

---

# MINISTÈRES DU PROCUREUR GÉNÉRAL, DES SERVICES CORRECTIONNELS ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

## 3.03–Projet d’intégration du système judiciaire

---

### CONTEXTE

Entreprise conjointe des ministères du Procureur général, des Services correctionnels et du Solliciteur général (les Ministères), le Projet d’intégration du système judiciaire a été mis sur pied en 1996 dans le but de moderniser l’administration de la justice et d’accroître l’efficacité et l’accessibilité du système judiciaire. Le Projet touchera environ 22 000 employés travaillant pour les Ministères dans 825 endroits répartis dans l’ensemble de la province, ainsi que les services de police municipaux, les juges, les avocats du secteur privé et le grand public.

Le Projet vise à offrir des avantages financiers et qualitatifs aux utilisateurs du système judiciaire. Le besoin d’amélioration de l’administration de la justice en Ontario a été mis en lumière par un certain nombre d’enquêtes judiciaires, d’études et de jurys du coroner, qui ont recommandé d’améliorer et d’accélérer l’échange de renseignements au sein du système judiciaire. L’amélioration de l’échange de renseignements permettra :

- d’accroître la sécurité du public et des policiers;
- de rendre le système judiciaire plus accessible et mieux adapté aux besoins;
- de réduire ou d’éliminer les pratiques non efficaces et les délais au sein du système.

L’objectif du Projet était d’améliorer la circulation de l’information au moyen de la rationalisation des processus en vigueur et du remplacement des anciens systèmes informatiques et des échanges de renseignements sur papier par de nouveaux systèmes et de nouvelles technologies compatibles. On acheminerait l’information par voie électronique entre les utilisateurs, réduisant ainsi le temps, les efforts et les sommes consacrés à la production et à la récupération des documents. Les principaux nouveaux systèmes informatiques sont énumérés dans le tableau suivant :

### Principaux nouveaux systèmes informatiques du Projet d'intégration du système judiciaire

Secteur judiciaire	Système
Services de police	Répartition assistée par ordinateur Gestion des dossiers
Procureurs de la Couronne	Gestion des dossiers
Tribunaux	Gestion des dossiers, mise au rôle automatisée et dépôt électronique des documents Enregistrement judiciaire audionumérique
Services correctionnels	Système de suivi et d'information sur les contrevenants

Source des données : *Projet d'intégration du système judiciaire, Bureau de gestion du projet*

On prévoyait également de créer un système commun d'enquête pour permettre aux personnes autorisées d'un secteur judiciaire d'accéder aux dossiers détenus dans d'autres secteurs sur les causes, les victimes, les témoins, les suspects, les personnes inculpées et les personnes condamnées et d'établir des liens avec ces dossiers.

Le Projet a été mis en œuvre au moyen du processus d'achat commun, dans le cadre duquel le gouvernement et des partenaires du secteur privé fournissent conjointement les ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation d'un projet et partagent les risques et les bénéfices qui y sont associés. En septembre 1997, les Ministères ont choisi SHL Systemhouse Co. (SHL) comme fournisseur principal. SHL dirigeait un consortium de partenaires du secteur privé (le consortium) pour choisir de concert avec les Ministères les nouveaux systèmes informatiques et les implanter. En 1998, EDS Canada Incorporated (EDS) a fait l'acquisition de SHL et assumé ses obligations contractuelles.

Les ententes contractuelles du Projet ont d'abord été énoncées en septembre 1997 dans un contrat-cadre qui a fait l'objet d'une révision en mars 1998. Aux termes de ce contrat, EDS fournissait environ 75 % du financement et des ressources nécessaires pour mettre le Projet en œuvre, tandis que les Ministères fournissaient le reste de l'investissement requis. En vertu des dispositions du contrat concernant le partage des risques, la rétribution et les primes d'encouragement de EDS étaient subordonnées à la réalisation d'avantages financiers précis pour les Ministères, tels que la réduction des effectifs et l'augmentation des recettes.

Le Bureau de gestion du projet a été créé en 1997 pour coordonner les travaux à exécuter dans le cadre du Projet. Il était chargé notamment de préparer l'analyse de rentabilisation et de la mettre à jour et de comptabiliser le compte des investissements en commun et celui des avantages générés par le projet. Deux administrateurs, l'un choisi conjointement par les Ministères et l'autre en provenance de EDS, dirigeaient le Bureau. Une équipe conjointe des opérations, composée d'employés du consortium et des Ministères, assurait l'exécution de presque tous les travaux du Projet.

