



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2016

Systeme électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec

Commission scolaire de Montréal
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Secrétariat du Conseil du trésor

CHAPITRE

7

Faits saillants

Objectif des travaux

Selon les données colligées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), les dépenses effectuées par les organismes publics pour les contrats qu'ils ont accordés ont été estimées à 11 milliards de dollars au cours de l'exercice 2013-2014.

La réglementation précise explicitement que l'information relative aux contrats des organismes publics comportant une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars doit être publiée dans le système électronique d'appel d'offres (SEAO) du gouvernement. Ce système est utilisé tant par les organismes publics que par les entreprises intéressées à faire affaire avec l'État.

L'objectif de notre vérification est de vérifier l'intégralité et l'exactitude de l'information relative aux contrats attribués par les organismes publics contenue dans le SEAO, en conformité avec la réglementation.

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

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec.

Pour les entités vérifiées, des contrats d'une valeur de 4,4 millions de dollars ne sont pas inscrits dans le SEAO. De plus, bien que l'information que ces entités publient dans le SEAO soit exacte, certains renseignements ne sont pas publiés et, lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas toujours diffusés en temps opportun.

Les mécanismes de contrôle et de suivi liés à l'information publiée par les entités vérifiées dans le SEAO sont parfois incomplets ou manquants. Cela ne favorise pas la qualité de l'information diffusée dans le SEAO ni sa publication en temps opportun. De plus, même si le SCT a mis en place différentes procédures pour vérifier et valider la qualité de l'information publiée dans le SEAO, celles-ci doivent être renforcées.

Le modèle d'affaires utilisé par le SCT pour le développement et l'exploitation du SEAO soulève des questionnements.

- À l'exception du volet lié à la transmission de façon électronique des soumissions, nous n'avons pas retracé de dossier d'affaires incluant une analyse des risques et des coûts pour le choix du modèle d'affaires lors des appels d'offres lancés en 2002 et en 2011.
- Il y a un retard important de près de 3 années dans la livraison de la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques qui sera intégrée dans le SEAO, laquelle était prévue, initialement, en juin 2013.
- Le SCT a effectué peu de suivi et de contrôles auprès de la firme sélectionnée, notamment à l'égard des risques qui concernent les accès autorisés ou non autorisés, le cas échéant, aux listes de fournisseurs ayant commandé des documents d'appel d'offres, lesquelles sont hébergées sur les serveurs de la firme.
- Le modèle d'affaires augmente le risque de dépendance envers la firme, qui a remporté les appels d'offres de 2002 et 2011. Cette situation sera accentuée à la fin du contrat en 2019, alors que la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques aura été intégrée dans le SEAO.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du SCT, de la Commission scolaire de Montréal (CSDM), du Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec (GACOQ), du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS). Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

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

Recommandations au Secrétariat du Conseil du trésor

- 1 Renforcer et mieux cibler ses interventions auprès des organismes publics pour s'assurer de la conformité de l'information publiée dans le système électronique d'appel d'offres.**
- 4 Réaliser un dossier d'affaires au moment opportun afin de déterminer l'option la plus avantageuse pour le prochain système électronique d'appel d'offres.**
- 5 S'assurer de la mise en place des contrôles nécessaires afin de garantir la sécurité des données sensibles et confidentielles.**
- 6 Mettre en place, pour le prochain système électronique d'appel d'offres, des mesures pour diminuer le risque lié à la dépendance envers la firme.**
- 7 Effectuer un suivi adéquat du contrat.**

Recommandations à la CSDM, au GACOQ, au MIDI et au MTESS

- 2 Publier dans le système électronique d'appel d'offres une information complète, exacte et en temps opportun relativement aux contrats accordés.**
 - 3 Améliorer les mécanismes de contrôle internes à l'égard de la publication de l'information dans le système électronique d'appel d'offres.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	10
2.1 Information publiée	10
Respect des règles de publication	
Contrôle et suivi du processus de publication	
Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor	
Recommandations	
2.2 Modèle d'affaires utilisé par le Secrétariat du Conseil du trésor	16
Analyse des options	
Sécurité des données contenues dans les listes de commande de documents d'appel d'offres	
Modifications liées aux soumissions électroniques après la signature du deuxième contrat	
Suivi des contrats attribués à la firme	
Recommandations	
Commentaires des entités vérifiées	26
Annexes et sigles	33

Équipe

Marcel Couture
Vérificateur général adjoint
Alain Fortin
Directeur principal
Carole Bédard
Directrice de vérification
Ida Thais Bindutiye
Josée Levasseur
Fabienne Richer
Philippe Turcot
Jérôme Verreault

Par organismes publics, on entend les ministères, les organismes, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et ceux du réseau de l'éducation, qui sont assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Certains organismes du gouvernement (Hydro-Québec, Investissement Québec, etc.) et les municipalités ne sont pas assujettis à cette loi.

L'appellation « marchés publics » renvoie ici à l'ensemble des opérations économiques que l'État effectue avec des entreprises privées en vue de se doter des ressources qui lui sont nécessaires pour accomplir sa mission.

Le SEAO est une application accessible par Internet qui regroupe les différents avis de marchés publics et qui contient les renseignements relatifs aux contrats du gouvernement du Québec. Depuis 2012, l'application porte le nom de système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAOGQ). Aux fins du présent rapport, nous utilisons le sigle SEAO, car il est mieux connu de la clientèle et du gouvernement.

1 Mise en contexte

1 Les sommes déboursées par l'intermédiaire des contrats publics représentent, au Québec comme ailleurs, une part importante des dépenses de l'État et un moteur économique pour plusieurs secteurs d'activité. On distingue trois grands secteurs : l'approvisionnement, les services et les travaux de construction. Selon les données colligées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), les dépenses effectuées par les **organismes publics** pour de tels contrats ont été estimées à 11 milliards de dollars au cours de l'exercice 2013-2014 (tableau 1).

Tableau 1 Contrats¹ attribués par les organismes publics au 31 mars 2014

	Ministères et organismes		Réseau de la santé et des services sociaux		Réseau de l'éducation	
	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$	N ^{bre}	M\$
Approvisionnement	1 436	805	2 864	1 681	2 571	440
Services	5 246	2 552	2 379	2 019	2 928	389
Travaux de construction	1 556	1 923	906	418	2 538	895
Total	8 238	5 280	6 149	4 118	8 037	1 724

1. Il s'agit de contrats dont la valeur est de 25 000 dollars et plus.
Source : SCT.

2 Compte tenu de l'importance des dépenses des organismes publics en matière de contrats, il est primordial que les entreprises qui souhaitent faire affaire avec l'État aient un accès équitable aux **marchés publics**.

Cadre normatif

3 En vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008, la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses règlements édictent les exigences qui encadrent le pouvoir des organismes publics d'accorder des contrats. La réglementation précise explicitement que l'information relative aux contrats des organismes publics qui comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars doit être publiée dans le système électronique d'appel d'offres (**SEAO**) du gouvernement du Québec. Le SCT est responsable de coordonner la mise en place du SEAO et d'en faire le suivi.

4 Le système est utilisé tant par les organismes publics que par les entreprises intéressées à faire affaire avec l'État. Les organismes s'en servent notamment pour publier leurs appels d'offres. Les entreprises, de leur côté, ont recours au SEAO pour connaître les besoins de ces organismes. Par ailleurs, le SCT utilise les données provenant de ce système pour produire des statistiques

ainsi que des rapports annuels sur les activités contractuelles des organismes publics. Quant aux parlementaires, ils peuvent se servir du SEAO pour obtenir de l'information sur des engagements financiers. Ainsi, en raison du grand nombre d'utilisateurs, de la nécessité de respecter la réglementation et du souci de transparence, il est important que les données contenues dans le SEAO soient intégrales et exactes.

5 En vertu de la *Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics* publiée par le SCT en 2013 et mise à jour en 2015, les organismes assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics* doivent transmettre annuellement au SCT une déclaration de leur dirigeant attestant notamment de la fiabilité des données et des contrôles à l'égard de l'information publiée dans le SEAO.

6 Le SEAO est en fonction depuis le 1^{er} juin 2004. Voici le modèle d'affaires utilisé par le SCT :

- L'application est exploitée par une firme informatique qui en détient la propriété.
- Les données contenues dans les avis et les autres documents sont la propriété des organismes publics qui les fournissent. Elles sont hébergées sur les serveurs de cette même firme.
- Le suivi du contrat conclu avec la firme est réalisé par le SCT.

7 Selon le SCT, ce modèle d'affaires ne nécessite aucune dépense de fonds publics. La firme assume les risques, dont ceux liés au contrôle des coûts (développement, entretien, évolution et opérations), aux échéanciers et au niveau de performance du système.

8 La clientèle a sensiblement évolué depuis la mise en place du SEAO en 2004. À ce moment, seuls les ministères et les organismes avaient l'obligation de publier de l'information dans celui-ci. En 2008, cette exigence s'est appliquée aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation et, en 2011, aux organismes du secteur municipal. Le tableau 2 présente le nombre d'avis publiés au cours de l'exercice 2013-2014.

Tableau 2 Avis¹ publiés par les organismes publics au 31 mars 2014

	N ^{bre}	%
Ministères et organismes	7 518	39
Réseau de la santé et des services sociaux	5 018	26
Réseau de l'éducation	6 766	35
Total	19 302	100

1. Les avis sont principalement les publications liées aux appels d'offres publics, celles relatives aux appels d'offres sur invitation et celles concernant la conclusion de contrats de gré à gré. Un avis peut concerner plus d'un contrat.

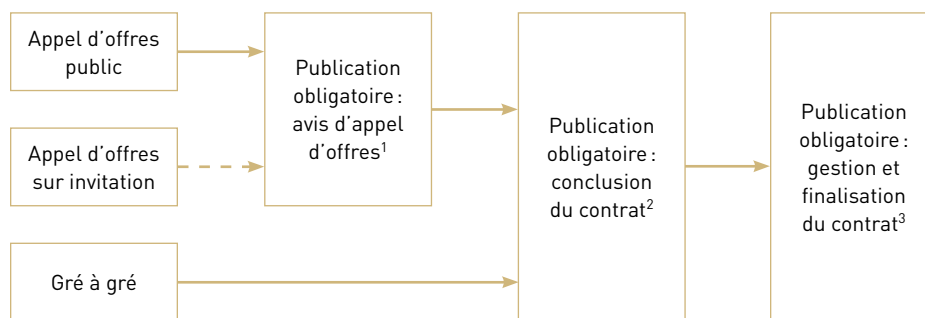
Source : SCT.

