalisés par les ressources désignées dans le contrat. Il importe également de prévoir des mécanismes pour valider que les travaux ont été réalisés à la satisfaction du client. Rappelons que, dans le cas d'un contrat à forfait, l'organisme public ne devrait pas effectuer de paiement tant que le résultat n'est pas atteint ou, autrement dit, tant que le prestataire de services ne rend pas de livrables.

3.3 MODIFICATIONS AUX CONTRATS ET SUPPLÉMENTS

L'article 17 de la LCOP réitère le principe de droit voulant qu'un contrat puisse être modifié lorsqu'une telle modification en constitue un accessoire et qu'elle ne change pas la nature du contrat. Or, selon le VGQ et comme mentionné précédemment, un des problèmes importants dans les contrats en TI est le non-respect des engagements contractuels et les modifications aux contrats qui remettent en question le respect de l'article 17 de la LCOP. Le problème se reflète surtout dans la mauvaise estimation des besoins en nombre de jours-personnes pour les profils décrits dans l'appel d'offres. Les organismes publics ont tendance alors à avoir recours à des quantités plus importantes de jours-personnes pour certains profils, quitte à couper dans l'utilisation d'autres profils.

Cette façon de faire remet également en cause le principe de traitement équitable des soumissionnaires, car ceux-ci n'ont pas pu présenter une soumission basée sur le besoin réel de l'organisme public et, par le fait même, n'ont pas eu la chance de présenter un juste prix. Il est possible que d'autres concurrents aient décidé de ne pas présenter de soumission pour le besoin décrit dans l'appel d'offres, mais en auraient décidé autrement s'ils avaient estimé pouvoir répondre au besoin réel.

La notion d'« accessoire » n'est pas définie dans la loi et il revient aux tribunaux de décider, le cas échéant, si les modifications à un contrat sont accessoires ou non. Toutefois, il est entendu que si la modification change la portée ou la nature du contrat au point où il est permis de dire qu'elle a suscité une situation de concurrence déloyale, elle va à l'encontre de la loi. En outre, si les modifications à un contrat peuvent faire l'objet d'un appel d'offres en soi, l'organisme public devrait retourner en régime de concurrence pour répondre au besoin.

Enfin, rappelons que l'article 17 de la LCOP édicte qu'une autorisation du dirigeant est requise pour toute modification qui occasionne une dépense supplémentaire à un contrat dont la valeur est supérieure au seuil d'appel d'offres. En outre, lorsque les dépenses supplémentaires à tout contrat publié sur le SEAO dépassent le seuil du 10 % de la valeur initiale du contrat, l'organisme public est tenu par la réglementation de publier les renseignements concernant les dépassements de coûts sur le SEAO.

3.4 TRANSFERT DE CONNAISSANCES ET DOCUMENTATION

Le transfert des connaissances dans un projet en TI se joue à deux niveaux : stratégique et contractuel.

Du point de vue stratégique, afin de permettre un transfert de connaissances optimal, la présence de ressources internes expertes et stratégiques est suggérée au sein des équipes de projet. Une telle présence assure un échange avec les ressources externes et permet aux organismes publics de reprendre le contrôle de leurs projets. D'ailleurs, les différentes recommandations et plans d'action insistent sur le rôle prépondérant que doivent jouer ces ressources stratégiques dans les organismes.

Du point de vue contractuel, il faut s'assurer que le prestataire de services est tenu de faire un transfert de connaissances pendant l'exécution et à la fin du contrat, et ce, dans le but que l'autonomie de l'organisme public soit améliorée dans la poursuite de ses grands projets de développement en informatique. De plus, dans les cas où un remplacement de ressources pourrait être accepté par l'organisme public pendant l'exécution d'un contrat, les conditions que le contractant devrait respecter quant au transfert de connaissances pour la poursuite du projet devraient être explicitement inscrites dans le document d'appel d'offres et dans le contrat.

Bonnes pratiques

- L'organisme public doit considérer le transfert d'expertise afin de réduire la dépendance envers le prestataire de services, d'assurer le suivi des opérations à la fin du projet et de porter une attention particulière aux éléments stratégiques.

3.5 RÉCEPTION DES LIVRABLES ET PAIEMENT

Les paiements faits à un contractant doivent l'être en accord avec l'avancement des travaux et le calendrier des travaux établi en conséquence. Les demandes de paiement devraient être vérifiées afin que la facturation coïncide avec l'avancement des travaux, ce qui requiert que leur avancement soit mesurable. Les coûts assumés par le contractant ou ses demandes de paiement ne constituent pas en soi une démonstration de l'avancement des travaux.

