



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019

Mai 2018

Suivi d'un audit particulier

## Contrats en technologies de l'information

Centre de services partagés du Québec  
Commission des normes, de l'équité, de la santé  
et de la sécurité du travail  
Ministère de la Justice  
Ministère de la Santé et des Services sociaux  
Ministère de la Sécurité publique  
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur  
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles  
Revenu Québec  
Secrétariat du Conseil du trésor

CHAPITRE

7



# Faits saillants

## Objectif des travaux

Dans son rapport sur l'imputabilité de juin 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a demandé au Vérificateur général de procéder à l'examen des résultats de la mise en œuvre des mesures que les entités vérifiées ont mises en place à la suite de l'audit particulier de 2015 qui portait sur les contrats en technologies de l'information. Nous avons aussi évalué deux recommandations que la CAP a formulées aux entités vérifiées à la suite de l'audition de dirigeants en mars 2016. L'objectif de nos travaux était d'apprécier le degré de mise en œuvre par les entités des recommandations qui leur ont été adressées lors de l'audit initial.

Les résultats de l'audit particulier ont été publiés à l'automne 2015 dans le cadre du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des recommandations que nous avons formulées à l'automne 2015 ainsi que sur deux recommandations que la CAP avait adressées aux entités vérifiées en juin 2016.

---

**Conclusion.** Les neuf entités ont mis en place des mécanismes et elles ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, les entités doivent poursuivre leurs efforts, car des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

---

**Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions.** Les entités procèdent à l'identification des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Cependant, l'application des actions n'est pas encore satisfaisante pour assurer la documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, ce qui ne contribue pas à l'imputabilité des personnes responsables. Quant aux comités de sélection, des efforts sont nécessaires pour que le risque lié à la véracité des informations contenues dans les soumissions soit adéquatement pris en compte.

---

**Contrats à taux journalier.** Certaines entités ont amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettront un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

---

**Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT).** Le SCT a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information. Notamment, il a produit des portraits personnalisés pour des ministères et organismes. Toutefois, les données intégrées à ces portraits ne lui permettent pas encore de s'assurer que les ministères et organismes favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence.

---

**Ressources externes.** Les ministères et les organismes ont posé des actions ayant permis d'améliorer la situation à court terme. Notamment, des effectifs ont été autorisés depuis juin 2016 dans le but de reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrions considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

---

**Recommandations du Vérificateur général adressées aux ministères et organismes<sup>1</sup>**

	Page	CSPQ	CNESST	MJQ	MSSS	MSP	MEES	MERN	RQ
<b>Processus d'attribution des contrats</b>									
<b>Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions</b>									
Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :									
<i>Volet 1 – Indépendance et impartialité</i>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>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 ;</li> <li>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 ;</li> </ul>	14	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée	Appliquée
<i>Volet 2 – Imputabilité et transparence</i>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres ;</li> <li>documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres ;</li> </ul>	16	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants
<i>Volet 3 – Comité de sélection</i>									
<ul style="list-style-type: none"> <li>documenter adéquatement les principales décisions prises lors de l'évaluation des soumissions ;</li> <li>assurer une « étanchéité » entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres ;</li> <li>s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.</li> </ul>	19	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Contrats à taux journalier</b>									
limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.									
	22	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Suivi du contrat</b>									
Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.									
	24	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants
Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.									
	24	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants
<b>Sensibilisation et responsabilisation</b>									
Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information sur :									
<ul style="list-style-type: none"> <li>leur rôle à l'égard du respect des principes de la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i> ;</li> <li>les comportements à adopter afin d'assurer que les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption sont pris en compte aux différentes étapes du processus.</li> </ul>	26	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants
<b>Ressources externes</b>									
Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.									
	31	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants
<b>Total des recommandations</b>									
Appliquées		1	1	1	1	-	-	1	1
En cours d'application – Progrès satisfaisants		3	6	5	3	3	5	4	4
En cours d'application – Progrès insatisfaisants		4	1	2	4	5	3	3	3
Non appliquées		-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants</b>		<b>50%</b>	<b>88%</b>	<b>75%</b>	<b>50%</b>	<b>38%</b>	<b>63%</b>	<b>63%</b>	<b>63%</b>

**Recommandations de la Commission de l'administration publique adressées aux ministères et organismes<sup>1</sup>**

	Page	CSPQ	CNESST	MJQ	MSSS	MSP	MEES	MERN	RQ
Que chacune des entités vérifiées lui soumette, dans le plus bref délai possible, un plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information en leur sein, avec des cibles tant pour le nombre de candidats que pour l'expérience recherchée.	37	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée	Appliquée
Que les entités vérifiées s'assurent que les pénalités prévues dans les contrats sont effectivement appliquées en cas de contravention aux clauses pertinentes dudit contrat.	38	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants	Progrès satisfaisants

1. La description des sigles présentés dans ces tableaux est disponible dans le rapport complet.

## Recommandations du Vérificateur général adressées au Secrétariat du Conseil du trésor

	Page	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :</p> <p><i>Volet 1 – Processus d'attribution des contrats</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;</li> <li>■ déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information ;</li> <li>■ mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée ;</li> <li>■ s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités ;</li> </ul> <p><i>Volet 2 – Ressources externes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes ;</li> <li>■ déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.</li> </ul>	27		√		
	33			√	
<p>Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :</p> <p><i>Volet 1 – Processus d'attribution des contrats</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ le type de contrats utilisé ;</li> <li>■ les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats ;</li> </ul> <p><i>Volet 2 – Ressources externes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.</li> </ul>	29			√	
	33			√	
<b>Total des recommandations</b>			<b>1</b>	<b>3</b>	
<b>Recommandations qui sont appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants</b>		<b>25 %</b>			

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mise en contexte</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Conclusion générale</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Recommandations du Vérificateur général</b>	<b>13</b>
3.1	Processus d'attribution des contrats	13
	Préparation de l'appel d'offres et évaluation des soumissions	
	Contrats à taux journalier	
	Suivi du contrat	
	Sensibilisation et responsabilisation	
	Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor	
3.2	Ressources externes	31
	Recours aux ressources externes et tâches stratégiques	
	Actions du Secrétariat du Conseil du trésor	
<b>4</b>	<b>Recommandations de la Commission de l'administration publique</b>	<b>37</b>
	Commentaires des entités auditées	39
	Annexe et sigles	47

## Équipe

Serge Giguère  
Vérificateur général adjoint  
Moïsette Fortin  
Directrice d'audit  
Annie Baron  
Mélanie Blackburn  
Marie-Pier Germain  
Nadia Giguère  
Catherine Labbé  
Lyne Tremblay  
Sonia Turgeon

# 1 Mise en contexte

1 Pour mener à bien leur mission respective, les ministères et les organismes publics utilisent notamment des services professionnels liés aux technologies de l'information, lesquels sont offerts par de nombreux fournisseurs. Les ministères et les organismes publics versent des sommes importantes aux fournisseurs avec lesquels des contrats ont été conclus. Ces contrats sont régis par un cadre normatif qui comprend, entre autres, la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses règlements.

2 Cette loi a pour objet d'établir les conditions des contrats conclus entre un ministère ou un organisme public et des fournisseurs. Elle vise à promouvoir certains principes fondamentaux, soit la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents ; la transparence dans les processus contractuels ; le traitement intègre et équitable des concurrents ; la reddition de comptes fondée sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

3 Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) assiste le président du Conseil du trésor dans l'exercice de ses responsabilités, notamment celle qui concerne l'application de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Ainsi, le SCT joue un rôle central au regard de la gestion des contrats dans l'administration publique en assurant un encadrement optimal des activités contractuelles. De plus, le SCT peut vérifier si les ministères et organismes publics respectent les règles établies lors du processus d'attribution des contrats.

4 En novembre 2015, le Vérificateur général a déposé à l'Assemblée nationale un rapport sur une vérification particulière intitulée *Contrats en technologies de l'information*. Outre le SCT, qui faisait partie des entités auditées pour son rôle central à l'égard de la gestion contractuelle, nous avons audité les entités suivantes :

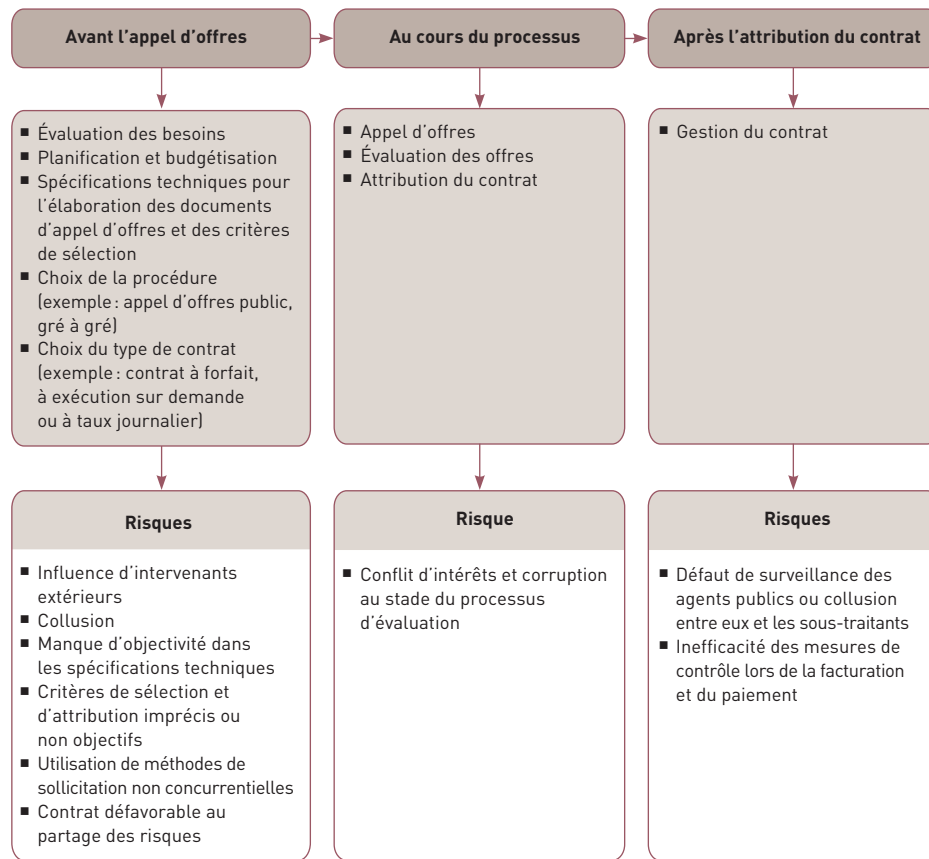
- Centre de services partagés du Québec (CSPQ) ;
- **Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ;**
- Ministère de la Justice (MJQ) ;
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ;
- Ministère de la Sécurité publique (MSP) ;
- **Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) ;**
- Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) ;
- Revenu Québec (RQ).