9 Parallèlement à l'augmentation de la clientèle utilisant le SEAO, les exigences liées à la publication se sont accrues. Du simple avis d'appel d'offres qui était publié aux tout premiers débuts du SEAO en 2004 se sont ajoutés notamment :

- le montant soumis par chaque soumissionnaire (novembre 2008) ;
- le montant initial du contrat (novembre 2008) ;
- les dépenses supplémentaires excédant de plus de 10 % le montant initial d'un contrat (septembre 2013) ;
- la somme totale déboursée par l'organisme pour chacun des contrats (septembre 2013).

10 La figure 1 présente le processus de publication de l'information dans le SEAO pour les différents types de sollicitation.

Figure 1 Processus de publication dans le système électronique d'appel d'offres



1. La publication est facultative pour l'appel d'offres sur invitation.
2. À cette étape, la publication de la description initiale de tout contrat égal ou supérieur à 25 000 dollars est obligatoire.
3. La publication des dépenses supplémentaires excédant de plus de 10 % le montant initial du contrat et la publication de la description finale de celui-ci (notamment le nom du ou des fournisseurs, la date de fin du contrat et le montant total payé) sont obligatoires.

Source : SCT.

Rôles et responsabilités

11 Le SCT est un acteur de premier plan dans l'élaboration, la diffusion et l'application du cadre normatif lié aux marchés publics. Quant aux organismes publics, ils sont responsables de la reddition de comptes relative aux contrats qui doit être effectuée en conformité avec la réglementation. Voici leurs rôles et leurs responsabilités à cet égard.

Secrétariat du Conseil du trésor	<ul style="list-style-type: none">▪ Édicter des directives concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics (directives qui peuvent viser l'ensemble des organismes publics ou un groupe d'organismes publics en particulier)▪ Effectuer le suivi du respect de la réglementation et analyser la reddition de comptes transmise par les ministères et organismes en matière de gestion contractuelle▪ Déposer à l'Assemblée nationale, tous les cinq ans, un rapport sur l'application de la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>▪ Coordonner la mise en place du SEAO et en assurer le suivi en tant que gestionnaire du contrat conclu avec la firme informatique
Organismes publics	<ul style="list-style-type: none">▪ Publier dans le SEAO les renseignements relatifs aux contrats qui comportent une dépense égale ou supérieure à 25 000 dollars, selon les conditions et les modalités déterminées par règlement▪ Transmettre au SCT annuellement une déclaration attestant notamment de la fiabilité des données et des contrôles concernant l'information publiée dans le SEAO▪ Désigner un responsable de l'observation des règles contractuelles

12 La présente vérification vise à nous assurer de l'intégralité et de l'exactitude de l'information contenue dans le SEAO relativement aux contrats attribués par les organismes publics. Ainsi, nous avons analysé 73 contrats totalisant plus de 100 millions de dollars qui ont été accordés par les entités vérifiées suivantes :

- Commission scolaire de Montréal (CSDM) ;
- Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec (GACOQ) du réseau de la santé et des services sociaux ;
- Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI) ;
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS).

13 Les constats relatifs à l'information contenue dans le SEAO découlent de l'analyse de ces 73 contrats réalisée dans le cadre de notre présent mandat et de vérifications effectuées au cours des dernières années. Puisque nous n'avons pas utilisé de méthode statistique pour sélectionner ces contrats, il est impossible d'extrapoler les résultats à l'ensemble des contrats attribués par les organismes publics.

14 Par ailleurs, nous nous sommes intéressés au modèle d'affaires utilisé par le SCT pour mettre en place et gérer le SEAO.

15 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

16 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'information publiée dans le SEAO et le modèle d'affaires utilisé par le SCT.

2.1 Information publiée

17 La publication de l'information relative aux contrats permet aux fournisseurs d'être informés des besoins des organismes publics. Elle leur permet également d'être avisés des résultats de l'ensemble des processus d'appel d'offres, ce qui comprend ceux auxquels ils ont pris part. Elle contribue en ce sens à un traitement équitable des fournisseurs de la part des donneurs d'ouvrage publics. De plus, la diffusion des besoins gouvernementaux en matière de contrats et des résultats favorise la **transparence**.

L'Organisation de coopération et de développement économiques recommande d'instaurer un degré de transparence adéquat à toutes les étapes du cycle de passation des marchés publics pour assurer un traitement juste et équitable des fournisseurs potentiels.

18 Il est donc important que cette information soit publiée en temps opportun, et qu'elle soit complète et exacte. Pour ce faire, les organismes publics doivent respecter les règles de publication et mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi à l'égard du processus de publication. Le SCT, pour sa part, doit encadrer celui-ci.

19 Comme il a été mentionné précédemment, plusieurs exigences liées à la publication dans le SEAO se sont ajoutées au fil des années afin, notamment, que les organismes publics puissent rendre des comptes à l'égard des contrats qu'ils ont attribués.

20 Voici quelques renseignements qui doivent être publiés dans le SEAO ainsi que les délais de publication exigés.

Délai exigé	Information à publier
Au moins 15 jours avant la date limite de réception des soumissions	Avis d'appel d'offres public devant notamment contenir une mention selon laquelle les documents d'appel d'offres ne peuvent être obtenus que par l'intermédiaire du SEAO
Dans les 4 jours ouvrables après l'ouverture des soumissions	Résultats de l'ouverture publique des soumissions (nom des soumissionnaires et montant soumis, le cas échéant)
Dans les 30 jours suivant la date de conclusion du contrat accordé de gré à gré ou à la suite d'un appel d'offres sur invitation (avant le 15 septembre 2013 : délai de 6 mois)	Description initiale du contrat, qui comprend notamment le nom du fournisseur sélectionné, le montant du contrat et la description des options (renouvellement ou autres)
Dans les 15 jours suivant la date de conclusion du contrat accordé à la suite d'un appel d'offres public	

Délai exigé	Information à publier
Dans les 60 jours suivant la modification du contrat	Toute dépense supplémentaire découlant d'une modification qui excède de plus de 10 % le montant initial du contrat
Dans les 90 jours suivant la fin du contrat ou dans les 120 jours pour un contrat conclu avec un regroupement d'organismes	Description finale du contrat (notamment la date de fin et le montant total payé)

21 L'annexe 2 présente les principales exigences liées à la publication dans le SEAO.

Respect des règles de publication

22 Pour la majorité des **organismes** publics, la saisie de l'information dans le SEAO est effectuée de façon manuelle. Certains organismes transfèrent plutôt leurs données de manière électronique directement dans le SEAO. Par ailleurs, la réglementation stipule que les dirigeants sont responsables de l'intégrité et de la qualité des données que leur organisme publie dans le SEAO.

Pour certains organismes publics, c'est le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) qui gère l'attribution des contrats et la publication de l'information dans le SEAO.

23 Des contrats ne sont pas inscrits dans le SEAO. De plus, bien que l'information que les entités vérifiées publient dans ce système soit exacte, certains renseignements ne sont pas publiés et, lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas toujours diffusés en temps opportun.

24 Comme le montre le tableau 3, il manque de l'information dans le SEAO pour 47 % des contrats analysés et les délais de publication n'ont pas été respectés pour 62 % de ces contrats. Il est à noter qu'un contrat peut être associé à plus d'une lacune. Le détail des lacunes observées est présenté dans les tableaux 5 et 6.

Tableau 3 Contrats analysés ayant des lacunes relatives à la publication

	CSDM		GACOQ		MIDI		MTESS		Total	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Information manquante	10	71	14	78	–	–	10	34	34	47
Non-respect des délais de publication	7	50	5	28	10	83	23	79	45	62
Contrats analysés (n^{bre})	14	s.o.	18	s.o.	12	s.o.	29	s.o.	73	s.o.

25 Une telle situation n'est pas nouvelle puisque, au cours des dernières années, plusieurs lacunes relatives aux données publiées dans le SEAO ont été relevées par le Vérificateur général dans divers rapports publiés à l'Assemblée nationale. Voici quelques exemples.

<p>2015-2016 Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : contrats présentant des situations à risque</p>	<p>Le ministère ne publie pas toujours dans le SEAO l'information exigée par la réglementation. De plus, celle-ci est souvent publiée avec un retard, parfois important, et contient des inexactitudes. (Paragr. 116.)</p>
<p>2014-2015 Informations sensibles et autres constatations (École nationale des pompiers du Québec)</p>	<p>[...], l'École était tenue de publier un avis d'appel d'offres pour les services d'impression dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO), ce qu'elle n'a pas fait. (Paragr. 13.)</p>
<p>2013-2014 Centre hospitalier de l'Université de Montréal : gestion administrative et gouvernance</p>	<p>Pour la plupart des fournisseurs sélectionnés (81 %), le CHUM [Centre hospitalier de l'Université de Montréal] n'a pas publié en temps opportun dans le SEAO les contrats de services professionnels attribués du 1^{er} janvier 2010 au 31 mars 2013 que nous avons vérifiés. Il ne l'a fait qu'en juin 2013 durant nos travaux de vérification, et cette information ne contient pas la date réelle d'attribution du contrat ni parfois le montant exact de celui-ci. Par ailleurs, le CA [conseil d'administration] n'a pas été informé sur les dérogations aux règles d'appel d'offres. (Paragr. 123.)</p>
<p>2012-2013 Contrats de services professionnels liés au traitement de l'information</p>	<p>Le SCT n'a pas l'assurance que les données qu'il utilise sont intégrales et exactes. En effet, le SCT ne s'assure pas de la validité des informations déclarées par les entités. D'ailleurs, nous avons relevé des situations où il y avait divergence entre l'information détenue par l'entité sur place et celle communiquée au SCT. Par exemple, pour quatre cas, la conformité ou la qualification d'une seule soumission ne lui avait pas été signalée. (Paragr. 112.)</p>

Intégralité des contrats

26 Lors de nos travaux, nous avons vérifié si l'ensemble des contrats attribués par les entités vérifiées, y compris ceux de notre échantillon, avait été publié dans le SEAO. Pour les contrats ne faisant pas partie de notre échantillon, notre objectif n'était pas de nous assurer de l'intégralité de l'information diffusée dans le SEAO relativement à chacun d'eux. Il était plutôt de vérifier si ceux-ci étaient présents dans le système. Pour ce faire, nous avons effectué des vérifications à partir des systèmes informatiques du gouvernement et des listes de contrats provenant des entités.