Le Projet devait rendre des comptes à un comité de sous-ministres, composé du directeur général de l'information pour la fonction publique qui représentait le Conseil de gestion du gouvernement, et de représentants des Ministères. Un comité directeur, composé de

---

représentants du système judiciaire de l'Ontario et d'intervenants clés, avait été créé également pour fournir des conseils sur le Projet.

En mars 1998, le coût estimatif total du Projet était de 180 millions de dollars, montant que l'on prévoyait récupérer grâce à des avantages financiers estimatifs de 326 millions de dollars. Le contrat exigeait que l'installation des nouveaux systèmes soit terminée avant août 2002.

À la fin de notre vérification, le coût total du Projet atteignait environ 159 millions de dollars et environ 200 employés des Ministères et du consortium y travaillaient à plein temps. Toutefois, en raison des retards et de l'augmentation des coûts, les Ministères négociaient avec EDS pour déterminer si, quand et comment le Projet serait terminé et à quel coût.

## OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification du Projet d'intégration du système judiciaire visait à évaluer dans quelle mesure :

- on avait instauré des systèmes et des procédures permettant de garantir la conformité aux politiques du gouvernement qui régissent l'utilisation du processus d'achat commun;
- la gestion du Projet respectait le principe d'économie.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons défini les critères dont nous nous inspirerions pour en atteindre les objectifs. La haute direction du Projet d'intégration du système judiciaire a examiné ces critères et les a acceptés.

La vérification comprenait des entrevues avec le personnel concerné ainsi qu'un examen analytique des politiques et des procédures, des rapports de gestion, des échantillons de dossiers et des systèmes financiers et de gestion. Nous nous sommes également renseignés sur les façons de faire d'autres territoires.

Notre vérification s'étend jusqu'au 31 mars 2001. Nous n'avons pas été en mesure de réduire l'étendue de notre vérification, car les vérificateurs internes des Ministères n'avaient effectué aucune vérification importante du Projet d'intégration du système judiciaire récemment.

---

# CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Le Projet d'intégration du système judiciaire a subi des augmentations de coût et des retards importants. Alors que le coût estimatif établi en mars 1998 pour mener le Projet à bien était de 180 millions de dollars, ce coût avait grimpé à 359 millions de dollars en mars 2001. Au cours de la même période, les avantages financiers prévus de 326 millions de dollars ont été ramenés à 238 millions de dollars. De plus, on prévoit que les systèmes ne seront pas tous implantés avant la date limite prévue dans le contrat, soit août 2002. Ces augmentations de coût et ces retards nous préoccupaient à plus d'un point de vue.

Nous sommes arrivés à la conclusion que l'exigence de la politique du processus d'achat commun voulant que l'on procède à une vérification diligente pour appuyer les prévisions de coûts et d'avantages dans une analyse de rentabilisation n'avait pas été respectée dans le Projet d'intégration du système judiciaire. Certes, on avait suffisamment démontré le besoin de recourir au processus d'achat commun pour réaliser le Projet et la direction du projet avait lancé un appel d'offres en bonne et due forme pour choisir le fournisseur. Toutefois, nous avons constaté les lacunes suivantes dans l'analyse de rentabilisation initiale, sur laquelle était fondée l'approbation du Projet, et dans les analyses de rentabilisation subséquentes utilisées pour en surveiller la progression :

- Le calendrier présenté dans l'analyse de rentabilisation initiale était audacieux et fondé sur le scénario le plus favorable. Il ne tenait pas vraiment compte de l'ampleur des changements apportés par le Projet, de la complexité de l'administration de la justice, en particulier celle des tribunaux, ni de la capacité des fournisseurs de livrer en temps voulu les systèmes informatiques prévus.
- L'insuffisance de la recherche effectuée pour préparer l'analyse de rentabilisation de mars 1998 a abouti à une surestimation de plus de 30 millions de dollars des avantages financiers prévus. Nous avons en outre constaté que l'estimation des avantages, ramenée déjà à 238 millions de dollars dans la dernière analyse de rentabilisation, était encore surestimée de quelque 57 millions de dollars.

Par ailleurs, nous avons remarqué que la direction du projet et la haute direction des tribunaux ne s'étaient pas encore entendues sur les détails entrant dans le calcul des avantages prévus de 172 millions de dollars pour les tribunaux, ce qui représentait plus de 70 % des avantages financiers totaux du Projet. À cause de ce retard, le Projet risquait de ne pas pouvoir réaliser tous les avantages prévus.