Au moment de nos travaux en 2015, cette entité était la Commission de la santé et de la sécurité du travail. De plus, la CNESST est assujettie à la *Loi sur les contrats des organismes publics* depuis sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Au moment de nos travaux en 2015, cette entité était le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

5 Nos travaux avaient porté plus particulièrement sur les risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle aux diverses phases comme le distingue l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En effet, l'OCDE présente dans le processus trois grandes phases auxquelles sont associés des risques et des mesures de précaution pour renforcer l'intégrité. La figure 1 présente ce processus de même que certains risques qui y sont liés.

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



6 À la suite de la publication de notre rapport en 2015, toutes les entités ont produit chacune un plan qui, à notre avis, incluait des actions susceptibles de corriger les lacunes relevées lors de nos travaux.



7 En mars 2016, la Commission de l'administration publique (CAP) a entendu en audition les dirigeants de RQ, de la CNESST et du SCT sur les actions qu'ils comptaient entreprendre. À la suite de cette rencontre, les membres de la Commission ont demandé au Vérificateur général du Québec de procéder à un examen des résultats de la mise en œuvre des mesures que les entités vérifiées ont mises en place et d'en rendre compte dans son rapport du printemps 2018.

8 Afin de répondre à la demande de la CAP, nous avons apprécié le degré de mise en œuvre par les entités des recommandations qui leur ont été adressées en réalisant des procédés d'audit détaillés. Nous avons analysé les documents transmis par les entités pour appuyer l'avancement de leurs travaux et réalisé des entrevues avec leurs représentants. Lorsque la mise en œuvre des actions était suffisamment avancée pour le permettre, nous avons évalué l'impact des actions sur le processus de gestion contractuelle.

9 Il est important de noter que nos travaux se sont déroulés principalement entre septembre 2017 et février 2018, soit environ deux ans après le dépôt du rapport. Étant donné le défi lié à la correction de certaines lacunes pour lesquelles des recommandations ont été adressées, il est normal que des actions ne soient pas complètement mises en œuvre ou que leur impact ne puisse être encore mesuré. Nous avons cependant apprécié si, à notre avis, l'évolution se faisait de manière satisfaisante, compte tenu de l'importance des lacunes en cause et de la période écoulée depuis la publication du rapport.

10 Nous avons également évalué le degré d'application de deux des quatre recommandations que la CAP avait adressées aux entités vérifiées à la suite de l'audition. Ces recommandations sont incluses dans le 34<sup>e</sup> rapport de la CAP sur l'imputabilité, intitulé *Auditions des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative*, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2016.

11 L'objectif et la portée des travaux sont présentés en annexe.

## 2 Conclusion générale

12 Lors de notre audit en 2015, nous avons constaté des lacunes aux étapes-clés du processus de gestion contractuelle faisant en sorte que les risques liés à l'intégrité du processus n'étaient pas gérés adéquatement par l'ensemble des huit entités pour lesquelles nous avons audité des contrats. Nous considérons que la situation était d'autant plus préoccupante que nos travaux ont été menés dans des ministères et organismes qui étaient des donneurs importants de contrats en matière de technologies de l'information.

13 Nous avons mentionné également que le recours important aux ressources externes était encore présent dans les ministères et organismes. Cette constatation n'était pas nouvelle, car elle avait déjà été soulevée dans des rapports précédents du Vérificateur général. De plus, nous avons souligné l'importance de sensibiliser les différents acteurs concernés par le processus contractuel aux principes visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la nécessité d'assumer leurs responsabilités à l'égard de leur rôle pour assurer l'intégrité des processus dans les organisations.

14 En ce qui concerne plus particulièrement le SCT, nous avons relevé le fait que ses actions nécessitaient d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et les organismes en ce qui concerne la gestion contractuelle en technologies de l'information. Nous avons recommandé au SCT de favoriser l'évolution des pratiques et d'obtenir l'information lui permettant de s'assurer que les ministères et les organismes gèrent les risques, notamment à l'égard de l'utilisation des ressources externes pour réaliser des activités de nature stratégique.

15 Les neuf entités ont mis en place des mécanismes et elles ont apporté des améliorations significatives afin de favoriser une plus grande intégrité du processus de gestion contractuelle. Cependant, les entités doivent poursuivre leurs efforts, car des actions structurantes restent à être posées afin d'assurer une correction durable de certaines lacunes soulevées en 2015.

16 De façon générale, parmi les principales améliorations apportées par les entités auditées, nous retenons les suivantes :

- Détermination des besoins et préparation de l'appel d'offres :
  - indépendance des personnes engagées dans le processus ;
  - contribution d'une personne indépendante lors de la préparation de l'appel d'offres ;
  - identification formelle des personnes responsables de la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres ;
- Évaluation des soumissions :
  - mécanismes nécessaires pour bonifier la documentation relative aux décisions menant aux consensus ;
- Sensibilisation des personnes concernées par le processus de gestion contractuelle à l'égard de leur rôle.

17 D'autres volets du processus de gestion contractuelle nécessitent encore d'être renforcés afin d'assurer la correction des lacunes qui y sont liées. C'est le cas notamment de la documentation des principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres et de la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Également, les entités devront poursuivre leurs efforts afin de favoriser un réel partage des risques avec les fournisseurs.

18 Quant au SCT, il a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats. Toutefois, le SCT n'a pas encore réalisé d'analyses relativement au type de contrats utilisés et aux facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence afin de s'assurer d'une gestion optimale de ces risques par les ministères et organismes.

19 Concernant les ressources externes en technologies de l'information, des effectifs additionnels ont été autorisés par le Conseil du trésor depuis juin 2016 pour diminuer le recours aux ressources externes et reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Cependant, il reste encore des actions essentielles à poser par le SCT afin de favoriser une correction durable des lacunes soulevées. Ainsi, le SCT ne pourra apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes ont véritablement rehaussé leur expertise que lorsqu'ils auront élaboré une planification de la main-d'œuvre en technologies de l'information et que le SCT aura un portrait gouvernemental complet et à jour de la situation.

20 Étant donné que les entités en sont à la deuxième année de leur plan d'action, le Vérificateur général continuera de suivre la mise en œuvre des recommandations et l'évolution de la situation. Par conséquent, nous encourageons les entités à compléter le travail qu'elles ont entrepris en considérant les constats présentés dans les sections suivantes afin de corriger les lacunes découlant des recommandations qui leur ont été adressées en 2015.

## 3 Recommandations du Vérificateur général

21 Les pages qui suivent présentent les résultats de nos travaux à l'égard de la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées dans le rapport d'audit particulier publié en novembre 2015 dans le cadre du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*.

22 La première section concerne le processus d'attribution des contrats et l'encadrement du SCT à ce sujet. À la deuxième section, nous abordons l'enjeu de l'utilisation des ressources externes dans les ministères et organismes ainsi que les actions du SCT à cet égard. Ainsi, les recommandations du SCT ont été séparées afin de les présenter dans la section appropriée.

### 3.1 Processus d'attribution des contrats

23 Le processus d'attribution des contrats repose sur le professionnalisme et l'intégrité des intervenants et sur les mécanismes mis en place par les entités pour assurer la transparence de ce processus ainsi que l'indépendance, la neutralité et l'imputabilité des personnes concernées.

24 En 2015, nous avons mentionné qu'il y a un risque que l'intégrité du processus de gestion contractuelle soit compromise, et cela, à toutes les étapes. Étant donné que la valeur des contrats en technologies de l'information est importante, il est essentiel de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se protéger d'un manque d'objectivité et d'indépendance, d'assurer le partage des risques et de favoriser la concurrence lors de la détermination des besoins et de la préparation de l'appel d'offres. De même, les mesures doivent être conçues de manière à prévenir les conflits d'intérêts et l'influence indue lors de l'évaluation des offres et à assurer une saine utilisation des fonds publics lors du suivi des contrats.

25 Les sous-sections suivantes présentent nos conclusions à l'égard de l'application des recommandations adressées aux entités afin de remédier aux lacunes identifiées dans le processus d'attribution des contrats en 2015.

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

26 Globalement, nos travaux de suivi nous amènent à conclure que les entités auditées ont réalisé des progrès dans la mise en place des actions permettant d'améliorer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions pour les contrats de services professionnels en technologies de l'information.

27 Cependant, notre appréciation varie selon les entités auditées et selon les volets abordés dans notre recommandation. C'est pourquoi nous concluons nos travaux selon trois volets distincts pour permettre une appréciation plus précise :

- indépendance et impartialité du processus (volet 1) ;
- imputabilité et transparence des principaux intervenants (volet 2) ;
- fonctionnement du comité de sélection (volet 3).

### Indépendance et impartialité

#### Recommandation du Vérificateur général (n° 1, volet 1)

**Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :**

- repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;
- s'assurer qu'au moins une personne qui participe à l'évaluation des besoins et à la préparation de l'appel d'offres n'est pas concernée par la détermination des besoins ni par la gestion du contrat.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
CSPQ CNESST MJQ MSSS MERN RQ	MEES	MSP	

28 En 2015, nous avons mentionné que les entités auditées n'avaient pas pris toutes les mesures nécessaires pour s'assurer de l'indépendance et de l'impartialité des personnes concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres. Nous avons soulevé des éléments à cet égard.