27 Nous avons observé que des contrats étaient absents du SEAO, alors qu'ils auraient dû s'y trouver. Il s'agit de contrats accordés de gré à gré, dont la valeur totale s'élève à 4,4 millions de dollars (tableau 4).

Tableau 4 Contrats absents du système

	Nombre	Valeur (M\$)
CSDM	14 ¹	1,6
GACOQ	6 ²	2,8
MIDI	–	–
MTESS	–	–
Total	20	4,4

1. Ces contrats ne font pas partie de notre échantillon.

2. Un de ces contrats, qui fait partie de notre échantillon, a été publié à la suite de notre intervention.

Intégralité de l'information publiée

28 Pour l'ensemble des contrats analysés, nous avons vérifié si l'information requise était publiée dans le SEAO. Pour 34 de ces contrats, nous avons relevé 43 lacunes liées à de l'information manquante (tableau 5).

Tableau 5 Lacunes relatives à de l'information manquante dans le système

Type d'information	CSDM	GACOQ	MIDI	MTESS	Total
Mention selon laquelle les documents sont disponibles seulement par l'intermédiaire du SEAO – avis d'appel d'offres	2	2	–	2	6
Montant soumis par les soumissionnaires – résultats de l'ouverture des soumissions	–	1	–	–	1
Description des options – description initiale du contrat	2	11	–	3	16
Description finale du contrat	7	5	–	6	18
Dépenses supplémentaires	1	–	–	1	2
Nombre de lacunes	12	19	–	12	43
Nombre de contrats analysés associés à au moins une lacune	10	14	–	10	34

29 Pour 18 des 73 contrats analysés, l'information relative à la description finale du contrat était absente du SEAO. Ces contrats étaient terminés, mais le montant total payé et la date de fin du contrat n'avaient pas été publiés dans le système, comme l'exige la réglementation.

Respect des délais de publication

30 En vertu de la réglementation, l'information requise doit être publiée dans le SEAO dans les délais prescrits. Ces délais varient en fonction du type d'information. Le tableau 6 présente, pour les contrats analysés, les lacunes que nous avons relevées à l'égard du non-respect des délais de publication.

Tableau 6 Lacunes relatives au non-respect des délais de publication

Type d'information	CSDM	GACOQ	MIDI	MTESS	Total
Avis d'appel d'offres	2	-	-	-	2
Résultats de l'ouverture des soumissions – nom des soumissionnaires	1	-	-	-	1
Description initiale du contrat	5	5	10	21	41
Description finale du contrat	-	-	2	11	13
Nombre de lacunes	8	5	12	32	57
Nombre de contrats analysés associés à au moins une lacune	7	5	10	23	45

31 L'information contenue dans la description initiale d'un contrat permet notamment aux fournisseurs de connaître celui ayant obtenu le contrat et le montant qu'il a soumis. Il est donc important que l'information soit publiée en temps opportun. Pour 11 % des contrats analysés (valeur de 13,3 millions de dollars), le délai de publication lié à la description initiale du contrat excédait de plus de 190 jours celui prescrit par la réglementation.

Contrôle et suivi du processus de publication

32 Afin que l'information publiée dans le SEAO soit fiable et intégrale, les organismes publics doivent mettre en place des mécanismes de contrôle et de suivi à l'égard des contrats. Le processus de publication de l'information dans le SEAO est étroitement lié au processus de gestion contractuelle.

33 Les mécanismes de contrôle et de suivi liés à la publication de l'information dans le SEAO, qui sont mis en place par les entités vérifiées, sont parfois incomplets ou manquants. Cela ne favorise pas le suivi adéquat de l'information diffusée ni sa publication en temps opportun. De plus, ces entités exercent peu de vérification a posteriori à l'égard de l'information publiée.

34 Différentes lacunes ont été observées quant aux mécanismes de contrôle et de suivi mis en place par les entités vérifiées. De plus, celles-ci effectuent peu de vérification a posteriori afin de s'assurer que tous les contrats sont publiés dans le SEAO et que l'information qui y est inscrite est conforme. Par ailleurs, les directions de l'audit interne de ces entités font très peu de travaux portant sur la publication de l'information dans ce système.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

35 Le SCT joue un rôle central en ce qui concerne l'encadrement de la gestion des contrats. En tant que responsable de l'application du cadre normatif, il est tenu d'exercer un suivi approprié de la gestion contractuelle effectuée par les organismes publics, notamment en les soutenant et en les accompagnant, afin que ceux-ci publient des données intégrales et exactes dans le SEAO.

36 Le SCT a mis en place différentes procédures pour vérifier et valider la qualité de l'information publiée dans le SEAO. Toutefois, celles-ci doivent être renforcées ou mieux ciblées afin qu'elles soutiennent davantage les organismes publics.

37 Le SCT réalise certains travaux qui permettent de valider la fiabilité de l'information publiée dans le SEAO, dont les suivants :

- Le SCT effectue des vérifications concernant certains renseignements publiés dans le SEAO par les organismes publics. Il vérifie notamment si des contrats sont publiés en double dans le système ou si les raisons invoquées pour justifier l'attribution de contrats de gré à gré d'une valeur supérieure au seuil d'appel d'offres sont valables.
- Parmi les fiches d'**autorisation** des dirigeants qui sont requises en vertu de la directive du SCT portant sur la reddition de comptes, le Secrétariat effectue un échantillonnage afin de vérifier si certains contrats inclus dans les fiches sont publiés dans le SEAO.
- Depuis 2012-2013, le SCT exerce une surveillance des appels d'offres publics publiés dans le SEAO. Ce travail, qui est réalisé selon une méthode d'échantillonnage aléatoire, vise à mener des analyses de conformité à la réglementation. Lorsque des irrégularités sont relevées, le Secrétariat intervient auprès de l'organisme au cours du processus d'appel d'offres et avant la date limite de réception des soumissions. En 2014-2015, il a analysé 581 avis d'appel d'offres public diffusés dans le SEAO sur un total de 9 024, soit un peu plus de 6 %.
- Une équipe de vérification en gestion contractuelle, mise en place en 2012, effectue des mandats auprès des organismes publics. Certains travaux de vérification, basés sur la gestion des risques, sont liés à la publication de renseignements dans le SEAO. Des recommandations relatives aux résultats de ces travaux peuvent être adressées aux organismes publics visés, et le SCT peut réaliser le suivi de celles-ci. Ces organismes peuvent ensuite soumettre un plan d'action au Secrétariat. D'ailleurs, en 2014, ce dernier a mené une vérification auprès d'une des entités vérifiées et il avait observé certaines lacunes liées à la publication.

38 En 2014, le SCT a publié à l'intention des organismes publics un guide portant sur les risques et les contrôles en gestion contractuelle. Une section de ce guide traite précisément des risques liés à la publication de l'information dans le SEAO et au suivi des contrats.

La loi prévoit les situations dans lesquelles un contrat dont le montant est égal ou supérieur au seuil d'appel d'offres public peut être conclu de gré à gré. Une autorisation du dirigeant est nécessaire dans certaines de ces situations et l'organisme doit en faire rapport au SCT.

Les entités vérifiées ont transmis au SCT leur déclaration annuelle pour les exercices visés par notre vérification.

39 Malgré les travaux du SCT et l'obligation des dirigeants des organismes publics de produire une **déclaration** attestant de la fiabilité des données et des contrôles à l'égard de l'information publiée dans le SEAO, celle-ci n'est pas complète. Outre les constats que nous avons formulés dans le présent rapport, ceux que le SCT a dégagés lors de ses vérifications auprès des organismes publics pourraient servir à déterminer les pratiques liées à la publication qui nécessitent d'être précisées.

Recommandations

40 La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor.

1 Renforcer et mieux cibler ses interventions auprès des organismes publics pour s'assurer de la conformité de l'information publiée dans le système électronique d'appel d'offres.

41 Les recommandations suivantes s'adressent à la CSDM, au GACOQ, au MIDI et au MTESS.

2 Publier dans le système électronique d'appel d'offres une information complète, exacte et en temps opportun relativement aux contrats accordés.

3 Améliorer les mécanismes de contrôle internes à l'égard de la publication de l'information dans le système électronique d'appel d'offres.

2.2 Modèle d'affaires utilisé par le Secrétariat du Conseil du trésor

Le MERX est une application accessible par Internet qui regroupe les renseignements relatifs aux avis d'appel d'offres public du Canada, des sociétés de la Couronne, des marchés privés et des États-Unis. Le mode de financement consiste à facturer les clients, principalement au moyen de tarifs d'abonnement et de la vente de documents d'appel d'offres.

42 Jusqu'en juin 2004, le système électronique d'appel d'offres **MERX** était utilisé aux fins de publication et de distribution des avis publics du gouvernement du Québec. Afin d'assurer la continuité d'un tel système, le SCT a lancé un appel d'offres public visant à retenir un prestataire de services pour offrir le SEAO.

43 Ce projet du domaine des ressources informationnelles visait le développement et l'exploitation d'un tel système ainsi que la vente et la distribution de documents d'appel d'offres. Le SCT a procédé par appel d'offres pour la réalisation de ce projet. Voici la chronologie des événements.