Même si la direction du projet avait négocié des ententes contractuelles prudentes qui imposaient un plafond de 220 millions de dollars au montant total que pouvait toucher EDS et qui assujettissaient tout paiement à la réalisation d'avantages financiers, nous avons conclu que d'autres aspects des ententes contractuelles faisaient que l'administration du Projet ne respectait pas le principe d'économie. Plus précisément :

- Les modalités initiales de l'accord prévoyaient le versement de primes d'encouragement de 51 millions de dollars au fournisseur, ce qui correspondait à plus de 40 % de l'investissement initial prévu du fournisseur. Ces primes s'ajoutaient à d'autres formes de rétribution incluses dans les frais qu'il imputait au Projet, comme une prime importante sur les tarifs du personnel, des intérêts sur l'investissement et une marge sur les achats.

- Les tarifs négociés pour le personnel du consortium étaient particulièrement élevés par rapport aux tarifs réclamés à d'autres ministères par le même fournisseur pour des travaux semblables. D'après nos calculs, l'écart estimatif, pendant la durée du Projet, augmentait de 25 millions de dollars le coût total du Projet.
- Les taux de facturation du personnel du consortium travaillant au Projet étaient à peu près trois fois plus élevés que ceux du personnel des Ministères pour des travaux semblables. Nous avons en outre relevé une erreur dans le calcul des tarifs du personnel des Ministères qui aurait pour conséquence que ceux-ci imputeraient au Projet environ 3 millions de dollars de moins que ce qu'ils devraient imputer pendant la durée du Projet. Il s'ensuit que le consortium toucherait une part disproportionnellement élevée des économies réalisées dans le cadre du Projet, par rapport aux Ministères.

Nous avons également constaté que la direction du projet se devait de prendre des mesures pour garantir que les frais d'investissement imputés au Projet étaient soumis à des contrôles internes adéquats, tout comme le recours à des experts-conseils. Notre vérification a abouti à l'élimination et à la récupération d'un montant de plus de 300 000 \$ en frais imputés en double et en loyer excessif.

Par ailleurs, la sécurité du système déjà utilisé par les services de police et du système qui serait installé pour les services correctionnels nous préoccupait beaucoup. En attendant l'instauration de nouveaux contrôles pour la protection des mots de passe et la transmission des données, les renseignements confidentiels contenus dans ces systèmes, y compris les données sur les suspects, sur les victimes, sur les témoins, sur les personnes inculpées et sur les personnes condamnées, sont susceptibles d'être consultés et manipulés par des personnes non autorisées.

### **Réponse globale des Ministères**

**Les Ministères qui participent au Projet d'intégration du système judiciaire apprécient les observations du vérificateur provincial de l'Ontario, car elles mettent en lumière les aspects susceptibles d'amélioration. Les Ministères prennent note des recommandations du vérificateur et sont impatients de participer à l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun entrepris par le Secrétariat du Conseil de gestion.**

**Le Projet d'intégration du système judiciaire est une initiative de transformation technologique et opérationnelle sans précédent du point de vue de la complexité et du nombre d'intervenants. Le processus d'achat commun constitue un outil efficace pour réaliser les objectifs du Projet parce qu'il permet au gouvernement de faire appel à des compétences essentielles du secteur privé et de lui faire assumer une partie des risques financiers associés à un projet. Afin de contrebalancer les risques, le secteur privé exige des encouragements, y compris des tarifs convenables pour le personnel affecté au Projet. Au cours de la renégociation de l'accord-cadre avec EDS, les Ministères continueront de viser un équilibre approprié entre les risques et les encouragements et tiendront compte des questions soulevées par le vérificateur.**

---

# CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

## ***PROCESSUS D'ACHAT COMMUN***

La directive du Conseil de gestion du gouvernement et les lignes directrices du Secrétariat du Conseil de gestion pour le processus d'achat commun exigent de recourir au processus d'appel d'offres pour la sélection des partenaires du secteur privé. Les partenaires travaillent en étroite collaboration avec les Ministères à des projets approuvés en bonne et due forme pour définir, concevoir, élaborer et mettre en œuvre conjointement de nouveaux modes de prestation de services.

Les lignes directrices initiales publiées en novembre 1995 pour le processus d'achat commun ont fait l'objet d'une révision en octobre 1998. Les lignes directrices révisées fournissent des directives sur les cas dans lesquels les Ministères peuvent recourir au processus d'achat commun, sur l'état de préparation organisationnelle, sur la sélection des fournisseurs au moyen d'appels d'offres, sur le déroulement des négociations, sur l'établissement des contrats, sur la mise en œuvre des projets et sur la gestion. Les lignes directrices précisent en outre les exigences relatives à l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement et aux comptes rendus annuels au Conseil.