- Les entités n'avaient pas mis en œuvre de mécanismes permettant de repérer les liens privilégiés qu'entretiennent les personnes directement concernées par la détermination des besoins et la préparation de l'appel d'offres avec les firmes. Il n'y avait pas de balises pour établir si des liens existent ni de procédures pour les encadrer, le cas échéant. Quelques situations conflictuelles avaient été relevées.
- Nous avons aussi souligné l'importance qu'une personne indépendante de la détermination des besoins et de la gestion du contrat soit engagée dans le processus d'attribution afin de favoriser l'impartialité dans le choix des spécifications contenues dans le document d'appel d'offres et des critères d'évaluation de la soumission. De plus, une personne indépendante devrait être en mesure de détecter un mauvais déroulement du processus. Nous soulignons que cette personne devait posséder l'autorité nécessaire pour que son opinion soit considérée.

29 De façon générale, les entités ont amélioré les mécanismes permettant d'assurer l'indépendance et l'impartialité de l'ensemble des personnes qui interviennent dans les étapes du processus d'attribution des contrats et, par conséquent, de diminuer les risques de conflits d'intérêts et de favoriser le bon déroulement du processus.

## Conflits d'intérêts

30 Les entités ont mis en place des mesures permettant de repérer les liens privilégiés avec des membres des firmes externes et d'encadrer les conflits d'intérêts apparents ou réels lors de la détermination des besoins, de l'élaboration de l'appel d'offres et de l'évaluation des soumissions. Des balises pour encadrer ce processus ont été définies par six entités ; les deux autres entités se sont engagées à se doter de telles balises afin de guider leurs employés à repérer les liens privilégiés. En outre, les personnes qui interviennent à l'une ou à l'autre de ces étapes doivent désormais remplir une déclaration d'intérêts, et ce, dans les huit entités.

31 Dans quatre entités, nous avons relevé une bonne pratique qui pourrait être reprise par les autres entités. Ainsi, elles ont prévu la signature d'une déclaration d'intérêts lorsque des ressources externes participent à l'élaboration des besoins et de l'appel d'offres.

32 Les progrès ne sont pas satisfaisants dans une entité puisque nous y avons constaté un conflit d'intérêts qui n'a pas été relevé. Des ressources externes qui participaient au développement d'une application ont évalué les efforts requis à réaliser dans le cadre d'un contrat subséquent afin d'en finaliser le développement et pour prendre en compte des modifications réglementaires. À la suite de cette évaluation, un contrat de 3,2 millions de dollars a été accordé de gré à gré à la firme pour laquelle ces ressources travaillaient.

### Personne indépendante

33 Toutes les entités s'assurent maintenant qu'au moins une personne indépendante de la détermination des besoins et de la gestion du contrat, et ayant l'autorité nécessaire, participe au processus d'attribution des contrats pour favoriser l'impartialité, notamment dans le choix des spécifications techniques contenues dans les documents d'appel d'offres et des critères d'évaluation de la soumission. Les entités demandent à leur conseiller en gestion contractuelle de remplir cette tâche. Certaines ont mis en place un service indépendant pour s'en acquitter, en plus de l'intervention de leur conseiller en gestion contractuelle.

### Imputabilité et transparence

#### Recommandation du Vérificateur général (n° 1, volet 2)

**Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions ; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :**

- identifier de façon formelle les personnes responsables de l'élaboration des besoins et de la préparation de l'appel d'offres ;
- documenter adéquatement les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres.

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ	

34 L'imputabilité des personnes concernées par le processus de gestion contractuelle est une condition préalable à l'efficacité de son fonctionnement. De plus, la transparence du processus étant l'un des principes fondamentaux de la loi, une documentation adéquate des principales décisions prises prend toute son importance lors de la préparation de l'appel d'offres.

35 En 2015, il n'y avait presque jamais d'identification formelle des personnes responsables de la détermination des besoins et de la préparation de l'appel d'offres. En l'absence d'une telle identification, cela ne permettait pas de contrôler l'accès à l'information, de favoriser la confidentialité des documents et de retracer les décisions prises par les personnes responsables contribuant ainsi à leur imputabilité.

36 Nous avons aussi souligné que les décisions ayant mené à l'établissement des spécifications techniques et des critères d'évaluation permettant de qualifier un fournisseur n'étaient pas suffisamment documentées lors de la préparation de l'appel d'offres. La documentation des décisions est importante pour diminuer le risque qu'un fournisseur soit avantagé par rapport à un autre.

37 Les entités procèdent à l'identification des personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. Cependant, l'application des actions n'est pas encore satisfaisante pour assurer la documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, ce qui ne contribue pas à l'imputabilité des personnes responsables.

### Responsables des besoins et de l'appel d'offres

38 Les entités ont désormais des mécanismes permettant d'identifier formellement les personnes responsables de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres. En effet, il est prévu que toutes les personnes engagées dans le processus ainsi que leur rôle respectif sont mentionnés dans la fiche qui est généralement signée par le gestionnaire responsable du dossier.

39 Lors de nos travaux, nous avons constaté des progrès dans le cas de sept entités, mais certaines améliorations sont encore nécessaires pour renforcer l'imputabilité des intervenants. Par exemple, la détermination du rôle de chaque intervenant n'est pas suffisamment précise afin qu'il puisse comprendre adéquatement ses responsabilités dans le processus et l'impact de ses décisions. En ce qui concerne une entité, les progrès sont insatisfaisants puisque dans le cas d'un dossier, les personnes responsables de l'élaboration des besoins n'ont pas été identifiées.



## Documentation des décisions

40 Le SCT a publié en juin 2016 le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information* et, par la suite, les *Balises à l'égard des exigences et des critères contractuels – Bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Dans ces publications, il précise l'importance de documenter suffisamment les décisions prises lors de la détermination des besoins et de l'élaboration de l'appel d'offres (exigences, conditions contractuelles et critères d'évaluation), et ce, afin de favoriser une ouverture à la concurrence et de démontrer qu'il n'y a pas eu de favoritisme envers un soumissionnaire en particulier.

41 L'ensemble des entités a prévu des actions visant à mieux documenter les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres. Cette responsabilité a été attribuée soit au gestionnaire, soit à la personne qualifiée d'indépendante par rapport au processus. Toutefois, le défi demeure entier pour ce qui est de la mise en œuvre de ces actions puisque nos travaux ont démontré l'absence de documentation portant sur les principales décisions prises lors de l'élaboration de l'appel d'offres. Une telle documentation aurait permis une plus grande transparence quant à l'établissement des spécifications techniques et des critères d'évaluation ayant servi à la qualification d'un fournisseur, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport en 2015.

42 Nous sommes d'avis que les efforts des entités n'ont pas encore mené à une documentation adéquate des décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres, surtout lorsque celles-ci dérogent aux standards établis. Dans ces situations, une bonne documentation s'avère essentielle pour justifier les écarts et démontrer que les choix effectués n'avaient pas pour but d'avantager un fournisseur au détriment des autres. À cet égard, la quasi-totalité des entités s'est engagée à mieux documenter les décisions dans la prochaine année.

43 En résumé, nous constatons une amélioration quant à l'identification des responsables. Toutefois, l'imputabilité et la transparence dans le processus ne peuvent être renforcées que si les principales décisions prises lors de la préparation de l'appel d'offres sont documentées adéquatement. C'est pourquoi nous demeurons insatisfaits des progrès réalisés en ce qui a trait à ce volet.

## Comité de sélection

<b>Recommandation du Vérificateur général (n° 1, volet 3)</b>			
<b>Assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation de l'appel d'offres et l'évaluation des soumissions; à cet effet, mettre en place les mécanismes nécessaires notamment pour :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ documenter adéquatement les principales décisions prises lors de l'évaluation des soumissions;</li> <li>■ assurer une «étanchéité» entre les membres du comité de sélection et ceux qui sont directement concernés par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres;</li> <li>■ s'assurer de la véracité de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute.</li> </ul>			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CNESST MJQ	CSPQ MSSS MSP MEES MERN RQ	

44 En 2015, nous avons relevé des lacunes dans la composition et le fonctionnement du comité de sélection qui pouvaient ne pas toujours mener à une évaluation équitable et impartiale des soumissions reçues.

45 En ce qui concerne la composition du comité de sélection, il manquait des mécanismes de contrôle visant à assurer que les personnes engagées dans la détermination des besoins et dans l'élaboration de l'appel d'offres sont indépendantes de celles qui siègent aux comités de sélection.

- Une personne, étroitement associée à la détermination des besoins et à l'élaboration de l'appel d'offres, siégeait au comité de sélection. Celle-ci était soit chargée de projet, soit responsable de l'élaboration des besoins, soit en lien hiérarchique avec ces dernières.
- Le nom des membres qui siégeaient au comité de sélection était proposé par les personnes directement concernées par la détermination des besoins et l'élaboration de l'appel d'offres, ce qui ne permettait pas une «étanchéité» suffisante.

46 À l'égard du fonctionnement du comité de sélection, nous avons relevé qu'il y avait peu de documentation permettant de comprendre ce qui avait mené à la décision prise collectivement par les membres. De plus, il y avait absence de validation de l'information figurant dans les soumissions lorsque des renseignements provenant d'autres sources soulevaient des doutes quant à la véracité de cette information.

47 La majorité des entités a renforcé les mécanismes permettant de bonifier la documentation relative aux décisions prises lors de l'évaluation des soumissions, mais l'application reste à parfaire. Par ailleurs, des efforts sont nécessaires pour que le risque lié à la véracité des informations contenues dans les soumissions soit adéquatement pris en compte. De plus, la proposition des membres qui siègent au comité de sélection provient encore des personnes responsables des besoins dans la moitié des entités auditées.

48 Notre appréciation globale à l'égard de ce volet se base sur trois risques liés à la composition et au fonctionnement du comité de sélection, soit l'indépendance des membres, la documentation des décisions et la validation de l'information contenue dans les soumissions, en cas de doute. Par conséquent, lorsque des lacunes ne sont pas corrigées pour deux des trois risques, nous concluons globalement que les progrès sont insatisfaisants, ce qui est le cas pour six entités.

### **Indépendance**

49 Les entités ont mis en place des mesures visant à assurer qu'aucune personne étroitement associée à la détermination des besoins et à la préparation de l'appel d'offres ne siège au comité de sélection. Notons que, dans le cas d'une entité, nous avons relevé le fait qu'un membre d'un comité de sélection avait un lien hiérarchique avec le responsable de la détermination des besoins.

