

# Chapitre 10

## Ministère de

### l'Approvisionnement et des Services - Contrats visant les professionnels en TI

## Contenu

Contexte .....	251
Étendue .....	251
Résumé des résultats .....	252
Résultats de l'examen des 40 contrats ministériels .....	252
Questions communiquées à des ministères individuels .....	258

# Ministère de l'Approvisionnement et des Services – Contrats visant les professionnels en TI

## Contexte

**10.1** L'examen visait à déterminer la conformité des ministères aux modalités du marché de prestation de services informatiques (marché SI). Ce marché de prestation de services a été établi pour obtenir des services de différents professionnels en technologie de l'information (TI) sans qu'il soit nécessaire de lancer un appel d'offres chaque fois qu'un ministère a besoin d'une personne pour un projet. Notre bureau s'est intéressé à la question à la suite de nos constatations de vérification des dépenses d'un exercice antérieur. Dans cette vérification antérieure, nous avons constaté un certain nombre d'anomalies relatives au paiement des professionnels des systèmes d'information en vertu de ce marché. Nous avons relevé, par exemple, un cas où le montant versé était supérieur au montant inscrit au contrat, un cas où le même service semblait avoir été facturé deux fois à un ministère, et un cas où l'exactitude mathématique de la facture n'avait pas été vérifiée avant le paiement alors qu'il y avait une erreur. En raison de ces problèmes, nous avons décidé de nous pencher de plus près sur le domaine.

## Étendue

**10.2** Notre vérification a consisté dans un examen des paiements versés par six ministères en vertu de 40 contrats SI pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2000 au 31 août 2000. La majorité des 40 contrats, d'une valeur totale de 4 494 379 \$, avaient une durée d'un an. Les six ministères que nous avons examinés et le nombre de contrats pour chacun figurent à la pièce 10.1.

*Pièce 10.1**Ventilation par ministère des  
contrats examinés*

Ministère	Nombre de contrats	Valeur totale des contrats
Santé et Mieux-être	10	1 605 000 \$
Finances	1	130 000
Bureau du contrôleur	4	589 330
Approvisionnement et Services	9	884 416
Formation et Développement d'emploi	1	135 463
Transports	15	1 150 170
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>4 494 379 \$</b>

**Résumé des résultats**

**10.3** Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait modifier les modalités du marché SI de façon à définir plus explicitement l'intention de ce marché de prestation de services. En particulier, le ministère devrait fournir des exemples d'utilisations acceptables et inacceptables du marché SI, y compris montrer quand les ministères devraient obtenir un service par appel d'offres, et quand l'obtenir en vertu du marché SI.

**10.4** Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait modifier les modalités du marché SI de façon à clairement définir les termes clés, en particulier les termes « compétences particulières », « besoins à court terme » et « projet technologique complet ». Le ministère devrait aussi fournir des exemples sur la façon de bien structurer un contrat.

**10.5** Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait modifier les modalités du marché SI de façon à y inclure une clause précisant que les ministères sont chargés de la surveillance et du suivi des heures de travail des personnes sous contrat pour tous les contrats passés en vertu du marché SI. Dans le cadre de notre examen, nous avons constaté que cela n'était pas fait dans 60 % des cas.

**10.6** Le ministère de l'Approvisionnement et des Services devrait remettre le marché SI aux ministères plus tôt, ce qui leur donnerait le temps pour se conformer aux modalités du marché SI, en particulier l'obligation d'obtenir trois propositions de prix. Nous avons constaté que, dans 88 % des contrats que nous avons examinés, les ministères n'avaient pas obtenu trois propositions de prix. En leur remettant le marché SI plus tôt, les ministères seraient mieux en mesure de planifier leurs activités TI, surtout si des compétences clés sont retenues dans le cadre de l'entente.

**Résultats de l'examen  
des 40 contrats  
ministériels**

**10.7** Nous passons maintenant à nos observations et à nos recommandations qui découlent de notre examen des 40 contrats. La pièce 10.2 fournit les résultats regroupés des contrôles par sondages. La majorité des caractéristiques que nous avons soumises à un contrôle par sondages ont révélé des violations importantes. Nous avons analysé les

résultats de même que l'information recueillie dans nos discussions avec les directeurs TI des ministères et le personnel de la Direction centrale des achats du ministère de l'Approvisionnement et des Services. Nous formulons plusieurs observations sur ce que nous croyons être la source d'un grand nombre d'erreurs, ainsi que des recommandations sur la façon de réduire de telles erreurs à l'avenir. La plupart de nos observations ont trait aux améliorations qui devraient être apportées aux modalités du marché SI. Nous faisons aussi des observations qui ont trait à la Centrale des achats et à son rôle dans la communication d'information aux ministères.