Événements	Description de la situation
Mai 2002 Premier appel d'offres public pour le développement du SEAO	<ul style="list-style-type: none">■ Le SCT est le gestionnaire du contrat conclu avec la firme sélectionnée. Il coordonne la mise en place du SEAO, le suivi et les ajustements, si nécessaire.■ L'appel d'offres vise la création d'un partenariat avec le secteur privé.■ Le financement est assuré par le prestataire de services, par l'intermédiaire des sommes payées par les clients selon une tarification fixée par le prestataire (tarifs d'abonnement et vente de documents).■ Selon l'appel d'offres, la firme sélectionnée développe l'application et en demeure propriétaire. De plus, elle héberge sur ses serveurs les données qui appartiennent aux organismes publics.■ Le mode d'attribution du contrat est basé sur un rapport qualité-prix.
Décembre 2002 Signature du contrat avec la firme sélectionnée	<ul style="list-style-type: none">■ La valeur du contrat est de 19 millions de dollars selon l'estimation des sommes que les clients verseront pendant la période d'exploitation de 5 ans. La durée totale du contrat est de 6 ans et 5 mois plus 2 années de prolongation possibles (jusqu'au 31 mai 2011).■ En plus de ces 2 années de prolongation, le SCT prolonge de nouveau le contrat de 18 mois (jusqu'au 30 novembre 2012). Au total, le contrat a une durée de 9 ans et 11 mois.■ Un soumissionnaire intente un recours judiciaire contre le SCT et la firme sélectionnée pour annuler le contrat. Le demandeur prétend qu'une clause a été modifiée lors de la conclusion du contrat, laquelle avantagerait la firme sélectionnée sur le plan financier en cas de résiliation de celui-ci. Une entente à l'amiable est conclue en 2007.
D'avril 2004 à décembre 2009 Démarches pour le développement et l'exploitation d'un système de soumissions électroniques	<ul style="list-style-type: none">■ En 2004, le SCT lance un appel d'intérêt pour obtenir des renseignements sur la faisabilité de développer et d'exploiter un système de soumissions électroniques, sur la vision des fournisseurs et leur compréhension des besoins ainsi que sur le mode de financement. Six fournisseurs présentent une proposition en réponse à l'appel d'intérêt, dont la firme exploitant le SEAO. Voici quelques commentaires formulés par les fournisseurs:<ul style="list-style-type: none">– Un avis juridique devrait être obtenu afin de savoir si la signature électronique est nécessaire pour déposer une soumission.– Le système doit être hébergé sur les serveurs d'un organisme gouvernemental ou d'une autre organisation qui ne doit pas soumissionner aux appels d'offres du gouvernement. Sinon, même si la technologie est très sécurisée, la firme sélectionnée pourrait accéder aux données.■ En 2005, un comité de travail interministériel produit un dossier d'affaires sur le système de soumissions électroniques.<ul style="list-style-type: none">– Ce dossier contient une recommandation selon laquelle le CSPQ devrait agir à titre d'exploitant du système et assurer l'hébergement des données sur ses serveurs.– Selon le document, il est primordial que l'exploitation de ce système soit assurée par un organisme neutre et indépendant, comme un organisme gouvernemental, et non par une entreprise privée.■ En 2009, en tant que responsable éventuel du système de soumissions électroniques, le CSPQ réalise un sondage portant sur la tarification et sur l'adhésion à ce système. Différentes hypothèses sont élaborées pour la réalisation d'une analyse coûts-bénéfices.

Événements	Description de la situation
<p>Juillet 2011 Second appel d'offres public pour le développement et l'exploitation du SEAO du gouvernement du Québec</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Par rapport au système déjà existant, le SCT prévoit de nouvelles fonctionnalités afin de répondre aux exigences réglementaires (décembre 2012) et pour la réception et la gestion des soumissions électroniques (juin 2013). ■ Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux, ceux du réseau de l'éducation et les organismes du secteur municipal doivent maintenant utiliser le SEAO pour l'affichage, la distribution et la reddition de comptes liés à leurs contrats de 25 000 dollars et plus. ■ Le SCT estime la valeur du contrat, pour sa durée, à 64 millions de dollars selon les statistiques relatives aux ventes et les tarifs facturés en 2010. ■ Le mode d'attribution du contrat est basé sur l'évaluation de la qualité et sur le prix ajusté le plus bas. ■ Selon l'appel d'offres, la firme sélectionnée développe l'application et en demeure propriétaire. De plus, elle héberge sur ses serveurs les données qui appartiennent aux organismes publics.
<p>Décembre 2011 Signature du contrat avec la même firme ayant remporté l'appel d'offres de 2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La valeur du contrat est de 36 millions de dollars selon l'estimation des sommes que les clients verseront pendant la durée de l'exploitation du système, qui est de 7 ans. La durée maximale du contrat est de 8 ans (jusqu'au 30 novembre 2019) plus 3 années de prolongation possibles.
<p>De décembre 2012 à avril 2016 Révision de la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques et réalisation d'un audit externe de sécurité</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le SCT retarde la mise en place de la fonctionnalité livrée par la firme en décembre 2012. Une révision réglementaire (effectuée en avril 2016) ainsi qu'une révision des spécifications sont nécessaires. À la fin de nos travaux, cette dernière était toujours en cours. <ul style="list-style-type: none"> – Le SCT s'interroge sur la validité de la signature électronique ainsi que sur la méthode d'authentification des soumissions électroniques et il se tourne vers le service d'authentification du gouvernement du Québec (clicSÉCUR). En 2015, il réalise une analyse d'impact pour l'arrimage du SEAO avec le service clicSÉCUR. ■ En février 2014, le SCT demande aux services juridiques de déterminer si le cadre réglementaire actuel permet aux entreprises de soumissionner de façon électronique en toute légalité. ■ Le SCT négocie actuellement avec la firme pour des demandes de changement à la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques. ■ En mars 2015, à la demande du SCT, un audit externe est réalisé à partir d'ateliers de travail et d'une revue de la documentation disponible. Il vise à évaluer la sécurité et la confidentialité de l'information contenue dans la liste des fournisseurs ayant commandé des documents d'appel d'offres par l'intermédiaire du SEAO et l'accès à celle-ci. Bien que l'audit révèle que la firme a mis en place plusieurs mesures internes de sécurité, des recommandations sont toutefois formulées au SCT : <ul style="list-style-type: none"> – effectuer un suivi et une surveillance de tous les accès directs à la base de données (mécanisme qui était prévu dans le contrat de 2011 et qui n'a pas été mis en place) ; – réaliser un audit technique de sécurité. ■ En janvier 2016, la firme transmet un courriel au SCT pour confirmer la mise en place en décembre 2015 du mécanisme de sécurité manquant (comme il est indiqué dans l'audit externe).

44 Lors de nos travaux, nous avons vérifié la gestion du projet effectuée par le SCT et le suivi exercé à l'égard des services offerts. Notre analyse porte essentiellement sur les quatre éléments suivants : l'analyse des options ayant mené au choix du modèle d'affaires, la sécurité des données contenues dans les listes de commande de documents d'appel d'offres, les modifications liées aux soumissions électroniques après la signature du deuxième contrat ainsi que le suivi des contrats attribués à la firme.

Analyse des options

45 La réalisation d'un dossier d'affaires est un élément incontournable dès les toutes premières étapes d'un projet en ressources informationnelles puisqu'elle permet à l'organisation de conclure quant à la contribution de ce projet à la mission de l'organisation. Le dossier d'affaires permet également à la haute direction de s'assurer qu'une analyse des diverses options a été effectuée, laquelle inclut notamment les avantages et les inconvénients du projet, les coûts et les bénéfices, ainsi que les échéanciers et les risques. Depuis 2006, le Conseil du trésor exige qu'un dossier d'affaires soit produit pour chaque projet de plus d'un million de dollars afin de s'assurer que l'option retenue est la plus avantageuse. Depuis septembre 2002, le SCT fournit un exemple de dossier d'affaires incluant les éléments demandés.

46 À l'exception du volet lié à la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques, nous n'avons pas retracé de dossier d'affaires, incluant une analyse des risques et des coûts pour le choix du modèle d'affaires, lors des appels d'offres lancés en 2002 et en 2011. De plus, aucune documentation ne démontre que le SCT a évalué les coûts des services pour s'assurer de la justesse des tarifs soumis.

47 Avant de lancer un premier appel d'offres public en 2002, le SCT a préparé, en 2001, un document d'orientation concernant le SEAO qui présentait très sommairement quatre scénarios potentiels pour le choix d'un modèle d'affaires. Cependant, aucun document ne démontre qu'une analyse coûts-bénéfices ou qu'une analyse des risques a été réalisée à l'égard de ces scénarios. La solution retenue a été de lancer un appel d'offres public afin de solliciter des propositions d'affaires et de retenir les services d'un fournisseur pour le développement et l'exploitation du SEAO. Notons que, à l'époque, l'élaboration d'un dossier d'affaires dans l'appareil gouvernemental était peu répandue.

48 Parmi les raisons invoquées par le SCT pour appuyer le choix du modèle d'affaires visant le développement et l'exploitation du SEAO par une firme externe, il y a les suivantes :

- Le SEAO s'autofinance grâce aux sommes versées par la clientèle. Il y a absence de coûts pour le gouvernement.
- Dans le contexte gouvernemental de l'époque, l'ajout d'effectifs nécessaires pour l'option du développement ou de l'exploitation à l'interne justifiait le rejet de cette option.

- La réalisation d'un dossier d'affaires pour l'ensemble des fonctionnalités du système n'aurait eu pour seule utilité de comparer l'évaluation du développement avec les prix soumis.
- Les risques sont transférés au prestataire de services et les coûts d'implantation du système sont sous son entière responsabilité.
- Une infrastructure d'impression, tant pour les documents que pour les plans, aurait été nécessaire.

49 Le fait que le SEAO n'engendre aucun coût pour le gouvernement et que les risques liés au développement et à l'exploitation de ce système sont transférés au prestataire de services ne diminue pas l'importance d'élaborer un dossier d'affaires approprié. De plus, il n'en demeure pas moins que les entreprises assument des coûts lorsqu'elles utilisent le SEAO.

50 En outre, bien que le gouvernement n'ait pas eu à assumer de coûts en utilisant l'option retenue, le choix d'autres options aurait pu lui permettre d'atteindre le même objectif. Par exemple, le SCT aurait pu faire développer le système par une firme externe en lui accordant un contrat à forfait, mais exploiter lui-même ce système tout en offrant des services tarifés à la clientèle. Ainsi, les coûts de développement auraient pu être amortis.