50 Pour ce qui est de quatre entités, nos travaux montrent que la proposition des membres ne provient plus des personnes responsables des besoins. Par contre, pour les quatre autres entités, ce sont encore les responsables des besoins qui proposent le nom des membres du comité de sélection. C'est ce qui explique notre appréciation insatisfaisante sur ce point, bien que les entités nous aient fait part de leur intention de corriger cette lacune.

## Documentation des décisions

51 En ce qui concerne l'évaluation des soumissions et le consensus établi par les membres du comité de sélection, des entités ont mis en place des mesures pour mieux documenter les décisions prises et assurer plus de transparence. Cinq des huit entités ont ajusté le document de travail du secrétaire de comités de sélection afin que la justification du consensus soit plus étoffée. À cet égard, une entité a mentionné qu'elle envisage d'élaborer un document de travail pour le secrétaire. De plus, deux entités ont aussi mis en place des balises pour aider le secrétaire de comités de sélection à mieux documenter les décisions prises. Quatre autres entités ont prévu définir des balises pour guider le secrétaire de comités de sélection.

52 Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par cinq entités, et ce, même si des améliorations sont encore nécessaires pour documenter adéquatement les explications et les arguments permettant d'arriver à un consensus et mieux décrire la façon dont les divergences d'opinions ont été résolues. Cependant, dans le cas de trois entités, les progrès sont insatisfaisants puisqu'aucune modification concrète n'a été apportée pour soutenir les secrétaires de comités de sélection.

## Validation de l'information contenue dans les soumissions

53 La vérification de la véracité de l'information contenue dans les soumissions est un enjeu qui n'est pas encore résolu de manière satisfaisante. Le SCT a publié des orientations sur ce sujet en juin 2016 dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. On y souligne que le principe de base relatif aux marchés publics est la présomption selon laquelle ce qui est indiqué dans une soumission est véridique, mais on précise que rien ne doit empêcher un organisme public d'effectuer des vérifications en cas de doute. Le SCT a également modifié le guide pratique destiné au secrétaire pour y intégrer ces orientations et celui réservé aux membres de comités de sélection précisant qu'ils doivent informer le secrétaire en cas de doute sur l'information présentée dans les soumissions.

54 Quatre entités ont ajouté ces orientations dans leurs directives internes. Par ailleurs, même si des entités ont mentionné avoir validé des informations à quelques reprises pendant les deux dernières années, ces orientations ne sont pas encore comprises adéquatement par l'ensemble des entités. Nous sommes d'avis que les entités doivent clarifier leurs attentes auprès des secrétaires de comités afin de les guider lorsque des doutes sont soulevés par les membres de comités sur la véracité de l'information contenue dans les soumissions.

55 La quasi-totalité des entités nous a fait part de son intention de fournir un meilleur encadrement à ses secrétaires de comités de sélection afin qu'ils puissent remplir adéquatement cette partie de leur tâche. Toutefois, étant donné le retard pris par les entités pour mettre en œuvre des mesures permettant de guider les secrétaires de comités, nous jugeons actuellement que cet élément de la recommandation présente des progrès insatisfaisants.

## Contrats à taux journalier

<b>Recommandation du Vérificateur général (n° 2)</b>			
<b>Limiter l'utilisation des contrats à taux journalier à des situations qui le justifient et exiger une documentation suffisante, le cas échéant.</b>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
	CNESST MERN	CSPQ MJQ MSSS MSP MEES RQ	

56 Comme il avait déjà été soulevé dans un rapport publié en 2012, nous avons constaté lors de nos travaux réalisés en 2015 qu'une grande majorité des contrats accordés par les entités auditées étaient à taux journalier. Avec ce type de contrats, les fournisseurs n'assument qu'une faible partie des risques.

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

58 Certaines entités ont amorcé la mise en œuvre d'actions pour favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs. Toutefois, pour la majorité des entités auditées, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer si ces actions permettront un réel partage des risques dans un délai raisonnable.

59 Le SCT a publié en juin 2016 un *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Il mentionne que le mode de rémunération choisi est crucial à deux titres, d'abord en ce qui touche l'estimation des coûts et ensuite en ce qui concerne le partage de risques entre l'organisme public et le fournisseur. De façon générale, lorsqu'il y a exigence de résultats précis à atteindre, le contrat à forfait devrait être privilégié. Si le contrat vise plutôt le recours à des ressources externes spécialisées, le contrat est généralement exécuté à taux journalier, ce qui nécessite alors un suivi rigoureux de la prestation de travail. On retrouve également certains contrats mixtes lorsqu'une partie du contrat est à forfait et une autre à taux journalier. Le guide rappelle également que la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* et le plan d'action *Passeport Entreprises* insistent sur l'importance d'assurer le partage des risques avec les fournisseurs ; ces documents mentionnent que les organismes publics doivent considérer davantage les contrats à forfait.

60 Dans leur plan d'action, les entités visaient à favoriser davantage des modes de rémunération permettant un partage des risques avec les fournisseurs. À cet effet, quatre entités ont précisé dans leurs directives qu'elles voulaient favoriser le mode de rémunération forfaitaire sans toutefois préciser les situations où cela peut être envisagé afin d'orienter les responsables de l'élaboration des besoins et de l'appel d'offres. Des représentants des entités auditées ont mentionné que des rappels à cet égard sont faits à leurs gestionnaires ou que le mode de rémunération est discuté lors de chaque contrat. D'ailleurs, trois entités ont mentionné vouloir définir précisément les situations où le mode de rémunération forfaitaire doit être privilégié.

61 Lorsqu'elles concluent des contrats à taux journalier, les entités prévoient désormais documenter la justification ayant mené à ce mode de rémunération. À cet égard, nos travaux ont démontré que la plupart des entités explique l'attribution de contrats à taux journalier par une difficulté à définir les besoins ou en mentionnant que les contrats ont pour principal objectif d'adjoindre des ressources externes aux équipes internes. Malgré cela, certaines entités visent à favoriser un meilleur partage des risques avec les fournisseurs par l'intermédiaire de contrats mixtes.

62 Pour la plupart des entités, la situation observée n'a pas encore suffisamment évolué pour que nous puissions être convaincus que les entités parviendront à favoriser un réel partage des risques, et ce, dans un délai raisonnable.

63 Nous encourageons les entités à accroître les mesures permettant un meilleur partage des risques, notamment par l'utilisation du mode forfaitaire, et que leur intention en ce sens se concrétise et perdure dans le temps.

## Suivi du contrat

### Recommandation du Vérificateur général (n° 3)

**Respecter l'ensemble des clauses du contrat lors de la réalisation des travaux, notamment à l'égard des ressources prévues, de leur utilisation et des travaux visés.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CNESST MJQ MEES RQ	CSPQ MSSS MSP MERN	

### Recommandation du Vérificateur général (n° 4)

**Prévoir des clauses de pénalité concernant la présence des ressources désignées dans la soumission et appliquer la pénalité prévue, le cas échéant.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

Le contrat est constitué des documents suivants :

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

64 Peu importe la rigueur apportée au processus d'attribution de **contrat**, tous les efforts pour renforcer le processus demeureront vains si, par la suite, les modalités relatives à celui-ci ne sont pas respectées. Ainsi, un suivi rigoureux est essentiel à la saine gestion des deniers publics et à l'atteinte des principes d'équité et de transparence visés par la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

65 Lors de l'audit initial, nous avons relevé les lacunes suivantes à l'égard du respect des clauses contractuelles :

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

66 De plus, les ministères et organismes n'utilisaient pas les moyens à leur disposition pour s'assurer que les firmes respectent leurs engagements contractuels. Une des mesures possibles consiste à prévoir dans le contrat une clause exigeant la présence des ressources mentionnées dans la soumission, sans quoi une pénalité pourrait être appliquée.

67 Les entités incluent des clauses de pénalités relatives aux changements de ressources en cours de contrat. De plus, la majorité des entités a renforcé les mesures permettant de corriger les lacunes soulevées à l'égard du suivi des clauses des contrats.

68 Les entités ont mis en place des mécanismes permettant d'améliorer le suivi des contrats. Cinq entités ont amélioré ou ont développé des outils informatiques visant à suivre les profils utilisés, les travaux prévus et les changements de ressources. Ces outils permettent aussi de suivre l'application des pénalités.

69 Nous considérons que les progrès sont insatisfaisants dans le cas de quatre entités. En fait, une d'entre elles présente un retard dans l'implantation des outils informatiques permettant la correction des lacunes. Les trois autres entités n'ont pas amélioré le processus de suivi relatif à toutes les lacunes soulevées en 2015. Cependant, deux d'entre elles se sont engagées à corriger le tir au cours des prochains mois.

70 Toutes les entités prévoient des clauses de pénalités concernant le remplacement des ressources désignées dans les soumissions. De plus, nos travaux montrent que lorsqu'il y a eu des changements de ressources sans que les pénalités soient appliquées, les entités ont justifié cette décision. Cependant, trois entités devront s'assurer de l'intégralité des changements de ressources afin de renforcer le suivi de l'application des pénalités.

71 Compte tenu de la mise en œuvre relativement récente des actions par les entités ainsi que la durée des contrats qui est souvent de trois ans, il est trop tôt pour évaluer l'impact réel des mécanismes mis en place sur la correction des lacunes.



## Sensibilisation et responsabilisation

### Recommandation du Vérificateur général (n°6)

**Sensibiliser et responsabiliser les acteurs qui participent à l'une ou à l'autre des étapes de l'attribution des contrats en technologies de l'information sur :**

- **leur rôle à l'égard du respect des principes de la *Loi sur les contrats des organismes publics* ;**
- **les comportements à adopter afin d'assurer que les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption sont pris en compte aux différentes étapes du processus.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

72 Le processus d'attribution des contrats repose notamment sur le professionnalisme et l'intégrité des acteurs engagés à chacune des étapes.

73 En 2015, nous avons soulevé que ce n'est pas uniquement le fait d'ajouter des règles qui pouvait remédier aux lacunes que nous avons constatées. L'utilisation du processus de gestion contractuelle était trop souvent perçue au sein des entités comme un passage obligé pour qualifier un fournisseur. Ainsi, il était nécessaire de faire une meilleure sensibilisation des différents acteurs :

- quant à leur rôle à l'égard du respect des principes de la loi, notamment la transparence du processus de gestion contractuelle et le traitement intègre et équitable des concurrents ;
- quant aux comportements à adopter afin de diminuer les risques liés à l'influence, à la fraude, à la collusion et à la corruption.