*Pièce 10.2*

*Résultats des contrôles par sondages fondés sur un échantillon de 40 contrats dans six ministères*

Caractéristique	Nombre de violations (sur 40)	% d'erreur
Description claire de l'exigence	17	43 %
Preuve de trois propositions de prix	35	88 %
Feuilles de présence correctement suivies	24	60 %
Contrats envoyés à Approvisionnement et Services	19	48 %
Relevé du total des paiements au dossier	29	73 %
Contrat dépassant la limite de 250 000 \$	1	3 %
Les catégories du contrat correspondent aux catégories du marché SI	4	10 %
Contrat admissible en vertu du marché SI (besoins à court terme ET compétences particulières)	28	70 %

**Améliorations à apporter au marché SI**

*Les termes clés devraient être définis*

**10.8** Le marché SI a été élaboré pour établir une liste d'admissibilité de fournisseurs de services professionnels en informatique, spécialisés en technologie de l'information. Deux situations peuvent justifier le recours au marché par un ministère :

**Condition 1 :** Acquérir des « compétences particulières » pour des « besoins à court terme » à un coût qui ne peut dépasser 250 000 \$, ou

**Condition 2 :** Entreprendre un « projet technologique complet » dont le coût est de 25 000 \$ ou moins.

**10.9** Dans notre examen des modalités du marché SI, nous avons noté que les trois termes clés énoncés dans les conditions (compétences particulières, besoins à court terme et projet technologique complet) ne sont pas définis. En omettant de définir ces termes, la Centrale des achats a laissé aux ministères le soin de les interpréter. Notre examen nous a montré que les ministères donnent à ces termes une interprétation qui peut varier pour accommoder différentes situations. Or, nous estimons que ces situations n'exigent pas toutes la prestation de services en vertu du marché SI. À notre avis, pour que la Centrale des achats réussisse à obtenir des ministères qu'ils se conforment au marché, la définition des termes clés est essentielle.

**Condition 1 : Acquérir des « compétences particulières » pour des « besoins à court terme » à un coût qui ne peut dépasser 250 000 \$**

**10.10** À la suite de notre examen des 40 contrats, nous avons conclu qu'au moins 70 % des contrats n'étaient pas admissibles en vertu de ce marché de prestation de services, ce que nous avons déterminé en évaluant si les contrats répondaient effectivement à des « besoins à court terme ». Nous n'avons pas pu déterminer si les contrats répondaient à la condition d'acquisition de « compétences particulières », car nous ne pensons pas avoir les connaissances nécessaires pour faire une évaluation éclairée. Nous n'avons trouvé dans notre échantillon aucun contrat visant un « projet technologique complet ».

**10.11** Avant d'évaluer un contrat pour voir s'il répondait à un « besoin à court terme », il nous fallait définir le terme. Aux fins de notre examen, nous avons décidé qu'une durée de moins d'un an serait une définition raisonnable de « besoin à court terme ». Nous avons employé cette définition pour nous guider dans l'évaluation des contrats. Nous avons toutefois retenu les contrats dont la durée était plus longue si la « compétence particulière » faisait l'objet d'une date de début et d'une date de fin déterminées.

**10.12** Notre examen nous a révélé que la majorité des contrats avaient une durée d'un an, soit du 1<sup>er</sup> avril 2000 au 31 mars 2001. Nous avons aussi remarqué que les ministères avaient tendance à renouveler ces contrats d'une année à l'autre. Nous nous attendions à trouver des contrats dont la durée varierait en fonction du temps durant lequel le ministère avait besoin de la « compétence particulière » fournie par le contrat. Nous avons plutôt trouvé des contrats de durée fixe pour du travail qui semblait de nature continue, par exemple au service de dépannage, à la maintenance des systèmes, à l'élaboration à long terme de logiciels, etc. Nous ne croyons pas que du travail renouvelé chaque année devrait être admissible en vertu de ce type de contrat.