Nous constatons que le processus d'achat commun comporte des incertitudes et des risques importants. Par exemple :

- Contrairement aux processus traditionnels, on choisit les fournisseurs en fonction de leurs compétences et de leur expérience et non en fonction des prix soumissionnés. C'est seulement après la sélection finale d'un fournisseur que le gouvernement négocie les taux de facturation du personnel du fournisseur qui seront imputés au projet. Par ailleurs, les frais imputés au projet sont fondés sur un prix coûtant majoré jusqu'à l'achèvement des travaux. En l'absence d'un prix de soumission initial et d'un engagement de prix ferme, il est souvent difficile d'évaluer le bien-fondé et le rapport qualité-prix des tarifs imputés au projet.
- Les Ministères et le partenaire du secteur privé définissent, conçoivent et implantent de concert les systèmes qui permettront d'atteindre les résultats opérationnels souhaités. Toutefois, on ne connaît ni la nature ni l'étendue précises des travaux à exécuter au cours des étapes préliminaires d'un projet et on prend des décisions en se fondant uniquement sur les renseignements limités dont on dispose à ce moment. Cet état de choses peut donner lieu à des incertitudes et à des fluctuations importantes des coûts et des avantages prévus et à un risque accru de ne pas terminer le projet dans les délais.
- Les lignes directrices exigent de préparer une analyse de rentabilisation à l'appui du projet en quantifiant les avantages financiers. Elles précisent en outre que la mesure dans laquelle le fournisseur prévoit de partager les risques, l'investissement et les avantages détermine la rigueur avec laquelle le fournisseur et le ministère étudieront l'analyse de rentabilisation du projet et réaliseront la vérification diligente à l'appui des prévisions de coûts et d'avantages. Toutefois, au moment de préparer l'analyse de rentabilisation, la direction du projet se sent obligée de réduire les coûts au minimum et

---

de réaliser les avantages le plus tôt possible pour que le Conseil de gestion du gouvernement approuve le projet. Dans ces conditions, on risque donc d'établir un calendrier de mise en œuvre beaucoup trop optimiste et audacieux et d'aller ainsi à l'encontre de la vision des Ministères, lesquels s'attendent à des systèmes de qualité et à des perturbations minimales des programmes.

Dans le cas du Projet, nous sommes arrivés à la conclusion que la direction avait défini une bonne partie des risques et des incertitudes et qu'elle avait pris des mesures pour les atténuer. De plus, elle avait respecté en général certaines politiques clés du gouvernement qui régissent l'utilisation du processus d'achat commun. Plus précisément, le besoin de former un partenariat avec le secteur privé avait été suffisamment démontré, et la direction avait choisi un partenaire privé à la suite d'un appel d'offres et avait négocié un plafond pour la rétribution du fournisseur. Toutefois, conformément à ce que nous décrivons plus loin dans le rapport, on avait omis de satisfaire à une exigence essentielle sur le plan des prévisions utilisées dans l'analyse de rentabilisation. Nous avons en outre relevé un certain nombre d'aspects de la mise en œuvre du processus d'achat commun que la direction du projet se devait d'améliorer pour assurer le respect du principe d'économie.

## Partenariat avec le secteur privé

Conformément aux lignes directrices du processus d'achat commun, un ministère peut faire appel aux compétences, à l'expérience et aux ressources du secteur privé pour entreprendre de grands projets complexes de conception-construction-exploitation comportant plusieurs étapes, pour lesquels il est peu probable qu'il dispose du temps, des compétences et des ressources financières nécessaires pour définir, concevoir et élaborer ses propres solutions. Tant le ministère que le partenaire éventuel doivent être en mesure de financer les coûts d'investissement du projet, investissement qu'ils récupéreront lorsque le projet générera des économies de coûts et des nouvelles recettes. Les coûts récupérés sont attribués à chaque partie en fonction de son investissement. Les partenaires du secteur privé peuvent en outre toucher des primes d'encouragement pour la réalisation des étapes déterminantes du projet.

Nous sommes arrivés à la conclusion que les Ministères avaient démontré de façon suffisante le besoin de former un partenariat avec le secteur privé pour réaliser le Projet. Aucun autre territoire de compétence ne possédait un système judiciaire intégré de l'envergure de celui visé par le Projet. Compte tenu de l'étendue et de la complexité du Projet, sa réalisation exigeait des ressources financières, des ressources humaines, des compétences et une expérience considérables dont les Ministères ne disposaient pas.