74 Les actions accomplies par les entités ont permis de sensibiliser les intervenants concernés par le processus de gestion contractuelle. Elles doivent poursuivre leurs efforts à cet égard puisque l'intégrité du processus doit demeurer une préoccupation constante.

75 Nous constatons que les travaux associés à la gestion contractuelle en technologies de l'information menés au cours des dernières années par diverses instances ont contribué à accroître le degré de sensibilité des ministères et organismes à ce sujet.

76 Ainsi, les entités auditées ont permis à leur personnel concerné de participer à différentes formations afin de les sensibiliser aux aspects importants de la gestion contractuelle, aux directives internes et aux nouvelles mesures ou mécanismes mis en place depuis le déploiement des actions prévues dans leur plan d'action. Différents moyens sont utilisés pour assurer une formation continue comme des rappels, des formations mises en ligne sur les sites intranet et des notes d'information. Nous encourageons les entités à faire des rappels et à offrir des formations régulièrement à l'ensemble des employés.

## Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

<b>Recommandation du Vérificateur général (n° 7, volet 1)</b>			
<b>Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>mettre en œuvre les mécanismes qui permettent de déterminer les liens privilégiés avec des membres des firmes participantes et mettre en place des mesures afin d'éviter tout conflit d'intérêts apparent ou réel ;</b></li> <li>▪ <b>déterminer et mettre en œuvre les actions qui permettront de limiter l'utilisation des contrats à taux journalier en technologies de l'information ;</b></li> <li>▪ <b>mettre en œuvre les mesures pour contrer les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, entre autres l'envergure des contrats et leur durée ;</b></li> <li>▪ <b>s'assurer que les responsables de l'observation des règles contractuelles ont une compréhension uniforme et adéquate de leurs fonctions et qu'ils s'acquittent correctement de leurs responsabilités.</b></li> </ul>			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	√		

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

78 En 2015, nous constatons que les actions entreprises par le SCT au cours des dernières années nécessitaient d'être renforcées afin d'orienter et de soutenir adéquatement les ministères et organismes à l'égard de la gestion contractuelle en technologies de l'information. Nous étions d'avis qu'une analyse concertée du SCT et des ministères et organismes sur les problèmes que vivent ces derniers et une réflexion en profondeur s'imposaient pour trouver des solutions durables aux enjeux auxquels font face les gestionnaires en matière de technologies de l'information.

79 Le SCT a mis en œuvre des mesures pertinentes afin de favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information.

### Conflits d'intérêts, contrats à taux journalier et libre concurrence

80 Pour favoriser les pratiques à l'égard de la gestion des conflits d'intérêts, du mode de rémunération ainsi que l'ouverture à la concurrence, le SCT a posé les gestes suivants.

- Il a élaboré et partagé un gabarit visant à guider les ministères et les organismes dans le développement de lignes internes de conduite pour février 2016, comme cela avait été demandé dans la *Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics*. Ils devaient y inclure, entre autres, les moyens mis en place pour gérer les conflits d'intérêts ainsi que pour assurer l'ouverture à la concurrence.
- En juin 2016, il a publié le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Ce guide aborde notamment le repérage et la gestion des conflits d'intérêts, les modes de rémunération (par exemple, forfait, taux horaire ou taux journalier) et l'envergure des contrats.

81 Pour s'assurer de l'efficacité des mécanismes mis en place et en mesurer leur impact, le SCT se base sur des portraits personnalisés et des travaux de vérification.

82 D'une part, le SCT prépare un portrait personnalisé de la gestion contractuelle propre à chaque entité pour mesurer l'évolution des pratiques. Il a transmis des portraits à 12 ministères et organismes pour 2015-2016 (43 entités incluant les réseaux) et 36 pour 2016-2017 (162 entités incluant les réseaux). Certaines données présentées dans les portraits permettent aux entités de se comparer à des organismes similaires. Ces portraits, dont la plupart des données proviennent du système électronique d'appel d'offres (SEAO), comprennent :

- des statistiques sur les activités contractuelles ;
- l'évaluation de la conformité et des pratiques en gestion contractuelle faite notamment à partir d'un questionnaire ;
- des indicateurs en matière de gestion contractuelle dont la majorité permet de constater l'évolution dans le temps.

83 Bien que le contenu et l'utilisation faite des portraits personnalisés nécessitent des bonifications (voir la section relative à l'information de gestion), nous considérons positivement la mise en place de cette mesure.

84 D'autre part, le SCT a planifié des travaux de vérification en 2018-2019 pour s'assurer de l'application des mesures prévues dans les lignes internes de conduite et de l'intégration des saines pratiques de gestion mentionnées dans le *Guide de bonnes pratiques concernant les contrats en matière de technologies de l'information*. Il faut souligner qu'à la fin de nos travaux, les entités visées par ces vérifications ne sont pas encore déterminées et que le rapport est prévu pour mars 2019.

## Responsable de l'observation des règles contractuelles

85 Pour assurer une compréhension uniforme et adéquate des fonctions des responsables de l'observation des règles contractuelles, le SCT a élaboré et diffusé une politique afin de préciser leurs rôles. À la suite de la sanction de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* en décembre 2017, les responsables de l'observation des règles contractuelles sont devenus des responsables de l'application des règles contractuelles. Par conséquent, une nouvelle politique pour définir leurs rôles et leurs responsabilités est en cours d'élaboration.

86 Le SCT devra s'assurer que les titulaires de ces postes auront une compréhension adéquate de leur fonction et qu'ils s'acquitteront correctement de leurs nouvelles responsabilités, tel que nous le recommandons pour les responsables de l'observation des règles contractuelles.

## Information de gestion

<b>Recommandation du Vérificateur général (n° 8, volet 1)</b>			
<b>Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>le type de contrats utilisé ;</b></li> <li>▪ <b>les facteurs qui peuvent nuire à la libre concurrence, tels que l'envergure et la durée des contrats.</b></li> </ul>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
		√	

87 Dans le rapport publié en 2012, nous avons souligné le fait que les travaux réalisés par le SCT pour apprécier le bon fonctionnement des processus mis en œuvre dans l'attribution des contrats en technologies de l'information n'étaient pas suffisants. Des travaux supplémentaires auraient permis de détecter que

les processus pour encadrer la gestion contractuelle n'étaient pas efficaces, comme en faisaient foi les lacunes relevées dans le rapport de 2015.

88 Le SCT a intégré des données dans les portraits personnalisés qu'il a produits pour des ministères et organismes. Toutefois, celles-ci ne permettent pas au SCT de s'assurer que les ministères et organismes favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence. En effet, les données concernant le type de contrats utilisés sont absentes et celles à l'égard de la libre concurrence ne sont pas suffisamment détaillées. De plus, les analyses permettant au SCT de s'assurer de la gestion optimale de ces risques par les ministères et organismes ne sont pas encore commencées.

89 Pour s'assurer que les ministères et organismes gèrent adéquatement leurs risques liés au type de contrats utilisés et aux facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, le SCT a choisi d'intégrer des données dans les portraits personnalisés des ministères et organismes.

90 En ce qui concerne le type de contrats, des ajustements ont été apportés au SEAO dans le but de compiler les données relatives au mode de rémunération prévu lors de la signature du contrat. Le SCT a commencé la compilation à cet égard au cours de l'été 2017 et il ne pourra présenter les données pour une année complète que dans les portraits 2018-2019. L'évolution de chaque entité ne sera donc pas disponible avant la production des portraits 2019-2020. De plus, afin d'avoir un portrait significatif, les données relatives au mode de rémunération prévu ne seront pas suffisantes. Des données relatives au mode de rémunération utilisé réellement seront nécessaires notamment lorsqu'il s'agit de **contrats mixtes**, ce qui n'est pas prévu par le SCT au moment de la réalisation de nos travaux.

91 Pour ce qui est des enjeux liés à la libre concurrence, les portraits personnalisés 2015-2016 et 2016-2017 comprennent des données comparatives en ce qui a trait au nombre moyen de soumissionnaires par appel d'offres et à la valeur moyenne des contrats, et ce, selon la nature des contrats (par exemple, en technologies de l'information). Toutefois, cette information n'est pas suffisamment détaillée puisqu'elle ne permet pas de détecter les contrats les plus à risques, par exemple en fonction de leur valeur ou de toute autre caractéristique qui leur est propre. Quant à la durée des contrats, cette donnée est disponible dans le SEAO, mais le SCT a choisi de ne pas la présenter dans les portraits personnalisés.

92 En somme, le SCT n'a pas encore réalisé d'analyses, notamment à partir des données présentées dans les portraits personnalisés qu'il a produits, afin d'apprécier dans quelle mesure les entités favorisent le partage des risques avec les fournisseurs et qu'ils gèrent les facteurs pouvant nuire à la libre concurrence, et ce, pour lui permettre d'identifier de nouveaux risques et de cibler ses interventions, au besoin.

Les contrats mixtes prévoient un mode de rémunération à forfait et à taux journalier. La répartition entre les modes varie d'un contrat à un autre.

## 3.2 Ressources externes

93 En 2015, nous avons relevé un recours important aux ressources externes en technologies de l'information. Les observations portant sur cet enjeu n'étaient pas nouvelles. Dans la dernière décennie, trois rapports du Vérificateur général avaient traité de cet enjeu.

94 De même, nous avons déjà exprimé dans ces rapports nos préoccupations à l'égard des fonctions stratégiques confiées à des ressources externes, situation qui était toujours présente en 2015. En fait, les ministères et les organismes avaient encore recours au secteur privé pour combler des besoins pour des activités de niveau stratégique.

95 Depuis la publication de notre rapport, nous constatons que le SCT de même que les ministères et les organismes ont posé des actions ayant permis d'améliorer la situation à court terme. Cependant, il reste des éléments fondamentaux à déployer par le SCT afin de favoriser la mise en place de solutions pérennes en matière de main-d'œuvre en technologies de l'information.

## Recours aux ressources externes et tâches stratégiques

### Recommandation du Vérificateur général (n° 5)

**Encadrer l'utilisation des ressources externes pour la réalisation des activités courantes et éviter, dans la mesure du possible, le recours à ces ressources pour les activités stratégiques.**

Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

96 Lors de l'audit de 2015, nous avons constaté le recours important aux ressources externes en technologies de l'information par les ministères et les organismes. Plus particulièrement, nous avons signalé dans ce rapport les points suivants.