**10.13** Nous avons aussi noté que, dans les contrats de nature continue, les ministères ont de la difficulté à clairement décrire le besoin. (Fournir une telle description fait partie des modalités. En particulier, les modalités exigent l'inscription d'une date de début et d'une date de fin.) Dans de tels cas, la description était très brève, ne fournissant pas les détails que nous attendions. En fait, les 17 contrats pour lesquels nous avons trouvé que la description du besoin n'était pas claire sont aussi des contrats que nous avons jugé non admissibles en vertu des modalités du marché SI.

**10.14** Comme il est mentionné précédemment, nous n'avons pas tenu compte des « compétences particulières » de la condition 1 dans l'évaluation de l'admissibilité des contrats en vertu du marché SI. Nous avons toutefois noté ceci : comme le terme « compétence particulière » n'est pas défini, les ministères pourraient l'interpréter de manière à éviter de dépasser la limite de 250 000 \$ par contrat.

**10.15** Voici un exemple qui illustre la situation. Au cours de nos contrôles par sondages, nous avons trouvé un contrat qui avait dépassé la

limite de 250 000 \$. Le contrat en question visait une personne et durait 12 mois. Durant cette période, la personne a fait des travaux qui demandaient deux ensembles de compétences. Les travaux reliés à chaque ensemble de compétences valaient moins que la limite de 250 000 \$. Le ministère pensait que, en divisant le travail entre deux ensembles de compétences, il évitait la limite de 250 000 \$. Il avait toutefois passé un seul contrat pour les deux ensembles de compétences.

### *Recommandations*

**10.16** Nous avons recommandé que le ministère modifie les modalités du marché SI de façon à définir plus explicitement l'intention de ce marché de prestation de services. En particulier, le ministère devrait fournir des exemples d'utilisations acceptables et inacceptables du marché SI, y compris montrer quand les ministères devraient obtenir un service par appel d'offres, et quand l'obtenir en vertu du marché SI.

**10.17** Nous avons recommandé que le ministère modifie les modalités du marché SI de façon à clairement définir les termes clés, en particulier les termes « compétences particulières », « besoins à court terme » et « projet technologique complet ». Le ministère devrait aussi fournir des exemples sur la façon de bien structurer un contrat.

### *Les modalités n'obligent pas les ministères à suivre les heures de travail du personnel sous contrat*

**10.18** Les modalités du marché SI n'obligent pas les ministères à surveiller ou à suivre les heures de travail du personnel sous contrat. À notre avis, la surveillance et le suivi des heures de travail sont un élément essentiel du processus de passation des contrats. C'est la seule façon pour les ministères de s'assurer qu'ils paient pour des services réellement rendus. Notre examen a révélé que, dans 60 % des cas, les ministères n'avaient pas suivi les heures de travail des personnes sous contrat comme ils l'auraient dû. Cela porte à conclure qu'il est peut-être nécessaire d'inclure une telle exigence dans les modalités, puisque les ministères ne semblent pas s'acquitter de cette fonction de surveillance. Nous avons noté divers degrés de surveillance durant notre examen des contrats. Dans certains cas, les ministères recevaient mais n'approuvaient pas les feuilles de présence. Dans d'autres, les ministères ne vérifiaient pas la concordance des feuilles de présence et des factures. Enfin, il arrivait que les ministères ne reçoivent même pas de copies des feuilles de présence.

**10.19** Nous sommes d'avis que de bonnes pratiques de gestion requièrent que quelqu'un soit tenu responsable de ces fonctions. Idéalement, les employés du ministère devraient s'assurer que les personnes sous contrat travaillent sur des projets pertinents et facturent leurs services correctement au ministère. De plus, un employé devrait vérifier la concordance des feuilles de présence et des heures facturées. Un ministère a fait remarquer qu'il est difficile de confier ces fonctions à un employé ministériel, car la majeure partie des services de TI sont impartis à des entreprises privées. Toutefois, comme principe général,

nous croyons que quelqu'un au ministère devrait surveiller et approuver les heures des personnes sous contrat.