51 De plus, le SCT aurait dû effectuer une analyse des risques d'affaires et des risques technologiques, ce qui lui aurait permis de cerner les risques les plus importants. Même si une seule option est privilégiée, une telle analyse est nécessaire afin d'évaluer les problèmes potentiels et de mettre en place des mesures d'atténuation. Nous abordons ce sujet plus en détail dans la prochaine section, qui porte sur la sécurité des données contenues dans les listes de commande de documents d'appel d'offres.

52 De même, en 2011, il n'y a pas eu d'analyse détaillée des options ni des risques lorsque le SCT a lancé un second appel d'offres public pour le développement et l'exploitation du SEAO. Bien qu'un dossier d'affaires ait été réalisé en 2005, lequel incluait une analyse des risques et des coûts, il ne portait que sur la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques. De plus, il n'était plus à jour puisqu'il datait de six ans.

53 Par ailleurs, le CSPQ a effectué des analyses coûts-bénéfices à l'égard du système de soumissions électroniques, lesquelles ont été mises à jour jusqu'en mai 2010. Selon un compte rendu du SCT produit en février 2011, le CSPQ a conclu qu'un système de soumissions électroniques réalisé à l'interne n'était pas rentable. Toutefois, nous n'avons pas obtenu l'information justifiant la décision finale selon laquelle cette option n'était pas rentable.

54 D'autre part, bien qu'une politique sur la tarification des services offerts par l'État ait été publiée en 2009, aucune documentation ne démontre que les **coûts des services tarifés** ont été évalués par le SCT lors de l'appel d'offres de 2011. Une telle évaluation lui aurait permis d'apprécier la justesse des tarifs proposés.

En vertu de la *Politique de financement des services publics* élaborée par le ministère des Finances, le financement des services publics repose entre autres sur la rigueur du mode de financement des services offerts par l'État, notamment par la connaissance des coûts des services tarifés, l'amélioration des services et l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire.

55 La firme sélectionnée en 2002 a également remporté l'appel d'offres de 2011. Le montant proposé par la firme était de 25 % inférieur à celui proposé par le seul autre soumissionnaire conforme et de 44 % inférieur au montant estimé par le SCT. Cet important écart de prix n'a pas fait l'objet d'une analyse détaillée de la part du SCT. Dans le cas présent, l'écart de prix est si important que même si l'autre soumissionnaire conforme avait obtenu une note parfaite sur le plan de la qualité, celui-ci n'aurait tout de même pas été sélectionné.

Sécurité des données contenues dans les listes de commande de documents d'appel d'offres

56 Pour assurer une gestion efficace des risques à l'égard de la sécurité de l'information, il est essentiel de déterminer les éléments sensibles et contre quoi ou qui il faut les protéger. Une fois ces éléments définis, il faut s'assurer que des mécanismes de sécurité efficaces sont en place pour garantir la disponibilité, la confidentialité et l'intégrité des données des organismes publics.

57 Plusieurs des données exploitées par le SEAO sont publiques. Toutefois, celles figurant dans les listes de commande de documents d'appel d'offres représentent une information sensible et parfois confidentielle.

58 Les données figurant dans ces listes sont constituées des noms et des coordonnées de tous les fournisseurs ayant commandé, par l'intermédiaire du SEAO, des documents d'appel d'offres, des addendas ainsi que des plans et devis en lien avec les avis publiés. Elles représentent une information particulièrement sensible avant la date limite de réception des soumissions.

59 En effet, ce type d'information peut influencer un processus d'appel d'offres. Par exemple, le fait de connaître l'identité des fournisseurs ayant commandé des documents d'appel d'offres peut permettre à un soumissionnaire de mieux préparer son offre. L'importance des données sensibles s'est accrue au cours des dernières années.

60 Puisque le SCT a mandaté une firme pour exploiter le SEAO, laquelle est aussi un important soumissionnaire auprès du gouvernement dans le domaine des technologies de l'information, il existe des risques liés à la sécurité des données contenues dans les listes de fournisseurs ayant commandé des documents d'appel d'offres. Jusqu'à maintenant, le SCT a effectué peu de suivi et de contrôles auprès de la firme à l'égard des risques qui concernent les accès non autorisés à cette information hébergée sur ses serveurs et les bris de confidentialité.

61 Les ministères et organismes, les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et ceux du réseau de l'éducation peuvent faire le choix de rendre publique, avant la date limite de réception des soumissions, la liste des fournisseurs ayant commandé des documents d'appel d'offres par l'intermédiaire du SEAO. D'ailleurs, le choix de rendre publique ou non l'information figurant dans les listes de commande n'est pas prévu dans la réglementation.

Depuis 2011, pour les organismes publics municipaux, l'option d'apparaître ou non dans les listes de commande est laissée à la discrétion des fournisseurs. Cette distinction provient d'un changement apporté au cadre juridique des municipalités. La réglementation interdit aux utilisateurs provenant des organismes municipaux d'accéder aux listes complètes de commande avant la date limite de réception des soumissions.

62 Pour l'année 2015, bien que près de 50 % des organismes publics aient diffusé au moins une fois cette information, cette **option** est peu utilisée. Selon les données fournies par le SCT, ces entités ont rendu publique la liste de commande pour seulement 13 % des avis d'appel d'offres public qu'elles ont diffusés en 2014 et pour 12 % de ceux publiés en 2015.

63 Ainsi, les données contenues dans les listes de commande qui ne sont pas rendues publiques demeurent confidentielles (plus de 85 %) et constituent de l'information sensible qui nécessite une surveillance et un suivi adéquats. Selon les données du SCT, une augmentation de la proportion d'information non publiée est observée depuis 2011.

64 Les données relatives aux listes de commande de documents d'appel d'offres existent depuis le début de la mise en place du SEAO. Elles sont emmagasinées dans une base de données sur les serveurs de la firme. Leur accès est possible de deux façons :

- un accès par l'intermédiaire du SEAO ;
- un accès direct à la base de données.

65 Une bonne pratique, qui permet de vérifier la présence et la robustesse des divers mécanismes de sécurité prévus dans un contrat, est de faire effectuer un audit technique par une firme externe. Or, depuis la mise en place du SEAO en juin 2004 et jusqu'à la fin de nos travaux, aucun audit technique externe n'a été réalisé. En l'absence d'un audit technique et de mécanismes de surveillance des accès, il est impossible d'appliquer les pénalités prévues dans le contrat en cas de manquements à cet égard.

66 Un mécanisme de sécurité important est la journalisation des accès au système et à la base de données, ce qui permet de garder des preuves des accès et d'effectuer des vérifications ultérieures. Pour être efficace, cette journalisation doit être sauvegardée sur des serveurs distincts, dont l'accès est restreint.

Accès par l'intermédiaire de l'application par les organismes

67 Pour accéder au SEAO, les organismes publics utilisent un identifiant et un mot de passe, et différents types d'accès et de droits leur sont attribués. Selon les documents que nous avons consultés, les accès par l'intermédiaire du SEAO aux listes de commande qui ne sont pas publiques sont journalisés. Il est donc possible, grâce à la journalisation, de repérer les accès à ces données par l'intermédiaire du système. Cependant, le SCT ne s'assure pas que les organismes publics effectuent les contrôles nécessaires à l'égard des droits d'accès. Par exemple, il pourrait s'assurer que ces entités révisent régulièrement la liste des personnes ayant accès à la base de données.

Accès directs à la base de données

68 Jusqu'en décembre 2015, les accès directs à la base de données n'étaient pas journalisés. Ainsi, il était impossible de repérer tout accès direct à la base de données, laquelle contient notamment les renseignements provenant des listes de commande. Dans cette situation, il n'est pas facile de déterminer s'il y a eu des accès directs et, le cas échéant, s'ils étaient légitimes ou non.

69 La question de la sécurité des données est d'autant plus importante que la firme qui exploite le SEAO est aussi un important soumissionnaire auprès du gouvernement dans le domaine des technologies de l'information. D'ailleurs, lors de l'appel d'intérêt de 2004 pour le développement et l'exploitation d'un système de soumissions électroniques, l'un des six fournisseurs a mentionné que le système devrait être hébergé sur les serveurs d'un organisme gouvernemental ou d'une autre organisation ne devant pas soumissionner aux appels d'offres du gouvernement. Sinon, même si la technologie est très sécurisée, la firme sélectionnée pourrait accéder aux données. En 2005, un comité interministériel, composé de représentants du SCT, du CSPQ et du ministère des Transports du Québec, arrivait à cette conclusion dans son dossier d'affaires portant sur le système de soumissions électroniques.

70 Cependant, le SCT a effectué peu de suivi et de contrôles à l'égard des mécanismes relatifs à la sécurité des données que la firme doit mettre en place. Lorsque la fonctionnalité liée à la réception et à la gestion des soumissions électroniques sera intégrée dans le SEAO, l'importance de la sécurité des données figurant dans ce système sera augmentée. Ces dernières renferment de l'information sensible quant à l'identité des soumissionnaires et aux détails de leur offre, y compris le prix soumis, ainsi que des renseignements personnels.

71 Au cours de nos discussions avec le SCT, celui-ci nous a mentionné qu'il était conscient de l'importance de la sécurité des données, notamment en ce qui concerne la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques. D'ailleurs, la firme prévoit des mécanismes de sécurité sur le plan technologique, fonctionnel et physique pour assurer la confidentialité et la protection du contenu des soumissions. Le SCT nous a indiqué que le déploiement de la fonctionnalité liée aux soumissions électroniques se fera par étapes et qu'il a l'intention d'élaborer, d'instaurer et de tester des contrôles à l'égard de la sécurité des données.

Modifications liées aux soumissions électroniques après la signature du deuxième contrat

72 Dans l'appel d'offres lancé en 2011, une des principales modifications prévues est la possibilité pour les fournisseurs de soumettre électroniquement leur offre à la suite de la publication d'un avis.

73 Le SCT a modifié les spécifications à l'égard de la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques. Ainsi, même si cette dernière devait être fonctionnelle en juin 2013, le SCT a dû repousser cette échéance et, en avril 2016, la fonctionnalité n'était toujours pas mise en place.

74 Depuis la signature du contrat, différentes raisons et de nouvelles exigences ont été invoquées, notamment une demande d'avis juridique pour s'assurer que la réglementation permet aux entreprises de soumissionner par voie électronique. Selon le dossier d'affaires de 2005, le cadre juridique ne nécessitait pas d'être modifié à l'égard de l'utilisation des soumissions électroniques.