- Le recours fréquent aux ressources externes dans le but de combler des besoins pour des activités de nature stratégique, ce qui expose les entités à des risques liés à l'intégrité du processus de gestion contractuelle puisque les ressources externes sont près de ceux qui prennent les décisions et qu'elles peuvent influencer notamment les orientations et les décisions stratégiques.
- Leur présence, de façon récurrente et sur de longues périodes, accentuait les risques liés à la collusion et à la corruption étant donné les liens qu'elles entretiennent avec les ministères et les organismes et leur influence omniprésente dans les entités.

97 Les entités n'avaient pas toutes mis en place les procédures nécessaires pour permettre l'identification des personnes faisant partie des ressources externes, ce qui représentait un risque élevé que ces ressources accèdent à de l'information confidentielle concernant les appels d'offres qui étaient en préparation ainsi qu'aux besoins en matière de technologies de l'information de l'organisation.

98 Les entités ont accompli des actions permettant de renforcer leur expertise en technologies de l'information. Toutefois, elles doivent demeurer vigilantes, notamment parce que les défis de recrutement et de rétention du personnel ayant l'expérience et les compétences nécessaires dans ce domaine demeurent encore bien présents.

99 Dans leur plan d'action, les entités ont prévu limiter le recours aux ressources externes, entre autres, pour des activités de nature stratégique, et le justifier quand elles ne peuvent respecter cette volonté. Pour y arriver, les entités ont posé des gestes pour renforcer leur expertise interne, notamment en demandant des effectifs et en recrutant du personnel.

100 Une des mesures prévues dans la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* visait à ajouter des effectifs pour rehausser l'expertise interne au gouvernement. À cet égard, le Conseil du trésor a autorisé, au cours des 18 derniers mois, l'ajout d'effectifs aux sept entités que nous avons auditées pour lesquelles une telle **autorisation** était requise, notamment pour des tâches stratégiques. La plupart des entités ont réussi en bonne partie à doter les postes attribués. Toutefois, les défis de recrutement demeurent importants pour les entités.

101 Nous considérons comme positif le fait que les entités aient posé des gestes visant à renforcer leur expertise interne, notamment à l'égard des fonctions liées aux activités de nature stratégique. Cependant, les entités confient encore des tâches de cette nature à des ressources externes. En ce moment, il est difficile de mesurer l'impact réel de ces mesures puisque le rehaussement de l'expertise

L'autorisation du plan des effectifs de RQ est sous la responsabilité de son conseil d'administration.

demande du temps et que cet exercice doit être fait dans une perspective à plus long terme.

102 Les entités devront donc demeurer vigilantes notamment en ce qui a trait à la rétention du personnel dans un contexte où, selon certains représentants des entités auditées, les firmes manquent de personnel. C'est une situation qui risque de s'accroître étant donné que l'on note une tendance à la hausse des projets informatiques gouvernementaux.

103 Les entités ont mis en place des moyens permettant l'identification des ressources externes et la conscientisation de leur personnel lorsqu'ils sont en leur présence, notamment des directives internes, ce qui est une bonne amélioration par rapport à 2015.

## Actions du Secrétariat du Conseil du trésor

<b>Recommandation du Vérificateur général (n° 7, volet 2)</b>			
<b>Favoriser l'évolution des pratiques à l'égard du processus d'attribution des contrats en technologies de l'information dans la fonction publique ; à cet effet, travailler en collaboration avec les ministères et organismes pour :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>déterminer et mettre en œuvre les mesures qui permettront de diminuer le recours à des ressources externes ;</b></li> <li>▪ <b>déterminer les fonctions liées aux activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes et mettre en œuvre les mesures permettant de minimiser le recours aux ressources externes pour ces fonctions.</b></li> </ul>			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	

<b>Recommandation du Vérificateur général (n° 8, volet 2)</b>			
<b>Déterminer et obtenir des ministères et organismes l'information lui permettant de s'assurer qu'ils gèrent notamment les risques suivants :</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>l'utilisation des ressources externes, particulièrement pour les fonctions stratégiques.</b></li> </ul>			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		√	



Pour atteindre cet objectif, l'un des enjeux est d'obtenir un portrait de la main-d'œuvre et de déterminer les fonctions stratégiques. Parmi les priorités d'intervention, il importe de maintenir et de développer des ressources humaines de qualité. L'une des actions à prioriser est la mise en œuvre d'une stratégie de la main-d'œuvre en ressources informationnelles.

104 D'entrée de jeu, nous avons rappelé en 2015 le rôle important que devait jouer le SCT dans la mise en place de solutions structurantes et durables en matière de planification de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. À ce sujet, nous avons mentionné que le gouvernement avait publié en décembre 2010 la *Politique-cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics* qui a notamment pour **objectif** l'optimisation de la gestion de l'expertise et du savoir-faire. Cette politique-cadre n'avait pas été accompagnée de tous les gestes nécessaires qui auraient pu en favoriser le succès.

- Pour mettre en œuvre de manière efficace une stratégie portant sur la main-d'œuvre en ressources informationnelles, il est nécessaire d'avoir le portrait le plus précis possible de la situation initiale. Or, le SCT n'avait toujours pas de portrait complet et à jour de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. Il ne pouvait donc pas déterminer précisément l'ampleur du problème de même que la nature et l'importance des correctifs qui devaient être apportés.
- Le SCT n'avait pas défini ni communiqué de façon claire les types de fonctions liées à des activités de nature stratégique qui doivent être réalisées essentiellement par des ressources internes.

105 Le SCT nous avait mentionné que la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information* (juin 2015) allait permettre de poursuivre les actions des dernières années et de répondre aux enjeux recensés depuis 2005-2006. Selon un plan d'action que nous avons reçu, toutes les actions devaient être mises en œuvre au plus tard en mars 2018 en ce qui concerne les mesures visant à « Gérer plus efficacement les talents ». Le SCT devait, entre autres :

- optimiser la gestion des ressources humaines en constituant le portrait de la main-d'œuvre, en se dotant d'une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information pour s'assurer que les bonnes personnes occupent les bonnes fonctions et pour déterminer les tâches qui devront être réalisées par des ressources internes et celles susceptibles d'être confiées à l'externe ;
- rehausser l'expertise interne en ajoutant des effectifs et en mettant en place de nouveaux mécanismes de dotation.

106 Des effectifs ont été autorisés depuis juin 2016 pour diminuer le recours aux ressources externes et reprendre la maîtrise des fonctions stratégiques. Toutefois, nous ne pourrions considérer les progrès satisfaisants d'un point de vue gouvernemental, tant que le SCT ne sera pas parvenu à mettre en œuvre une politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information et qu'il n'aura pas un portrait suffisamment complet lui permettant de suivre et d'apprécier dans quelle mesure les ministères et organismes détiennent les compétences nécessaires pour mener à terme leur mission.

107 Dans les faits, le SCT n'a pas encore accompli toutes les actions prévues dans la stratégie gouvernementale *Rénover l'État par les technologies de l'information*.

108 D'une part, la politique gouvernementale de main-d'œuvre en technologies de l'information n'est toujours pas adoptée ni mise en œuvre à la fin de nos travaux. Cette politique doit viser à s'assurer que les bonnes personnes occupent les bonnes fonctions au sein des ministères et organismes, que ces derniers sont en maîtrise des fonctions névralgiques et qu'ils disposent des compétences nécessaires au moment opportun (ressources et expertise), et ce, sur un horizon à court et à plus long terme. Également, cette politique est censée aborder, entre autres, la prise en compte d'enjeux majeurs telles l'évolution et la pérennité de l'expertise dans un contexte de rareté de la main-d'œuvre (par exemple, les difficultés liées au recrutement et la capacité à retenir leurs effectifs). En fait, cela mènera les ministères et organismes à élaborer et à mettre à jour sur une base régulière une planification de la main-d'œuvre en technologies de l'information adaptée à leur situation respective.

109 D'autre part, le SCT ne détient pas encore de portrait gouvernemental de la main-d'œuvre dans le domaine des technologies de l'information. Ce portrait est essentiel pour avoir une compréhension d'ensemble et une connaissance suffisante des défis actuels et émergents liés à la main-d'œuvre afin d'établir une stratégie de main-d'œuvre en technologies de l'information visant l'ensemble du gouvernement.

110 Le SCT a réalisé des actions pertinentes, mais celles-ci ne sont pas suffisantes pour obtenir le portrait complet. À la fin de nos travaux, les principales actions sont les suivantes.

- Il a déterminé que des 39 spécialités relatives aux technologies de l'information, 12 sont potentiellement névralgiques. Il s'est basé principalement sur le rapport de janvier 2012 du sous-comité de travail Expertise et savoir-faire qui faisait une proposition sur les tâches qui devraient être confiées en exclusivité ou en priorité à des ressources internes et celles qui pourraient être externalisées.
- Il a analysé les demandes d'effectifs faites par les entités au fur et à mesure que les demandes ont été reçues et il a formulé des recommandations au Conseil du trésor afin de les faire approuver. À cet égard, le SCT a mentionné aux entités vouloir privilégier les 12 spécialités potentiellement névralgiques. De juin 2016 à décembre 2017, des 1 178 effectifs demandés, 911 ont été autorisés. De ce nombre, 573 concernaient les 12 spécialités potentiellement névralgiques.
- En 2017, il a publié deux **portraits** de la main-d'œuvre en matière de technologies de l'information. Le portrait de 2016 regroupe des données relatives aux 39 spécialités à l'égard des 54 ministères et organismes soumis à la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* et dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* (59 ministères et organismes pour le portrait de 2015). Ces portraits visent essentiellement à suivre la progression des effectifs et ne couvrent pas des éléments tels que ceux liés à l'expertise.

Les portraits comprennent le nombre de personnes par spécialité, internes et externes, de postes vacants ainsi que la répartition par corps d'emploi (personnel d'encadrement, professionnel, technicien et personnel de bureau) à une date donnée.