### *Recommandation*

**10.20 Nous avons recommandé que le ministère modifie les modalités du marché SI de façon à y inclure une clause précisant que les ministères sont chargés de la surveillance et du suivi des heures de travail des personnes sous contrat pour tous les contrats passés en vertu du marché SI.**

### **Améliorations requises dans les communications avec les ministères**

#### *La parution du marché devrait être devancée*

**10.21** Les discussions tenues avec les ministères montrent qu'ils sont insatisfaits du moment de la parution du marché SI. Le marché SI a paru le 31 mars 2000. De nombreux ministères avaient des contrats qui expiraient à cette date. Or, ces ministères ne pouvaient renouveler leurs contrats avant de recevoir le nouveau marché SI, car ils ne savaient pas si un marché SI allait même exister. Il s'ensuit que, le 1<sup>er</sup> avril 2000, les ministères ont immédiatement renouvelé leurs contrats pour s'assurer que les services TI ne seraient pas interrompus. C'est l'une des raisons que les ministères ont données pour justifier leur non-respect de l'obligation d'obtenir trois soumissions (88 % des contrats que nous avons examinés ne comportaient aucun élément probant à cet égard). Les ministères voulaient surtout assurer la poursuite de leurs activités, plutôt que veiller à optimiser les fonds publics, comme aurait pu le permettre l'obtention de trois soumissions.

### *Recommandation*

**10.22 Nous avons recommandé que le ministère remette le marché SI aux ministères plus tôt, ce qui leur donnerait le temps de se conformer aux modalités du marché SI, en particulier l'obligation d'obtenir trois propositions de prix. Une parution plus précoce du marché SI aidera également les ministères à planifier leurs activités TI s'ils ont sous contrat des personnes ayant des compétences clés en vertu du marché de prestation de services informatiques.**

### *Réponse du ministère*

**10.23** Le sous-ministre d'Approvisionnement et Services a réagi ainsi à nos constatations :

*Le ministère de l'Approvisionnement et des Services se réjouit de l'occasion d'améliorer les processus et les procédures pour l'obtention de services tels que le marché de prestation de services informatiques, surtout que le ministère fait des appels d'offres pour de tels services depuis 1995 seulement. De fait, j'avais déjà demandé qu'un certain nombre des points soulevés soient examinés avant le prochain marché.*

*La première génération de contrats a été élaborée sans que l'on connaisse très bien le genre et la quantité d'expertise nécessaire. Le marché le plus récent est plus facile à comprendre et précise beaucoup mieux le genre de services informatiques requis. Nous reconnaissons aussi qu'une importante priorité du dernier marché de prestation de services informatiques était d'assurer la flexibilité nécessaire*

*pour répondre aux besoins déterminés du gouvernement en rapport avec le défi du passage à l'an 2000.*

*Le ministère admet la présence d'un certain nombre de faiblesses dans le marché de prestation de services informatiques et a pris les mesures suivantes :*

*1) un comité composé de membres du personnel de la Centrale des achats et des Services gouvernementaux de l'informatique (SGI) a reçu le mandat de préparer un cahier des charges plus détaillé pour le prochain marché. Il s'agira notamment de définir « compétences particulières », « besoins à court terme » et « projet technologique complet », comme il est mentionné dans votre rapport. Le comité aidera aussi les ministères en élaborant des énoncés des travaux normalisés, des modèles de contrat et des processus de suivi et de surveillance.*

*2) Le ministère rédigera et enverra un avis aux ministères clients visés au sujet des points suivants : documentation des propositions de prix reçues des vendeurs, améliorations nécessaires pour la surveillance des montants facturés et des feuilles de présence des entrepreneurs, nécessité d'envoyer les contrats à la Centrale des achats, nécessité d'avoir des énoncés des travaux complets, assurance par les ministères que le libellé du contrat est conforme aux catégories de services informatiques, etc.*

*Bien que le ministère ait admis que des améliorations peuvent et seront apportées au prochain marché, notre personnel, tant à la Centrale des achats qu'aux SGI, croit que les ministères utilisateurs n'ont entrepris que des travaux importants et nécessaires en matière d'informatique.*

*La limite entre les appels d'offres pour des projets particuliers et le recours au marché de prestation des services informatiques doit effectivement être revue, et il pourrait y avoir, dans de futurs contrats, des projets achetés en vertu de différents marchés de prestation de services ou par appels d'offres individuels, mais nous ne pensons pas que la gamme des services requis différera grandement des services requis durant la période de la vérification. Nous espérons que les observations de vérification concernant l'inadmissibilité des projets ne sont pas mal interprétées. Des contacts réguliers et étroits sont maintenus entre le personnel d'Approvisionnement et Services et le personnel TI des autres ministères, et nous ne sommes au courant d'aucun cas où des travaux inutiles ou improductifs ont été entrepris. Les problèmes touchent le processus, et non la nécessité du travail à faire. [Traduction.]*



## Questions communiquées à des ministères individuels

### Les dossiers des contrats ne contiennent pas tous trois propositions de prix

**10.24** En plus de faire rapport de nos constatations et conclusions générales au ministère de l'Approvisionnement et des Services, nous avons communiqué nos constatations détaillées à chaque ministère responsable des contrats que nous avons examinés et formulé des recommandations à leur intention. Dans la plupart des cas, les réponses montrent que des changements seront apportés pour améliorer la conformité. Voici un résumé de nos constatations détaillées.