## Processus de sélection

Nous avons constaté en outre que, dans l'ensemble, le processus de sélection du fournisseur avait été équitable et transparent. Les Ministères avaient choisi de concert le fournisseur en appliquant le processus en deux étapes exposé dans les lignes directrices du processus d'achat commun publiées par le Secrétariat du Conseil de gestion. L'appel d'offres a été lancé en août 1996 et trois consortiums de vendeurs y ont répondu. Un comité composé des dirigeants des Ministères a évalué les soumissions à la lumière des critères suivants :

- la stabilité financière des principaux fournisseurs constituant le consortium;
- l'expérience et les compétences pertinentes et prouvées des fournisseurs;

- l'approche globale proposée pour répondre aux exigences fonctionnelles du Projet;
- les arrangements offerts, y compris l'importance de l'investissement monétaire des fournisseurs dans le Projet et la récupération de la rétribution des fournisseurs à même les économies réalisées ou par d'autres moyens innovateurs.

En novembre 1996, les deux fournisseurs ayant obtenu la note la plus élevée à la première étape de l'évaluation sont passés à la seconde étape, qui exigeait qu'ils fassent une présentation orale.

En septembre 1997, à la fin des négociations, le fournisseur choisi, SHL Systemhouse Co., a signé un contrat-cadre avec les Ministères à titre de fournisseur principal. Le contrat a été révisé en mars 1998 après la première phase du Projet, qui comprenait la réalisation d'une étude de faisabilité et la planification du Projet. Avant de signer le contrat révisé, les Ministères et le consortium ont pu examiner de façon approfondie l'analyse de rentabilisation et ont convenu que les coûts et avantages prévus étaient réalistes. Le contrat exposait en détail l'étendue du Projet, les arrangements pour la gestion conjointe du Projet, les conditions et les dispositions pour résilier le contrat ainsi que les modes de calcul des coûts d'investissement, des économies et des nouvelles recettes associés au Projet et de la rétribution du consortium.

## **ANALYSE DE RENTABILISATION**

L'analyse de rentabilisation du Projet établit les coûts et les avantages prévus. Conformément aux lignes directrices du processus d'achat commun, le ministère et le partenaire du secteur privé partagent les coûts d'investissement d'un projet et divisent la rémunération qu'il génère d'après la répartition des risques et l'attribution des avantages financiers.

L'analyse de rentabilisation initiale était révisée au fur et à mesure de l'exécution des travaux et de la collecte de nouveaux renseignements. Elle faisait l'objet d'une mise à jour officielle à la fin de chaque phase du Projet, moment où la direction du projet rendait également compte des progrès réalisés au Conseil de gestion du gouvernement.

En raison du principe de partage des risques et des bénéfices inhérent au processus d'achat commun et de l'absence d'une récupération garantie de l'investissement, les deux parties étaient tenues de s'entendre sur l'analyse de rentabilisation. Par ailleurs, il fallait satisfaire en tout temps aux deux critères financiers suivants pendant la durée des travaux pour assurer la poursuite du Projet :

- le ratio avantages-investissement doit être supérieur à 1,1:1;
- l'investissement du consortium ne doit pas être supérieur à 200 millions de dollars, taxes non comprises.

Si l'un ou l'autre de ces critères n'était pas satisfait, l'une ou l'autre partie pouvait résilier le contrat et toucher sa part des avantages financiers générés par le Projet jusqu'à ce moment.

Le 31 mars 2001, alors que le montant total investi dans le Projet atteignait 159 millions de dollars, celui-ci faisait face à d'importantes augmentations de coûts. Les avantages financiers prévus avaient été réduits et les dates d'implantation des nouveaux systèmes avaient été reportées. Le tableau ci-dessous montre les écarts entre l'analyse de rentabilisation du 31 mars 1998 et celle du 31 mars 2001.