111 Le projet de loi renforçant la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement, adopté en décembre 2017, prévoit que tous les organismes publics assujettis devront dresser un portrait de la main-d'œuvre et du recours à des consultants affectés aux ressources informationnelles, ce qui devrait contribuer à améliorer le portrait gouvernemental.

112 En conclusion, ce n'est que lorsque le SCT aura mené à terme ces actions qu'il pourra suivre régulièrement et apprécier dans quelle mesure les ministères et les organismes publics ont véritablement rehaussé leur expertise interne et qu'ils ont la maîtrise des fonctions stratégiques de façon durable. De plus, à titre de conseiller auprès du Conseil du trésor en matière de ressources humaines en technologies de l'information, le SCT pourra mieux déterminer et recommander les actions gouvernementales nécessaires pour régler les problèmes liés au maintien de l'expertise, et ce, dans une perspective à plus long terme.

113 Compte tenu de l'importance de l'enjeu et du fait que de telles actions sont jugées essentielles depuis longtemps, nous considérons les progrès insatisfaisants en ce qui concerne les enjeux liés aux ressources.

## 4 Recommandations de la Commission de l'administration publique

114 À la suite de l'audition portant sur les contrats en technologies de l'information tenue en mars 2016, la CAP a adressé trois recommandations aux huit entités pour lesquelles nous avons audité des contrats et une recommandation au SCT. Nous présentons ici les résultats de nos travaux à l'égard de deux recommandations qui étaient liées plus directement à nos constats.

### Plan de recrutement

Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 5.1)			
Que chacune des entités vérifiées lui soumette, dans le plus bref délai possible, un plan de recrutement du personnel nécessaire pour combler le manque d'expertise en technologies de l'information en leur sein, avec des cibles tant pour le nombre de candidats que pour l'expérience recherchée.			
Appliquée	En cours d'application		Non appliquée
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ			

115 Les entités ont transmis de l'information à la CAP, notamment au sujet des effectifs qui ont été autorisés par le Conseil du trésor au cours des derniers mois. De façon générale, cela a été fait tardivement ; certaines entités ont expliqué qu'il leur était difficile de donner suite à cette recommandation de la CAP plus tôt alors que des demandes d'effectifs avaient été adressées au SCT et que les autorisations du Conseil du trésor n'avaient pas été obtenues.

## Pénalités

<b>Recommandation de la Commission de l'administration publique (n° 5.5)</b>			
<b>Que les entités vérifiées s'assurent que les pénalités prévues dans les contrats sont effectivement appliquées en cas de contravention aux clauses pertinentes dudit contrat.</b>			
<b>Appliquée</b>	<b>En cours d'application</b>		<b>Non appliquée</b>
	<b>Progrès satisfaisants</b>	<b>Progrès insatisfaisants</b>	
	CSPQ CNESST MJQ MSSS MSP MEES MERN RQ		

116 Cette recommandation de la CAP rejoint la 4<sup>e</sup> recommandation adressée par le Vérificateur général aux entités. Toutes les entités prévoient des clauses de pénalités concernant le remplacement des ressources désignées dans les soumissions. De plus, nos travaux montrent que lorsqu'il y a eu des changements de ressources sans que les pénalités soient appliquées, les entités ont justifié cette décision. Cependant, trois entités devront s'assurer de l'intégralité des changements de ressources afin de renforcer le suivi de l'application des pénalités.

# Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

## Commentaires du Centre de services partagés du Québec

«Le Centre de services partagés du Québec tient à souligner les mesures structurantes mises en place depuis la publication du Rapport et les actions qui les appuient pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général et de la Commission de l'administration publique, notamment :

- La Directive sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts et la Directive sur l'attestation de l'obligation de confidentialité et de déclaration de conflits d'intérêts ;
- Le formulaire de demande d'acquisition permettant de documenter adéquatement le choix de la stratégie d'acquisition ;
- Les modalités relatives à la composition des comités de sélection et la formation des membres internes ;
- Un cadre de gestion de recours aux ressources externes et un plan d'internalisation des ressources stratégiques.

«Le Centre poursuit ses travaux pour renforcer l'intégrité de ses processus en gestion contractuelle, et ce, dans un souci d'efficacité et d'économie en misant sur la gestion des risques pour trouver un juste équilibre. L'intégrité de ses processus vise la qualité et la conformité de la gestion contractuelle tout en assurant une saine gestion des fonds publics. Ses pratiques s'appuient sur les lois, les règlements, les directives, les politiques, les guides, les aide-mémoires, les balises et les coffres à outils du Secrétariat du Conseil du trésor. Le Centre s'est doté d'encadrements spécifiques pour son contexte de services partagés.

«Le Centre a développé un processus de référence en gestion contractuelle qui a été rendu disponible à toute la communauté gouvernementale. Le nombre et l'ampleur des changements apportés impliquent un temps d'ajustement nécessaire pour apprécier l'intégralité des bénéfices en fonction des risques associés au nombre, aux différents types et à l'envergure des contrats du Centre.

«Le Centre entend déployer les étapes de ce processus en s'appuyant sur des pratiques en gestion visant la recherche de la performance de l'organisation en matière de productivité, de qualité, de délais, et de coûts, et ce, avec des outils technologiques performants. Ces travaux structurants, actuellement en conception, visent ultimement l'amélioration continue en gestion contractuelle et l'élimination des activités à faible valeur ajoutée pour améliorer l'expérience client.

« Ce faisant, ces travaux visent non seulement les contrats en technologies de l'information du Centre, mais également tous les types et toutes les catégories d'acquisition réalisés par le Centre que ce soit pour offrir des services partagés ou des services en achats mandatés et en regroupement d'achats. Les changements doivent s'intégrer stratégiquement pour optimiser les processus et améliorer la performance organisationnelle.

« Enfin, le Centre a entrepris depuis plusieurs années la formation de son personnel impliqué dans la gestion contractuelle et poursuivra la sensibilisation des acteurs qui participent à l'une ou l'autre des étapes de l'attribution des contrats. »

## Commentaires de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail

« La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail accueille favorablement les conclusions du suivi effectué par le Vérificateur général, notamment à l'égard de la reconnaissance des avancées importantes effectuées par la Commission depuis 2016, notamment :

- L'amélioration des mécanismes assurant l'indépendance et l'impartialité des personnes concernées par l'élaboration des besoins, la préparation des appels d'offres et l'évaluation des soumissions ;
- Une étanchéité visant à empêcher les risques de fuites de renseignements liés aux appels d'offres par, entre autres, une meilleure identification des ressources externes et une gestion des accès améliorée ;
- Un contrôle bonifié du respect des meilleures pratiques sur la gestion des risques liés à la gestion contractuelle et par une sensibilisation et une formation accrue (et continue) de tous les acteurs impliqués ;
- Un meilleur partage du risque par un accroissement des travaux à forfait ;
- Un contrôle et une imputabilité renforcés sur l'exécution du contrat, notamment sur la justification de l'application des pénalités ;
- La réduction de la dépendance aux ressources externes ;
- Le développement d'une solution en logiciel libre de gestion intégrée des activités contractuelles en technologies de l'information permettant un suivi complet de tous les paramètres pertinents. À noter que cette solution fait également l'objet d'un partage par la Commission auprès d'autres organismes publics.

« La Commission entend maintenir ses acquis et poursuivre sur le sentier de l'amélioration continue. En ce qui a trait à l'action qualifiée de « progrès insatisfaisants », la Commission a déjà posé des gestes concrets afin de bonifier la documentation des décisions importantes (mode d'exécution du contrat, critères retenus, etc.) pour en augmenter davantage la transparence. Ces mesures sont déjà en déploiement et atteindront leur plein effet en cours d'année. »

## Commentaires du ministère de la Justice

« Le ministère de la Justice accueille favorablement les constats du Vérificateur général relatifs à l'état d'avancement de son plan d'action. Ce rapport atteste des améliorations apportées à ses processus d'attribution et de gestion des contrats en technologies de l'information. Les deux recommandations de la Commission de l'administration publique et 75 % de celles du Vérificateur général sont appliquées ou en progrès satisfaisants alors que 67 % de la période allouée pour y répondre est écoulée.

« Le ministère est engagé à poursuivre la mise en œuvre de ses actions afin de répondre à l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. Le ministère s'inscrit dans la valorisation de saines pratiques de gestion contractuelles favorisant les plus hauts standards de transparence, d'impartialité et d'intégrité. »

## Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Depuis la publication du rapport du Vérificateur général, le ministère a entrepris plusieurs actions afin de donner suite aux recommandations notamment en ce qui concerne les mécanismes nécessaires pour assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité des personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle. De plus, des suivis serrés des ressources prévues et de leur utilisation sont effectués afin de veiller au respect des clauses contractuelles. Enfin, des efforts importants ont été déployés pour sensibiliser les acteurs à leur rôle et à l'observance des règles contractuelles. Le ministère poursuit ses démarches pour mettre en œuvre les actions prévues à son plan d'action afin de répondre aux recommandations du Vérificateur général. »

## Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère a pris connaissance des passages le concernant dans le projet de rapport du Vérificateur général « portant sur le suivi d'un audit particulier – contrats en technologies de l'information ». Le ministère prend acte des observations du Vérificateur général et entend déployer toutes les mesures jugées nécessaires en vue d'améliorer ses pratiques en gestion contractuelle relatives aux technologies de l'information.

« En ce qui a trait à la remarque selon laquelle dans un contrat, le consultant affecté au mandat a travaillé à l'évaluation des efforts requis pour donner suite aux nouveaux besoins exprimés par le client, le ministère a eu recours à la collaboration de quelques ressources de l'entreprise pour apprécier le plus justement possible les impacts de l'élargissement de la portée du projet rendu nécessaire par l'introduction de modifications législatives. Si une telle situation survenait à nouveau, le ministère procéderait autrement.



« Le Vérificateur général ayant invité le ministère à faire des efforts additionnels en faveur des contrats de nature forfaitaire, le ministère a pris l'engagement d'introduire dans tous ses contrats en technologies de l'information que le donneur d'ouvrage se réserve le droit de requérir certaines portions à titre forfaitaire. Le ministère améliorera également ses processus en apportant des modifications à ses outils de suivi.

« Au regard d'attestation de confidentialité et de conflits d'intérêts, comme souhaité, le ministère introduira dans ses formulaires des balises permettant de mieux guider les employés et les membres de comités de sélection quant à la nature des situations de conflits d'intérêts susceptibles d'être rencontrés.