75 En outre, au lieu que les fournisseurs utilisent la signature électronique pour authentifier les soumissions électroniques, le SCT envisage maintenant l'utilisation du service d'authentification du gouvernement (clicSÉCUR). L'objectif est notamment d'améliorer les façons de faire pour les entreprises et d'assurer une cohérence gouvernementale. Ce service permet d'authentifier un utilisateur, lequel est autorisé par le fournisseur à accéder aux services en ligne. Il est accessible aux entreprises depuis 2008, mais il n'a pas été envisagé en 2011. Ainsi, si cette option est retenue et indépendamment du contrat avec la firme, il en coûtera des frais supplémentaires pour la réalisation des travaux d'arrimage du SEA0 avec le service clicSÉCUR et pour l'utilisation de celui-ci. Toutefois, selon le SCT, les bénéfices seront plus importants que les coûts pour les entreprises.

76 Devant les nouvelles exigences du SCT, on a soulevé le fait que des investissements supplémentaires seront nécessaires. Les coûts de ces derniers seront assumés soit par le SCT, soit par la firme, soit par l'intermédiaire d'une hausse du **tarif** déjà prévu.

77 Si l'on considère que le SCT renégocie la tarification, le calendrier et le contenu à l'égard de la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques alors que le contrat est déjà signé, cela ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'équité envers les autres soumissionnaires, et ce, dans le contexte où le SCT a procédé par appel d'offres public.

Dans l'appel d'offres de 2011, il est indiqué que le tarif fixé pour chacun des éléments de la grille tarifaire proposée, dont ceux ayant trait à la soumission électronique, est valable pour les sept années d'exploitation prévues et, le cas échéant, pour chacune des trois années supplémentaires envisagées. Cependant, lorsqu'il s'agit de demandes jugées majeures par le SCT, la firme en évaluera les coûts et le SCT négociera un tarif qui sera facturé aux utilisateurs ou il assumera les frais afférents.

Suivi des contrats attribués à la firme

78 Le modèle d'affaires privilégié par le SCT augmente le risque de dépendance envers la firme. De plus, bien qu'il soit responsable du contrat conclu avec celle-ci, le SCT effectue peu de suivi détaillé auprès d'elle. D'ailleurs, pour la période visée par le premier contrat, il n'a pas fait le suivi des revenus générés par la firme pour l'utilisation du SEA0. Il n'a donc pas pu déterminer la valeur finale de ce contrat et s'en servir lors de l'appel d'offres de 2011.

79 Lors de l'appel d'offres de 2011, les principales fonctions requises pour ce système étaient les mêmes que lors du premier appel d'offres en 2002. Bien que de nouvelles fonctionnalités liées entre autres à la réception et à la gestion des soumissions électroniques aient été ajoutées au deuxième appel d'offres, celui-ci visait à assurer la continuité du SEAO à l'échéance du premier contrat. Pour cette raison, l'infrastructure technologique et l'application en place en 2011, qui n'étaient pas la propriété du gouvernement, représentaient une base de départ. Ainsi, nous nous interrogeons sur la possibilité pour tous les soumissionnaires d'être concurrentiels.

80 Cette situation sera encore plus préoccupante à la fin du contrat en 2019 (en 2022 si les options de renouvellement sont exercées) puisque la fonctionnalité relative aux soumissions électroniques sera intégrée dans le SEAO.

81 Par ailleurs, un des éléments qui aurait permis au SCT d'évaluer la valeur réelle des contrats attribués en 2002 et en 2011 aurait été d'effectuer un suivi des revenus provenant de l'utilisation du SEAO pour les périodes visées par ces deux contrats. Puisque le SCT n'effectue pas un tel suivi, il lui est difficile de savoir s'il existe des écarts entre les revenus réels et ceux estimés et d'en connaître les justifications.

82 Enfin, bien que le SCT tienne des rencontres de gestion mensuelles avec la firme, il ne fait pas d'analyse plus approfondie par l'intermédiaire des registres liés notamment aux incidents, aux changements et à la sécurité. Par exemple, s'il arrivait un incident relatif à un accès non autorisé à la base de données, le SCT ne serait pas au courant de celui-ci, à moins que la firme l'en informe.

Recommandations

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

- 4 Réaliser un dossier d'affaires au moment opportun afin de déterminer l'option la plus avantageuse pour le prochain système électronique d'appel d'offres.**
- 5 S'assurer de la mise en place des contrôles nécessaires afin de garantir la sécurité des données sensibles et confidentielles.**
- 6 Mettre en place, pour le prochain système électronique d'appel d'offres, des mesures pour diminuer le risque lié à la dépendance envers la firme.**
- 7 Effectuer un suivi adéquat du contrat.**

Commentaires des entités vérifiées

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

Commentaires de la Commission scolaire de Montréal

« **Commentaire généraux.** Le processus de publication sur le SEAO des informations relatives aux contrats à la CSDM a été instauré en 2008, lors de la mise en application de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP). Les exigences à ce moment étaient beaucoup moindres, comme en fait foi le rapport du Vérificateur général (paragr. 9). Ce processus à la CSDM n'a pas été modifié depuis son introduction.

« **Processus de publication.** Les donneurs de contrats doivent inscrire une demande de publication du contrat qu'ils ont attribué dans une application informatique du Bureau des approvisionnements (BDA). Le BDA publie les informations relatives au contrat qui lui sont ainsi transmises. Il s'agit donc d'une responsabilité partagée. L'action de publier les contrats était alors considérée comme un service très accessoire rendu par le BDA dans le cadre de ses fonctions. Le BDA est la seule entité de la CSDM autorisée à publier sur le SEAO.

« La grande décentralisation de fonctionnement à la CSDM (budgets et pouvoirs) entraîne le fait qu'il y a beaucoup de personnes impliquées dans le processus de gestion contractuelle, qui nécessitent de la formation quant à leurs responsabilités vis-à-vis des exigences de la LCOP.

« La CSDM est pourvue de plusieurs applications informatiques d'achat et de gestion contractuelle non intégrées qui complexifient et fragilisent la collecte des informations devant faire l'objet de publication (nature et délai de publication).

« Deux avenues seront empruntées pour donner suite aux recommandations énoncées par le Vérificateur général :

- assurer une formation continue donnée aux personnes impliquées dans la gestion contractuelle afin qu'elles comprennent mieux les responsabilités qui leur incombent au regard de la publication des informations des contrats ; accroître la formation donnée aux personnes impliquées dans la publication des informations sur le SEAO afin d'améliorer la maîtrise des processus ;
- déployer le système intégré de gestion contractuelle afin que toutes les informations liées à un contrat soient accessibles en temps réel par les personnes impliquées dans la publication des informations sur le SEAO ; structurer les processus internes afin d'exploiter ce nouvel outil de gestion contractuelle ; évaluer les options de reddition de comptes qui seront offertes dans le nouveau module "Approvisionnements" de Mozaik. »

Commentaires du Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec

« **Commentaires généraux.** Le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec adhère aux recommandations du Vérificateur général. Les constats sont exacts et découlent d'une analyse approfondie.

« L'équipe de direction tient à souligner son engagement à tout mettre en œuvre pour améliorer la publication des résultats des processus publics d'appels aux marchés et à formuler un plan d'action pour assurer la complète observance des règles en matière de reddition de comptes et, conséquemment, la qualité des données diffusées sur le SEAO.

« Votre vérification a porté sur les activités réalisées entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2015. La totalité des documents découlant de l'ensemble des 592 contrats de groupe émis dans cette période au nom des établissements participants a été déposée à l'équipe de vérificateurs. Dix-huit d'entre eux ont fait spécifiquement l'objet de l'étude. Les établissements membres du Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec peuvent procéder à leurs achats à partir de ces contrats de groupe représentant des dépenses annuelles de l'ordre d'un demi-milliard de dollars par an.

« Sans vouloir excuser les lacunes constatées, il est opportun de souligner un élément de contexte relatif à la période étudiée, à savoir que notre organisation a connu une double fusion au cours des dernières années, soit :

- au 1^{er} avril 2012, la création du Groupe d'approvisionnement en commun du Nord-Ouest du Québec, issu de la fusion des corporations suivantes :
 - Groupe d'achats de l'Abitibi-Témiscamingue inc.;
 - Corporation d'approvisionnement du réseau de la santé et des services sociaux de l'Outaouais;
 - Corporation d'approvisionnement Laurentides-Lanaudière;
- au 28 juin 2014, la création du Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec, issu de la fusion des entités suivantes :
 - Groupe d'approvisionnement en commun du Nord-Ouest du Québec;
 - Approvisionnement-Montérégie.

« Certaines lacunes relevées touchent des contrats antérieurs à la fusion de 2014 (15 sur 18) et ont été réalisées à un moment où les processus ne pouvaient être harmonisés (entités distinctes), situation qui est certes cause de disparités.

« En fait, la première fusion a été particulièrement difficile (2012) faute de ressources suffisantes pour la mise en place de trop nombreux changements, en plus d'assurer l'implantation rigoureuse et uniforme de modifications du cadre réglementaire pour le réseau de la santé et des services sociaux. Puis, une nouvelle réorganisation en 2014 avec encore une cascade de changements et, surtout, la priorité d'augmenter l'offre de services pour rencontrer les cibles

gouvernementales de plusieurs millions de dollars d'économies par la mutualisation des contrats, provoquant indéniablement un certain retard à mettre en place les procédures de contrôle complètes en gestion contractuelle. Sans écarter l'importance de la reddition de comptes exacte et complète et dans les délais prescrits, la priorité de nos équipes au cours de la période vérifiée a été de susciter le maximum d'économies et de contribuer significativement à protéger les services directs de santé et de services sociaux en période d'importante restriction budgétaire.

« **Information manquante.** La principale lacune relevée (11/19 observées) est d'avoir omis de décrire, dans un champ libre prévu au gabarit SEAO "Conclusion des contrats", les options d'une ou deux années de prolongation qui sont souhaitées et courantes dans les contrats de groupe du réseau de la santé et des services sociaux. Considérant que les descriptions sommaires des options étaient déjà inscrites dans les avis d'appel d'offres, l'information n'a pas été retranscrite à la conclusion des contrats. Une meilleure compréhension de la nuance entre la "description sommaire des options à la description initiale du contrat" et l'obligation de préciser la "description de ces options à la conclusion des contrats" permettra d'apporter les correctifs et d'améliorer les directives au sein de notre organisation.