---

**Coûts d'investissement et avantages estimatifs  
en 1998 et en 2001**

Date de l'analyse de rentabilisation	Coûts d'investissement (en millions de \$)	Avantages (en millions de \$)	Ratio avantages-investissement
31 mars 1998	180	326	1,81:1
31 mars 2001	312	238	0,76:1

*Source des données : Projet d'intégration du système judiciaire, Bureau de gestion du projet*

L'analyse de rentabilisation du 31 mars 2001 indiquait qu'aucun des deux critères à satisfaire pour poursuivre le Projet n'était satisfait : le ratio avantages-investissement était inférieur à 1,1:1 et l'investissement exigé du consortium, soit environ 75 % des coûts d'investissement de 312 millions de dollars, dépassait la limite de 200 millions de dollars. Qui plus est, les coûts d'investissement de 312 millions de dollars étaient sous-estimés dans cette analyse de rentabilisation. La direction du projet estimait qu'il en coûterait 359 millions de dollars pour terminer le Projet et que les travaux se prolongeraient au-delà du mois d'août 2002, date d'échéance des travaux stipulée dans le contrat. Toutefois, étant donné que des coûts de 47 millions de dollars seraient engagés après la date d'échéance et que le contrat interdisait toute imputation de coûts d'investissement au Projet après cette date, l'analyse de rentabilisation ne tenait pas compte de tous les coûts estimatifs dans les prévisions de coûts du 31 mars 2001.

En mars 2001, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé la renégociation des modalités du contrat-cadre conclu entre les Ministères et EDS. À la fin de notre vérification, les négociations étaient en cours et étaient censées aboutir à une analyse de rentabilisation révisée et à un nouvel échéancier pour mener le Projet à bien. Les Ministères devront faire approuver par le Conseil de gestion toute nouvelle modalité contractuelle.

Si les Ministères décident de poursuivre le Projet à la suite des négociations, la réalisation des nouveaux systèmes dépend de la gestion de diverses sources importantes de risques et de pressions. Jusqu'à maintenant, la direction du projet n'a pas eu beaucoup de succès dans ce domaine, en particulier du point de vue des coûts et des dates d'échéance. À l'avenir, la direction devra :

- exercer un contrôle efficace des coûts du Projet et calculer de façon plus exacte les avantages financiers estimatifs et les réaliser;
- livrer, conformément à l'échéancier révisé, des versions finales des logiciels d'application qui répondent aux exigences des intervenants du système judiciaire;
- faire approuver rapidement les modifications nécessaires de la réglementation du système judiciaire pour faciliter l'implantation des nouveaux systèmes destinés aux tribunaux.

### Recommandation

Si les Ministères décident de poursuivre le Projet d'intégration du système judiciaire à la suite des négociations, ils doivent prendre les mesures qui s'imposent pour mener le Projet à bien de manière efficiente et dans les délais prévus. Les contrôles de la gestion du Projet doivent faire l'objet d'un examen pour définir des façons :

- de réduire au minimum le risque que le Projet ne soit pas terminé dans les nouveaux délais établis et que les coûts révisés soient dépassés;
- de garantir que les avantages estimatifs sont bel et bien réalisables et qu'ils sont réalisés au bout du compte.

### Réponse des Ministères

*Les Ministères ont mis en œuvre des processus améliorés pour atténuer les risques et les réduire au minimum et pour garantir la réalisation des avantages prévus. En ce qui a trait à la recommandation :*

- *Les Ministères ont instauré des contrôles plus efficaces afin de réduire au minimum les risques définis par le vérificateur sur le plan de l'échéancier et des coûts. Ces contrôles comprennent la création d'un comité directeur intersectoriel et d'un comité directeur pour le Projet et la définition de la hiérarchie des responsabilités.*
- *Dans le cadre de la renégociation du contrat-cadre avec EDS, les documents décrivant les avantages font l'objet d'un examen, dans le but de les renouveler et de les signer de nouveau en témoignage de l'engagement des deux parties de réaliser les avantages prévus. De nouveaux critères d'acceptation rigoureux sont mis en œuvre.*