**10.25** En vertu des modalités du marché SI, les ministères sont tenus d'obtenir trois propositions de prix de trois entreprises différentes avant d'adjuger les contrats. Les discussions avec le personnel des ministères ont révélé qu'ils ont l'habitude de téléphoner à des entreprises avant d'adjuger les contrats. Cependant, dans cinq des ministères où nous avons fait des contrôles par sondages, il est rare de trouver en dossier des éléments probants pour indiquer que cela a été fait. Par exemple, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a pu fournir la preuve que trois propositions de prix avaient été obtenues pour quatre des neuf contrats que nous avons examinés. Ainsi, un des contrats pour lesquels nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que trois propositions de prix avaient été obtenues avait trait à une personne qui travaillait comme analyste principal de systèmes. Le contrat visait la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars et prévoyait 240 jours de travail à quatre heures par jour. La valeur totale du contrat était de 96 000 \$. Nous avons relevé une situation similaire au ministère de la Santé et du Mieux-être. Dans ce cas, il s'agissait d'une personne qui travaillait comme gestionnaire de projet. Le contrat couvrait la période allant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars, et le contrat prévoyait 225 jours de travail. Le montant total du contrat se chiffrait à 135 000 \$.

**10.26** À notre avis, il est nécessaire pour les ministères d'obtenir trois propositions de prix pour montrer qu'ils ont donné à plusieurs fournisseurs la possibilité de soumissionner. De plus, la mesure améliore la capacité du ministère d'obtenir un meilleur prix pour les services à fournir. L'information devrait être versée à tous les dossiers. Si trois propositions de prix ne sont pas obtenues, une explication devrait figurer au dossier.

### Recommandation

**10.27** Nous avons recommandé que les ministères obtiennent au moins trois propositions de prix de vendeurs avant d'adjuger un contrat SI. Ces propositions de prix devraient être documentées et conservées en dossier avec le contrat signé. Dans les cas où il est impossible d'obtenir trois propositions de prix, le directeur des TI devrait documenter les raisons.

### La qualité des énoncés des travaux varie

**10.28** En vertu des modalités du marché SI, chaque dossier de contrat devrait contenir un énoncé clair des exigences, dont une description des services à fournir et les dates de début et de fin. C'est ce qu'on appelle souvent un énoncé des travaux.

**10.29** Nous avons remarqué que la qualité des énoncés des travaux varie d'un contrat à l'autre. Par exemple, certains contrats contiennent une excellente description des services à fournir, et l'étendue des travaux est très détaillée et claire. Cependant, dans quatre des ministères dans lesquels nous avons fait des contrôles par sondages, ce n'est pas toujours le cas. Nous sommes d'avis que la pratique suivie par le ministère de l'Approvisionnement et des Services d'inclure un énoncé des travaux détaillé dans le contrat contribue à éliminer les problèmes ou les différends qui pourraient survenir au sujet de l'étendue des travaux. Nous souhaitons voir un tel degré de détail dans tous les contrats.

*Recommandation*

**10.30** Nous avons recommandé que chaque contrat contient un énoncé clair et détaillé des travaux.

**Absence d'un relevé du total des paiements au dossier**

**10.31** En vertu des modalités du marché SI, le dossier de chaque contrat doit contenir un relevé du total des paiements versés. Dans de nombreux dossiers de contrat que nous avons examinés, nous n'avons pas trouvé de relevé. Le suivi des paiements est nécessaire non seulement pour satisfaire aux modalités du marché SI, mais aussi pour veiller à ce que le ministère ne dépasse pas le montant prévu au contrat.

*Recommandation*

**10.32** Nous avons recommandé que les ministères s'assurent que le dossier de chaque contrat SI contient un relevé du total des paiements versés en vertu du contrat, comme l'exigent les modalités du marché SI.