« Un deuxième aspect relevé montre des omissions à la description finale des contrats (5/19). Comme les groupes d'approvisionnement en commun ne procèdent pas aux achats des biens et services des contrats qu'ils émettent, car ils agissent comme mandataires en coordonnant des processus d'appels aux marchés publics au nom des établissements, l'accès à la donnée de la description finale est difficile. Elle devient possible à la suite de validations de rapports de ventes que les adjudicataires produisent et qui peuvent être accessibles souvent dans des délais plus longs que ceux prévus (120 jours).

« Pour ce qui est de la mention selon laquelle "les documents sont disponibles seulement par l'intermédiaire du SEAO" lors de l'avis d'appel d'offres (2/19), les procédures en place dans tous les secteurs de notre regroupement depuis la fusion de 2014 assurent uniformément l'inscription de cette mention dans tout avis annonçant le lancement de processus de mise en concurrence.

« **Non-respect des délais de publication.** Des manquements quant au respect des délais pour la description initiale du contrat (5/19) ont aussi été notés et corrigés.

« Soyez assuré que le Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec s'engage à améliorer ses mécanismes de contrôle interne à l'égard de la publication de l'information dans le système électronique d'appel d'offres et à contribuer à la transparence et à l'équité dans les processus d'appel d'offres requis pour la desserte adéquate du réseau de la santé et des services sociaux. »

Commentaires du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

« Le MIDI accueille favorablement les recommandations énoncées par le Vérificateur général concernant la publication de l'information dans le SEAO. Ainsi, le MIDI prévoit revoir ses mécanismes de publication et de contrôle afin de prévenir le non-respect du délai de publication.

« Par ailleurs, le MIDI tient à préciser que plusieurs lacunes relatives au non-respect du délai de publication proviennent d'une interprétation erronée des dispositions transitoires d'une modification réglementaire, plutôt que de contrôles internes déficients.»

Commentaires du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« Le MTESS a pris connaissance du rapport de vérification de l'optimisation des ressources du Vérificateur général relatif au système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (SEAO).

« Le ministère est en accord avec les recommandations du Vérificateur général à l'égard du MTESS.

« Toutefois, il considère que les résultats ne peuvent pas être extrapolés à l'ensemble des activités contractuelles du ministère puisque la vérification n'a pas été réalisée à la suite d'un échantillonnage représentatif. D'ailleurs, 29 contrats ont été vérifiés sur un total de 2 110 contrats d'un montant de plus de 25 000 dollars conclus par le MTESS et publiés dans le SEAO au cours de la période visée.

« Par ailleurs, le MTESS tient également à souligner que des changements importants au cadre normatif en gestion contractuelle sont entrés en vigueur au cours de la période vérifiée. Ces changements ont eu des impacts sur la reddition de comptes des activités contractuelles du MTESS, tel l'assujettissement, en décembre 2012, des organismes à but non lucratif à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ainsi que les délais de publication sur le SEAO, qui ont été réduits en septembre 2013 de 180 jours à 30 jours pour les contrats de gré à gré. La publication sur le SEAO de la description finale des contrats ainsi que de toute dépense supplémentaire découlant d'une modification d'un contrat lorsque le montant initial du contrat est majoré de plus de 10% est devenue également requise en septembre 2013.

« Au cours des années vérifiées et dans l'année suivante, le ministère a apporté progressivement plusieurs modifications à ses mécanismes de contrôle internes et à ses systèmes de mission afin de s'assurer d'être en mesure de respecter adéquatement le cadre normatif en gestion contractuelle et ses modifications, notamment à l'égard de la publication de l'information dans le SEAO.

« Le MTESS assure un suivi rigoureux et une vigie des règles en gestion contractuelle en continu. Il poursuit ses efforts d'amélioration des processus d'acquisition de biens et de prestation de services, de conclusion et de gestion des contrats. Par conséquent, le ministère a débuté la mise en œuvre, au cours de l'année 2015-2016, des mesures de contrôle internes.

« Il importe également de souligner que le MTESS a mis en place des processus fiables lui permettant de s'assurer de l'intégralité de la publication de ses contrats dans le SEAO. À juste titre, comme le rapport le présente, le MTESS a publié l'intégralité de ses 2 110 contrats de plus de 25 000 dollars dans le SEAO au cours de la période vérifiée, et ce, malgré les changements importants au cadre normatif en gestion contractuelle à l'égard des activités du ministère.

« Le ministère prend l'engagement de poursuivre ses travaux d'amélioration continue en gestion contractuelle afin de répondre aux recommandations du Vérificateur général. »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« **Commentaires généraux.** Le SCT donnera suite aux recommandations du Vérificateur général. Il désire toutefois apporter des précisions importantes.

« **Analyse des options.** Pour appuyer le choix du modèle d'affaires du système électronique d'appel d'offres en 2004 et en 2011, le SCT a examiné les avantages et les risques associés aux différentes alternatives dans le contexte gouvernemental en vigueur et en considérant les modèles d'affaires d'autres administrations publiques comparables. Rappelons que l'élaboration d'un dossier d'affaires était peu répandue dans l'appareil gouvernemental au cours de cette période. Le modèle retenu est similaire à celui d'autres administrations publiques et permet de transférer au prestataire de services l'ensemble des risques incluant les risques d'affaires, les risques liés aux développements, à l'évolution et à l'opération du système. Par ce transfert de risques, le modèle garantit que le financement du système est assumé en totalité par ses utilisateurs, soit les entreprises qui le consultent en vue d'obtenir des contrats publics.

« Il est important de mentionner que depuis la mise en opération du système en 2004, non seulement les entreprises n'ont eu à assumer aucune augmentation de tarification, mais elles ont même bénéficié, à la suite de l'appel d'offres public de 2011, d'une baisse de tarification.

« **Sécurité des données contenues dans les listes de commande de documents d'appel d'offres.** Sur les 98 champs disponibles dans le système électronique d'appel d'offres, 97 sont publics. En ce qui a trait au champ concernant la liste de commandes, il ne s'avère pas nécessairement confidentiel. À cet égard, le choix de rendre cette information publique appartient à l'organisme public responsable de l'appel d'offres, sauf pour les municipalités où cette décision revient aux entreprises.

« De plus, le contrat entre le SCT et le prestataire de services qui administre le système électronique d'appel d'offres contient des clauses sévères en cas de manquement portant sur des éléments de sécurité et de confidentialité.

« **Soumission électronique.** À la suite d'une analyse de rentabilité complétée par le CSPQ en 2010, il s'est avéré qu'un développement à l'interne de la soumission électronique n'aurait pu se rentabiliser. Conséquemment, l'option du recours à l'externe a été retenue par le SCT.

« Les enjeux de sécurité sont une préoccupation constante du SCT. À cet égard, des mesures basées sur les meilleures pratiques de sécurité et sur les normes reconnues ont été testées par les organismes publics et seront mises en place dès le début des opérations. De plus, afin de s'assurer de la robustesse de ces mesures, une implantation graduelle est prévue.

« **Modifications liées aux soumissions électroniques après la signature du contrat.** Un changement au contrat considéré accessoire par le SCT a pu être possible compte tenu des récents développements jurisprudentiels en matière de technologies de l'information. Cette modification est au bénéfice des entreprises et a été effectuée conformément à la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

« Selon le SCT, le principe d'équité envers les concurrents a été respecté puisque le rang des soumissionnaires n'aurait probablement pas pu être modifié par ce changement étant donné l'écart de prix entre les soumissionnaires en comparaison avec la valeur du changement.

« De plus, puisque le cadre normatif en gestion contractuelle a évolué de façon significative depuis 2005, par souci de rigueur, le SCT s'est assuré d'effectuer les validations juridiques afin que la mise en place de cette fonctionnalité soit permise par les lois et règlements en vigueur.

« **Suivi des contrats attribués à la firme.** Le SCT documente ses options et prévoit des dispositions afin de se laisser une grande marge de manœuvre lui permettant de choisir la meilleure option en fonction du contexte. À titre d'exemple, des clauses sont prévues au contrat actuel afin d'assurer une transition harmonieuse du système à la suite d'un rapatriement à l'interne ou vers un autre prestataire de services. D'ici la fin du contrat actuel, le SCT analysera, par l'entremise d'un dossier d'affaires, l'ensemble des options en fonction du contexte.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Principales exigences liées à la publication

Sigles

CSDM Commission scolaire de Montréal

CSPQ Centre de services partagés du Québec

GACOQ Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec

MIDI Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion

MTESS Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

SCT Secrétariat du Conseil du trésor

SEAO Système électronique d'appel d'offres

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

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

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et de la réglementation connexe. Les travaux de vérification dont traite ce rapport sont menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
Vérifier l'intégralité et l'exactitude de l'information relative aux contrats attribués par les organismes publics contenue dans le SEAO, en conformité avec la réglementation.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les entités vérifiées publient dans le SEAO une information complète, exacte et en temps opportun relativement aux contrats accordés. ■ Le SCT et les entités vérifiées appliquent des mécanismes de contrôle pour favoriser la présence d'une information complète, exacte et disponible en temps opportun dans le SEAO, et ils en effectuent l'évaluation et le suivi. ■ Le SCT a mis en place le SEAO, lequel permet de fournir une information pertinente au regard de l'application de la réglementation.

Portée des travaux

Cette vérification porte sur le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec. Nous avons d'abord vérifié l'encadrement effectué par le SCT à l'égard du SEAO. Nous avons ensuite analysé le modèle d'affaires privilégié par le SCT pour l'exploitation de ce système. Il est à noter que ni la conformité des contrats à la *Loi sur les contrats des organismes publics* ni la gestion des contrats ne font l'objet de nos travaux.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons analysé divers documents et nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires et des professionnels des entités vérifiées. De plus, nous avons vérifié si l'information liée aux contrats publiée dans le SEAO était conforme en examinant les dossiers relatifs à un certain nombre de contrats accordés par les entités vérifiées.