## ÉCHÉANCIER DU PROJET

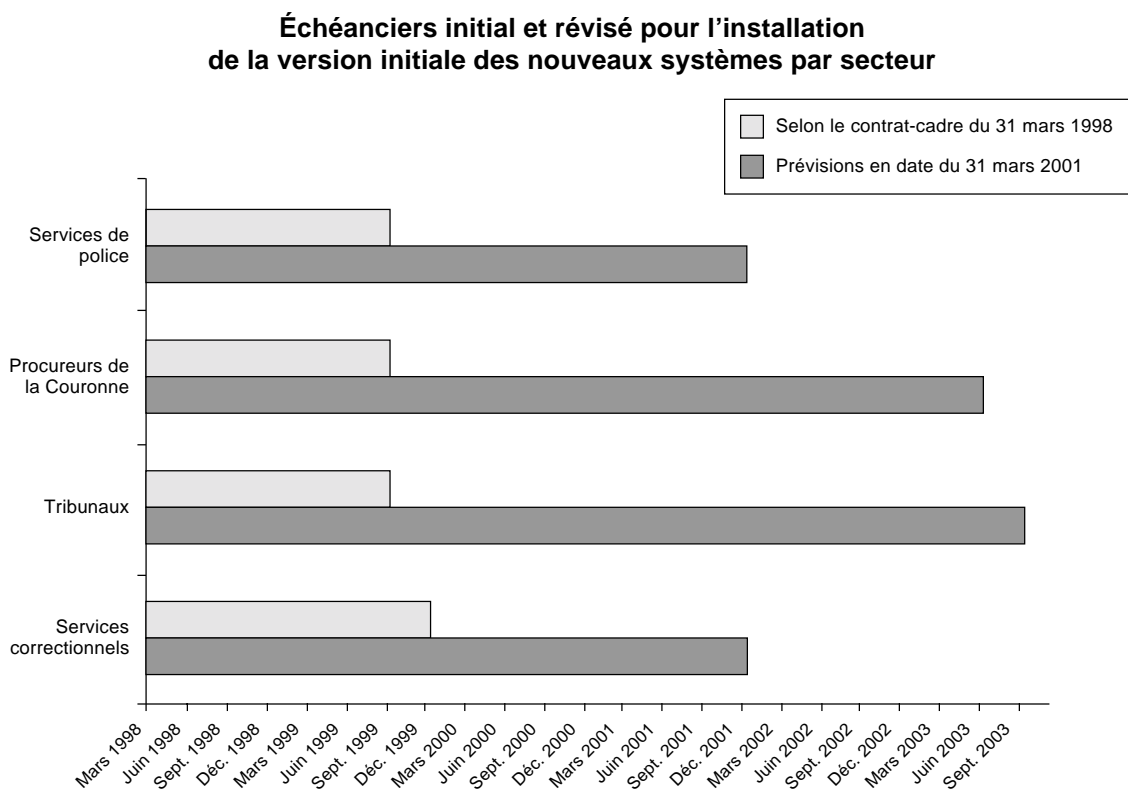
Le Projet comporte cinq phases. Au moment de notre vérification, on avait atteint les phases 4 et 5, comme on peut le constater dans le tableau suivant.

### Échéancier réel du Projet par phase

Phase	Description	Dates d'exécution réelles
1	Étude de faisabilité/planification	Septembre 1997 – mars 1998
2	Définition des exigences	Avril 1998 – octobre 1998
3	Conception	Novembre 1998 – avril 1999
4	Développement/acquisition	Mai 1999 – en cours
5	Implantation	Novembre 2000 – en cours

*Source des données : Projet d'intégration du système judiciaire, Bureau de gestion du projet*

Lorsque la direction du projet a établi l'échéancier initial du Projet, les dates prévues pour l'exécution des phases étaient plus audacieuses que les dates d'exécution réelles indiquées ci-dessus. Afin d'implanter les systèmes le plus rapidement possible, la direction avait prévu que la plupart des nouveaux systèmes seraient fonctionnels avant septembre 1999 et que tous les systèmes seraient dotés de la version finale et entièrement implantés avant août 2001. Le graphique à barres ci-dessous montre les écarts entre l'échéancier initial du Projet pour l'installation de la version initiale des systèmes et les prévisions actuelles.



Source des données : *Projet d'intégration du système judiciaire, Bureau de gestion du projet*

La direction a négligé plusieurs facteurs lorsqu'elle a établi l'échéancier initial. Résultat, les travaux à exécuter ainsi que le coût véritable du Projet ont été considérablement sous-estimés. La direction du projet l'a reconnu dans son tout dernier rapport au Conseil de gestion du gouvernement :

- Ampleur des changements*—La direction du projet a sous-estimé le temps et les efforts nécessaires pour faire accepter l'ampleur des changements inhérents au Projet et les réaliser. Par exemple, le système destiné aux tribunaux, qui était censé générer plus de 70 % des avantages financiers du Projet, fonctionnait en grande partie avec des systèmes d'information et de gestion de documents sur papier. Le plan initial visant à implanter la plupart des nouveaux systèmes et des nouvelles procédures dans la période de 18 mois allant de mars 1998 à septembre 1999 a donné lieu à une certaine résistance de la part du personnel judiciaire et de la magistrature.