Si un organisme public croit qu'une demande de paiement dépasse le progrès réel des travaux, des explications devraient être fournies par le contractant avant que le paiement soit autorisé. Normalement, un organisme public devrait payer dans les 30 jours une demande de paiement qui a reçu l'approbation requise.

L'organisme public doit vérifier les demandes de paiement pour s'assurer notamment que :

- le contractant présente une facture pour des biens ou services déjà livrés ;
- les biens ou services ont été acceptés ou approuvés ;
- la demande de paiement est conforme aux conditions contractuelles ;
- les paiements totaux ne dépassent pas les limites du contrat.

Un organisme public peut retenir un paiement dans certaines circonstances :

- Le contractant fait défaut de respecter les conditions du contrat ;
- Des erreurs sont présentes dans la demande de paiement ;
- Des coûts ne sont pas documentés par le contractant ;
- Pour remédier à des paiements déjà faits en trop ;
- La performance du contractant est non conforme ou est inacceptable.

Bonnes pratiques

- Pour l'approvisionnement, les organismes publics doivent exiger une facture détaillant les spécifications de chaque article commandé afin de faciliter la vérification des biens technologiques au moment de leur réception. Un spécialiste devrait alors examiner l'article en question pour s'assurer qu'il correspond bien à ce qui doit être payé.
- Pour les contrats de services à tarif horaire ou journalier, les organismes publics doivent mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les travaux accomplis par le prestataire de services répondent aux attentes avant de procéder aux paiements.
- Pour les contrats de services à forfait, les demandes de paiement devraient être vérifiées afin que la facturation coïncide avec les livrables prévus au contrat et avec le niveau de qualité souhaité. Ce paiement doit être soutenu par un processus d'approbation des livrables.

ÉTAPE 4 : BILAN

4.1 ÉVALUATION DU RENDEMENT DE L'ENTREPRISE (NOUVEAUTÉ RCTI)

L'article 79 du RCTI édicte l'obligation, pour les organismes publics, de consigner dans un rapport l'évaluation d'un fournisseur ou d'un prestataire de services en TI lorsque le montant total payé pour le contrat est égal ou supérieur à 100 000 \$. Les objectifs poursuivis par cette obligation sont une meilleure gestion des fonds publics, une valorisation du travail bien fait par les contractants et une incitation à l'amélioration continue chez ces derniers.

La qualité du travail d'un fournisseur ou d'un prestataire de services 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 notamment quantifiable par le respect des délais, par l'atteinte des objectifs phasiques et par le respect des coûts prévus. Le suivi de ces critères de la qualité du rendement par le donneur d'ouvrage démontre une volonté de faire respecter les ententes contractuelles.

Afin d'aider les organismes publics à s'acquitter de cette obligation réglementaire, des grilles d'évaluation de rendement ainsi que les orientations à suivre seront mises à leur disposition dans l'Extranet des marchés publics à la suite des consultations du groupe de travail Passeport Entreprises. Ces évaluations doivent être conservées et rendues disponibles. De plus, à moyen et à long terme, ces rapports de rendement seront centralisés, ce qui devrait permettre que le rendement soit considéré lors de l'évaluation des soumissions.

Mentionnons brièvement que l'obligation de consigner dans un rapport une évaluation du rendement insatisfaisant doit se faire pour tout contrat, peu importe le montant du contrat. De plus, comme prévu à la réglementation, un organisme public peut rejeter un soumissionnaire pendant une période de deux ans si la clause requise est prévue aux documents d'appel d'offres.

4.2 REDDITION DE COMPTES

4.2.1 PUBLICATION DES RENSEIGNEMENTS CONTRACTUELS SUR LE SEAO

Tel que l'édicte l'article 75 du RCTI, un organisme public doit publier dans le SEAO la description finale d'un contrat dans le délai prescrit.

Cette description finale comprend notamment les renseignements suivants :