Le choix des entités s'est fait à partir du volume des contrats attribués au cours de l'année 2013-2014 et de certains facteurs de risque (tableau 7).

Tableau 7 Contrats attribués par les entités vérifiées

	Valeur (M\$)	Nombre
Commission scolaire de Montréal	84,3	326
Groupe d'approvisionnement en commun de l'Ouest du Québec	485,7	209
Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion	5,7	48
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	202,1	1 043

Dans le cadre de nos travaux, nous avons analysé 73 contrats :

- 46 contrats accordés de gré à gré ;
- 24 contrats conclus à la suite d'un appel d'offres public ;
- 3 contrats attribués à la suite d'un appel d'offres sur invitation.

Les travaux de vérification ont été réalisés de janvier à mars 2016. Notre vérification a porté principalement sur les activités des exercices 2013-2014 et 2014-2015, mais certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Principales exigences liées à la publication

Publication	Délai ou fréquence	Contenu	Contrats d'approvisionnement	Contrats de construction	Contrats de services
Avis d'homologation ou de qualification					
Avis d'homologation de biens ¹	<ul style="list-style-type: none"> ■ Au départ ■ Au moins une fois l'an 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Liste des biens homologués 	✓		
Avis public de qualification de prestataires de services ou d'entrepreneurs lors de travaux relatifs aux infrastructures de transport	<ul style="list-style-type: none"> ■ 25 jours de la date limite de réception des soumissions ■ Au moins une fois l'an pendant la période de validité de la liste, laquelle ne peut pas excéder 3 ans (l'avis doit demeurer disponible pendant toute la période) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nom de l'organisme public ■ Description sommaire des services ou des travaux de construction et lieu de réalisation (let options, s'il y a lieu) ■ Applicabilité ou non d'un accord intergouvernemental au sens de l'article 2 de la loi ■ Endroit où obtenir des renseignements ou mention selon laquelle les documents d'appel d'offres ne peuvent être obtenus que par l'intermédiaire du SEAO ■ Endroit ainsi que date et heure limites fixés pour la réception et l'ouverture des soumissions 	✓	✓	✓
Appel d'offres public					
Avis d'appel d'offres public	<ul style="list-style-type: none"> ■ Au moins 15 jours avant la date limite de réception des soumissions 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nom de l'organisme public ■ Description sommaire des travaux, du lieu, des modalités d'exécution et des options, s'il y a lieu ■ Nature et montant de la garantie exigée quant à la soumission, le cas échéant ■ Applicabilité ou non d'un accord intergouvernemental au sens de l'article 2 de la loi 	✓	✓	✓

1. Un organisme public procède à une homologation de biens lorsqu'il y a lieu de s'assurer, avant de lancer un appel d'offres, de la conformité d'un bien à une norme reconnue ou à une spécification technique établie.

Publication	Délai ou fréquence	Contenu	Contrats d'approvisionnement	Contrats de construction	Contrats de services
Avis d'appel d'offres public (suite)	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 15 jours avant la date limite de réception des soumissions 	<ul style="list-style-type: none"> Endroit où obtenir des renseignements ou mention selon laquelle les documents d'appel d'offres ne peuvent être obtenus que par l'intermédiaire du SEAO Endroit ainsi que date et heure limites fixés pour la réception et l'ouverture des soumissions Mention de l'organisme public qui ne s'engage pas à accepter les soumissions reçues 	✓	✓	✓
Documents d'appel d'offres	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 15 jours avant la date limite de réception des soumissions 	<ul style="list-style-type: none"> Description des besoins, des travaux et, s'il y a lieu, des options Modalités de livraison ou d'exécution S'il s'agit d'un regroupement : nom de tout organisme public et de toute personne morale faisant partie de ce regroupement ou ayant exprimé par écrit son intention d'en faire partie ainsi que la détermination des besoins Dans le cas d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande, quantité approximative du bien ou valeur du contrat Conditions d'admissibilité Conditions liées à la conformité des soumissions Liste des documents ou des autres pièces exigés des soumissionnaires Modalités d'ouverture des soumissions Règles d'attribution du contrat, y compris les modalités de calcul s'il y a lieu 	✓	✓	✓

Publication	Délai ou fréquence	Contenu	Contrats d'approvisionnement	Contrats de construction	Contrats de services
Documents d'appel d'offres (suite)	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 15 jours avant la date limite de réception des soumissions 	<ul style="list-style-type: none"> Règles d'évaluation de la qualité, dont les critères retenus (minimalement 3) et les éléments requis pour qu'une soumission soit acceptable, s'il y a lieu Présence d'un système d'assurance qualité, s'il y a lieu Contrat à signer 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
Addenda aux documents d'appel d'offres public (le cas échéant)	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 7 jours avant la date limite de réception des soumissions 	<ul style="list-style-type: none"> Mention seulement si la modification a une incidence sur les prix 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
Résultats de l'ouverture publique des soumissions	<ul style="list-style-type: none"> 4 jours ouvrables après l'ouverture 	<ul style="list-style-type: none"> Publication des résultats de l'ouverture publique Nom des soumissionnaires 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓
Liste des prestataires ou des entrepreneurs qualifiés (lors d'un appel d'offres en 2 étapes)	<ul style="list-style-type: none"> 4 jours ouvrables suivant l'ouverture des soumissions 	<ul style="list-style-type: none"> Nom des entrepreneurs ou des prestataires de services retenus et montant soumis 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓
Description initiale du contrat	<ul style="list-style-type: none"> 15 jours après la conclusion du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> Nom du ou des fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services Nature des biens, des services ou des travaux de construction qui font l'objet du contrat Date de conclusion du contrat Montant du contrat Description des options, s'il y a lieu, ainsi que dépenses supportées si toutes les options sont exercées 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓ ✓² ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓ ✓³ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓ ✓^{3,4} ✓
Dépenses supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> 60 jours suivant la modification 	<ul style="list-style-type: none"> Montant des dépenses supplémentaires, y compris les dépenses cumulées qui ont précédé celles excédant de 10 % le montant initial du contrat Chacune des dépenses supplémentaires subséquentes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓

2. Pour les contrats d'approvisionnement à commandes, il s'agit du montant estimé de la dépense pour chacun des fournisseurs.

3. S'il s'agit d'un contrat à exécution sur demande, c'est le montant estimé de la dépense pour chacun des prestataires de services ou des entrepreneurs.

4. S'il s'agit d'un contrat à tarif applicable, le montant estimé du contrat est en fonction de la méthode de paiement retenue (forfait, pourcentage, taux horaire).

Publication	Délai ou fréquence	Contenu	Contrats d'approvisionnement	Contrats de construction	Contrats de services
Description finale du contrat	<ul style="list-style-type: none"> ■ 90 jours après la fin du contrat ■ 120 jours s'il y a un regroupement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nom du ou des fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services ■ Date de fin du contrat ■ Montant total déboursé ■ Liste des prix ou endroit où se la procurer, s'il s'agit d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande qui concerne plusieurs fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services ■ Type et nombre d'options exercées et montant total payé, s'il y a lieu 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓⁵ ✓ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓⁵ ✓ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓⁵ ✓ ✓
Appel d'offres sur invitation ou contrat de gré à gré					
Description initiale du contrat	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30 jours suivant la conclusion du contrat 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mode d'attribution du contrat ■ Nom du ou des fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services ■ Nature des biens, des services ou des travaux de construction faisant l'objet du contrat ■ Date de conclusion du contrat ■ Montant du contrat ■ Description des options, s'il y a lieu, ainsi que dépenses supportées si toutes les options sont exercées ■ Disposition légale en vertu de laquelle le contrat a été attribué de gré à gré, s'il y a lieu, alors qu'il comporte une dépense égale ou supérieure au seuil d'appel d'offres public ■ Motifs invoqués pour soustraire le contrat à l'appel d'offres public dans le cas d'un contrat attribué selon le paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 13 de la loi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓ ✓ ✓² ✓ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓ ✓ ✓³ ✓ ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ✓ ✓ ✓ ✓^{3,4} ✓ ✓

2. Pour les contrats d'approvisionnement à commandes, il s'agit du montant estimé de la dépense pour chacun des fournisseurs.
3. S'il s'agit d'un contrat à exécution sur demande, c'est le montant estimé de la dépense pour chacun des prestataires de services ou des entrepreneurs.
4. S'il s'agit d'un contrat à tarif applicable, le montant estimé du contrat est en fonction de la méthode de paiement retenue (forfait, pourcentage, taux horaire).
5. S'il s'agit d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande avec plusieurs fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services, le nom de ces derniers et le montant payé à chacun doivent être publiés.

Publication	Délai ou fréquence	Contenu	Contrats d'approvisionnement	Contrats de construction	Contrats de services
Dépenses supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ 60 jours suivant la modification 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Montant des dépenses supplémentaires, y compris les dépenses cumulées qui ont précédé celles excédant de 10% le montant initial du contrat ■ Chacune des dépenses supplémentaires subséquentes 	✓	✓	✓
Description finale du contrat	<ul style="list-style-type: none"> ■ 90 jours après la fin du contrat ■ 120 jours s'il y a un regroupement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nom du ou des fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services ■ Date de fin du contrat ■ Montant total payé ■ Liste des prix ou endroit où se la procurer, s'il s'agit d'un contrat ■ Commandes ou à exécution sur demande ■ Type et nombre d'options exercées ainsi que montant total payé, s'il s'agit d'un contrat comportant des options 	✓ ✓ ⁵ ✓	✓ ✓ ⁵ ✓	✓ ✓ ⁵ ✓
Contrats dont la valeur est inférieure à 25 000 dollars, mais pour lesquels le montant total payé est égal ou supérieur à 25 000 dollars	<ul style="list-style-type: none"> ■ 90 jours après la fin du contrat ■ 120 jours s'il y a un regroupement 	<ul style="list-style-type: none"> ■ En plus des documents exigés pour la description finale : ■ Mode d'attribution du contrat ■ Nature des biens, des travaux de construction ou des services qui font l'objet du contrat ■ Date de conclusion du contrat 	✓	✓	✓

5. S'il s'agit d'un contrat à commandes ou à exécution sur demande avec plusieurs fournisseurs, entrepreneurs ou prestataires de services, le nom de ces derniers et le montant payé à chacun doivent être publiés.