« Enfin, à l'égard de la sensibilisation du personnel envers les paramètres de la gestion contractuelle en technologies de l'information, des pénalités assorties à tous les contrats en cette matière, du renforcement observé au chapitre des équipes ministérielles en technologies de l'information et de l'implication accrue de la Direction des ressources financières, matérielles et de la planification (DRFMP) dans le dossier de la gestion contractuelle en technologies de l'information, le ministère note avec satisfaction que le Vérificateur général considère ses efforts satisfaisants. »

## Commentaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

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

## Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

« Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles adhère aux recommandations du Vérificateur général. Il importe de souligner qu'à la suite de la vérification de 2015, le ministère s'est doté d'un plan d'action détaillé pour répondre aux recommandations du Vérificateur général.

« Depuis lors, le ministère a amorcé un virage important et mis en place plusieurs mesures afin de renforcer sa gestion contractuelle en matière de technologies de l'information. Le ministère a notamment révisé l'ensemble de ses règles et procédures en gestion contractuelle et procédé à plusieurs séances de formation pour sensibiliser les intervenants ministériels à la gestion contractuelle.

« Il a également accueilli au sein de ses effectifs plusieurs ressources, ce qui le rend moins vulnérable quant à l'expertise et la connaissance du domaine des technologies de l'information.

« Par ailleurs, le ministère poursuit ses efforts et complétera le déploiement des nouvelles actions au regard notamment du suivi des contrats, de la gestion des pénalités ainsi que la révision des procédures permettant de mieux documenter les décisions du début du processus d'appel d'offres jusqu'à l'octroi du contrat. L'objectif ultime étant l'application complète des recommandations du Vérificateur général d'ici le 30 juin 2018. »

## Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec accueille favorablement les commentaires formulés par le Vérificateur général qui reconnaît que des améliorations significatives ont été apportées à son processus d'acquisition de biens et de services, d'attribution et de gestion des contrats. Des mesures ont rapidement été déployées afin d'assurer l'indépendance, l'impartialité et l'imputabilité de ses intervenants. De plus, les outils ont été améliorés afin d'exercer un meilleur suivi du respect des clauses contractuelles lors de la réalisation des travaux.

« Revenu Québec convient que certains efforts sont à poursuivre pour finaliser le déploiement des mesures prévues à son plan d'action. Par ailleurs, le Vérificateur général a identifié les meilleures pratiques permettant de gérer le risque d'intégrité en matière contractuelle au sein des entités visées par ces travaux, ce qui a permis de préciser certaines actions et de bonifier leur application.

« Parmi ces actions, Revenu Québec veille à documenter plus en détail les principales décisions relatives à la formulation de ses exigences, en vue de répondre à ses besoins d'affaires et d'assurer la pérennité de l'information. De plus, la création d'une liste permanente de candidats permettra d'assurer la confidentialité quant à la composition des comités de sélection et l'indépendance de ses membres.

« Finalement, Revenu Québec a renforcé son engagement afin que tous ses appels d'offres de services professionnels en technologies de l'information fassent l'objet d'une analyse quant à la possibilité de transférer une portion du risque au fournisseur par l'utilisation d'une rémunération sur base forfaitaire ou mixte.

« Revenu Québec est confiant que l'implantation de ces mesures préservera l'intégrité de son processus d'acquisition de biens et de services professionnels en technologies de l'information. »

## Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) prend acte des appréciations formulées lors de ce suivi sur l'audit particulier des contrats en technologies de l'information déposé par le Vérificateur général, mais souhaite émettre des commentaires.

« Premièrement, en ce qui concerne la mention « non satisfaisante » à l'égard des informations permettant au SCT de s'assurer que les ministères et organismes gèrent les risques des contrats en technologies de l'information, le SCT n'est pas d'accord avec l'appréciation du Vérificateur général.

« En effet, même si l'information n'est pas présentée dans les portraits personnalisés, le SCT a démontré au Vérificateur général qu'il détient l'information nécessaire pour effectuer des analyses et qu'il procède à certaines dans son rapport de reddition de comptes. De plus, le SCT poursuit le déploiement des portraits personnalisés des ministères et organismes tel que fixé dans son plan stratégique 2016-2019, soit un déploiement sur trois ans. Ce déploiement permettra de transmettre, avant le 31 mars 2019, un portrait personnalisé aux 300 organismes publics (incluant le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation) alors que les recommandations du Vérificateur général ne visaient que les ministères et organismes.

« Malgré son désaccord avec cette appréciation, le SCT tiendra compte des commentaires du Vérificateur général afin d'améliorer le contenu de la prochaine édition des portraits personnalisés.

« En ce qui concerne la mention « non satisfaisante » à l'égard des analyses qui doivent être effectuées, le SCT tient à souligner que cet aspect a été dévolu à l'Autorité des marchés publics (AMP), tel que précisé aux paragraphes 3 et 5 de l'article 21 de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*:

« 21. L'Autorité a pour fonctions :

[...]

« 3° de veiller au maintien d'une cohérence dans l'examen des processus d'adjudication et d'attribution des contrats publics ainsi que dans l'examen de l'exécution de tels contrats;

[...]

« 5° d'effectuer une veille des contrats publics aux fins, notamment, d'analyser l'évolution des marchés et les pratiques contractuelles des organismes publics et d'identifier les situations problématiques affectant la concurrence;

[...]

« Le SCT travaille actuellement à la création de l'AMP et l'accompagnera, au besoin, dans cette fonction.

« De plus, en ce qui concerne les mesures visant à diminuer le recours à l'externe, il appert que l'attribution de l'appréciation « insatisfaisante » s'avère induite par la méthodologie d'évaluation qui, plutôt que de considérer les jalons des mesures déployées ainsi que leurs retombées, met l'accent sur le niveau d'avancement au regard d'une cible finale.

« Ainsi, bien qu'un portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information soit produit annuellement depuis 2015, le Vérificateur général juge cette mesure insatisfaisante considérant que le portrait couvre actuellement les organismes visés par la *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement* (ci-après nommée la Loi) et dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* plutôt que tous les organismes visés par la Loi. Or, les modifications législatives entrées en vigueur en mars 2018 prévoient que le portrait devra inclure tous les organismes publics assujettis.

« En ce qui concerne l'identification des fonctions stratégiques et l'octroi des effectifs, le Vérificateur général reconnaît que ces mesures ont été déployées. Or, bien que ces mesures soient celles qui ont le plus d'impact pour corriger le taux de recours à l'externe, elles ne permettent pas d'influencer positivement la note globale attribuée par le Vérificateur général. Il importe de mentionner que plus de 900 postes en technologies de l'information ont été octroyés, comme prévu à la mesure 13 de la Stratégie gouvernementale en technologies de l'information. Ces postes ont été consentis à des fins d'internalisation afin d'assurer une prise en charge des spécialités de nature stratégique, préalablement identifiées, par des ressources internes. Le portrait de la main-d'œuvre en technologies de l'information de 2017 démontre que le nombre de ressources internes qui occupent les 12 postes de nature stratégique a augmenté de 10 points de pourcentage entre 2015 et 2017, passant de 60,9 % à 70,9 %. Quant au taux de recours à l'externe global, il est passé de 33,6 % en 2015 à 27,1 % en 2017, ce qui représente une diminution de 6,5 points de pourcentage.

« Enfin, l'engagement pris par le SCT d'adopter une politique de main-d'œuvre en technologies de l'information est également jugé insatisfaisant considérant que celle-ci n'a pu être adoptée avant février 2018. Or, la politique est prévue d'être publiée et en vigueur d'ici le 30 juin 2018.

« Le déploiement de mesures structurantes à l'échelle gouvernementale représente un défi et nécessite un temps de mise en œuvre conséquent à son ampleur et à sa complexité. Le SCT estime que les résultats obtenus depuis la publication de la Vérification particulière en 2015 sont plus que satisfaisants. La production annuelle d'un portrait de la main-d'œuvre interne et externe détaillé sous 39 domaines d'expertises, l'enchâssement de cette pratique dans la Loi, l'identification des postes de nature stratégique, l'octroi de plus de 900 postes et l'adoption d'une politique de main-d'œuvre en voie d'être adaptés à la réalité des technologies de l'information ont permis de rehausser l'expertise de l'État dans le domaine des ressources informationnelles. Les efforts déployés seront maintenus afin de s'assurer que les résultats obtenus perdurent dans le temps. »



# Annexe et sigles

## Annexe Objectif et portée des travaux

### Sigles

<b>CSPQ</b>	Centre de services partagés du Québec	<b>MERN</b>	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
<b>CNESST</b>	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>MJQ</b>	Ministère de la Justice	<b>RQ</b>	Revenu Québec
<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux	<b>SCT</b>	Secrétariat du Conseil du trésor
<b>MSP</b>	Ministère de la Sécurité publique	<b>SEAO</b>	Système électronique d'appel d'offres
<b>MEES</b>	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur		

## Annexe Objectif et portée des travaux

### Objectif

Le présent rapport de suivi fait partie du tome de mai 2018 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2018-2019*.

Il s'agit d'un suivi dont l'objectif est d'apprécier le degré de mise en œuvre des recommandations adressées aux entités auditées lors de l'audit initial afin d'en informer les parlementaires.

Les critères d'évaluation utilisés sont les suivants :

- **Recommandation appliquée** : Les correctifs apportés s'appliquent à tous les aspects de la recommandation et à tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
- **Progrès satisfaisants** : L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir les résultats attendus.
- **Progrès insatisfaisants** : L'entité prévoit réaliser des actions au cours des prochains mois. Toutefois, il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
- **Recommandation non appliquée** : Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation, que sur un nombre restreint de secteurs de l'organisation ou des correctifs ne sont pas prévus, et des lacunes demeurent.

### Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 18 avril 2018. Nous avons analysé les documents transmis par les entités pour appuyer l'avancement de leurs travaux et réalisé des entrevues avec leurs représentants. Lorsque le délai de mise en œuvre des actions le permettait, nous avons évalué l'impact des actions sur le processus de gestion contractuelle. Il est important de noter que nos travaux se sont déroulés principalement entre septembre 2017 et février 2018, soit environ deux ans après le dépôt du rapport de novembre 2015.