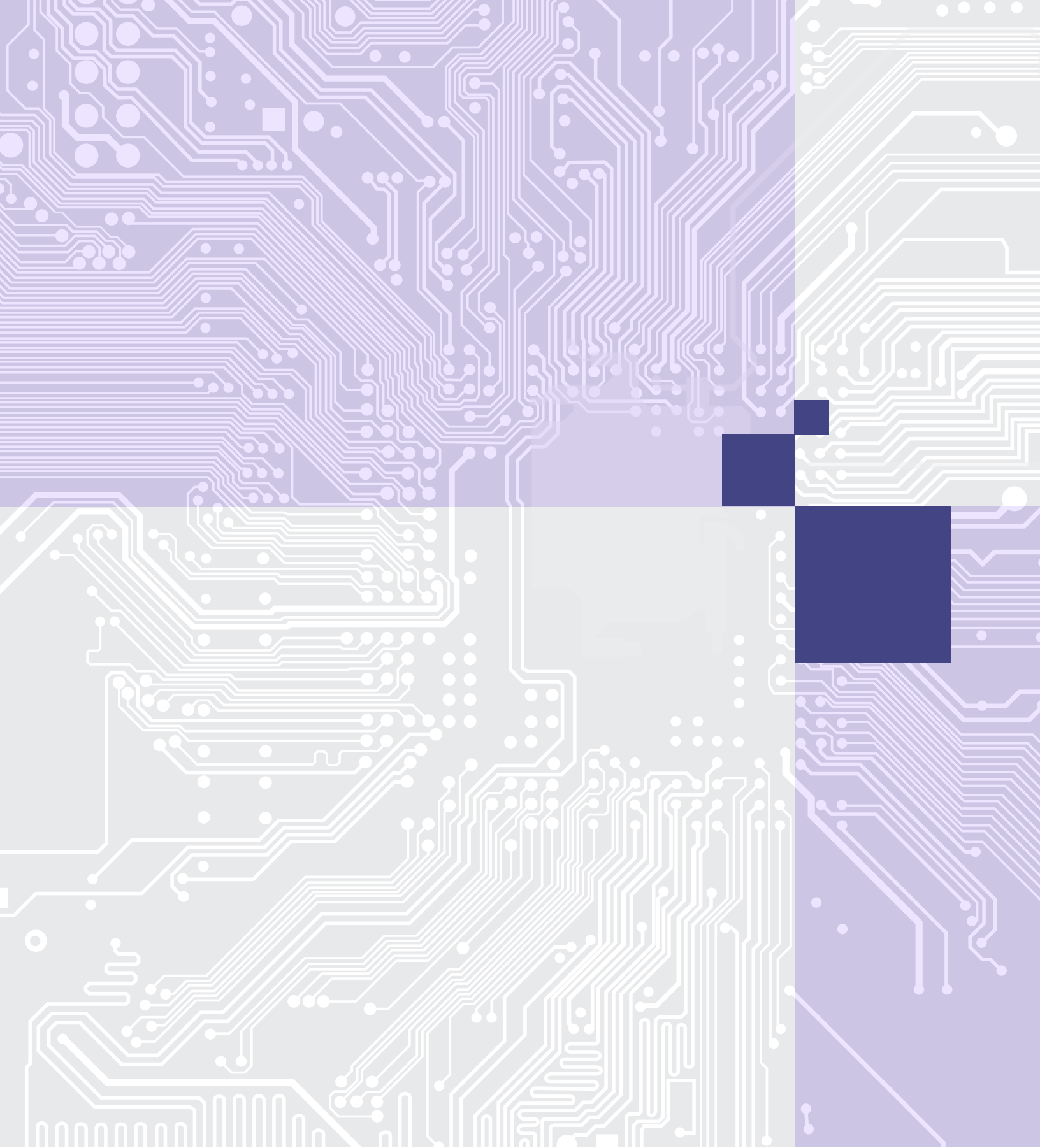
- Le nom du fournisseur ou du prestataire de services ;
- La date du contrat ;
- Le montant total payé ;
- Dans le cas d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande concernant plusieurs contractants, leur nom respectif et le montant total payé à chacun d'eux ;
- Dans le cas d'un contrat comportant des options, le type et le nombre d'options exercées et le montant total payé à la suite de leur exercice.

En outre, s'il s'agit d'un contrat dont le montant initial était inférieur à 25 000 \$, et donc non publié sur le SEAO, mais dont le montant total payé est égal ou supérieur à 25 000 \$, l'organisme public doit publier, à la fin du contrat, la description initiale et finale du contrat et les suppléments représentant une majoration de plus de 10 % du montant initial, le cas échéant.

4.2.2 REDDITION DE COMPTES – CADRE NORMATIF MARCHÉS PUBLICS

Rappelons que, tout au long du processus contractuel, le cadre normatif entourant les marchés publics prévoit des situations où l'autorisation du dirigeant de l'organisme est requise avant de procéder. Ce cadre normatif comprend la LCOP, la réglementation sur les contrats des organismes publics, la directive de gestion contractuelle et la directive concernant la reddition de comptes.

À cet égard, le SCT met à la disposition des organismes publics des formulaires électroniques disponibles dans l'Extranet des marchés publics.



**Secrétariat
du Conseil du trésor**

Québec