La direction du projet a également sous-estimé le temps nécessaire pour mener de vastes consultations auprès du grand nombre d'utilisateurs du système judiciaire, ce qui comprend non seulement les fonctionnaires mais aussi les juges nommés par les gouvernements fédéral et provincial et d'autres effectifs qui ne relèvent pas des organismes administratifs et législatifs du gouvernement. Par exemple, dans le cadre du développement du système d'enregistrement judiciaire audionumérique qui était en cours au moment de notre vérification, il faudrait tenir des consultations avec le personnel judiciaire, les membres de la magistrature, les membres du Barreau et les procureurs de la Couronne.

En raison de ces facteurs, il a fallu réviser le plan d'implantation de manière que tous les nouveaux systèmes soient installés indépendamment les uns des autres et que leur implantation se fasse par le biais de versions multiples.

- *Développement des systèmes*—La direction du projet a sous-estimé le temps et les efforts nécessaires pour adapter, développer et mettre à l'essai des logiciels avant et pendant l'implantation des systèmes. La plupart des logiciels des nouveaux systèmes étaient des applications de série qui ont été achetées auprès de six fournisseurs à la suite d'un appel d'offres. Les fournisseurs devaient développer ou adapter leurs applications pour satisfaire aux exigences fonctionnelles du Projet et s'assurer de la compatibilité des nouveaux systèmes; parallèlement, EDS a entrepris le développement de nouvelles applications pour faciliter l'intégration future des divers systèmes individuels.

Les six fournisseurs choisis ont mis plus de temps que le délai de six mois qui avait été accordé pour modifier leurs applications afin de satisfaire aux exigences de l'Ontario et les intégrer aux autres systèmes. Dans le cas des systèmes des tribunaux notamment, les changements nécessaires étaient considérables et difficiles à effectuer. Les problèmes d'adaptation ont été accentués par le fait que les fournisseurs des logiciels d'application étaient en général de petites sociétés exploitées dans des marchés à créneaux, qui disposaient de peu de ressources pour réaliser les travaux requis dans les délais prévus.

Un grand nombre des limites et des lacunes des applications choisies auraient pu être repérées plus tôt. Par exemple, au moment de la signature du contrat-cadre, quatre tribunaux ontariens utilisaient déjà les versions précédentes d'une application qui a été choisie par la suite. Toutefois, l'efficacité de ces versions dans les tribunaux concernés n'avait pas été évaluée.

La direction du projet nous a informés qu'elle savait que les versions précédentes de l'application ne convenaient pas aux tribunaux de l'Ontario. Or, à notre avis, la connaissance de ce fait renforce la nécessité d'évaluer les points forts et les points faibles de toutes les applications, y compris les aspects qui nécessitent des améliorations selon les gestionnaires des tribunaux.

Bien que les risques associés aux facteurs susmentionnés aient été définis dans les propositions initiales soumises au Conseil de gestion du gouvernement entre 1996 et 2000 au sujet du Projet, on a néanmoins utilisé dans l'analyse de rentabilisation des échéanciers audacieux et des scénarios de coûts favorables. À notre avis, les lignes directrices du processus d'achat commun seraient plus efficaces si elles exigeaient que l'analyse de rentabilisation soit plus réaliste et fondée sur des renseignements validés. Dès qu'il serait question d'hypothèses et de risques importants, il faudrait préparer des scénarios pour prévoir tant le meilleur que le pire des cas.

### Recommandation

Afin d'améliorer les contrôles des échéanciers et des coûts tant pour ce projet que pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, les Ministères doivent collaborer avec le Conseil de gestion du gouvernement à la révision des lignes directrices du processus d'achat commun pour exiger :

- que l'on utilise dans l'analyse de rentabilisation des renseignements fiables que l'on validera le plus tôt possible;
- que dans les cas où il faut poser des hypothèses importantes, il faille aussi présenter dans l'analyse de rentabilisation plusieurs scénarios exposant clairement les risques financiers associés à chacun.

### Réponse des Ministères

*Les Ministères ont entrepris l'élaboration de processus visant à améliorer en permanence la planification des projets de même que la surveillance des échéanciers et des coûts associés aux projets. Ils ont notamment élargi la structure de gestion actuelle par l'ajout de nouveaux contrôles qui renforcent la responsabilité du Projet et l'efficacité du processus décisionnel.*

*Les Ministères croient comprendre que le Secrétariat du Conseil de gestion examine présentement les lignes directrices du processus d'achat commun afin de définir, d'élaborer et d'instaurer des lignes directrices supplémentaires pouvant s'avérer nécessaires pour garantir l'efficacité de la planification et de la gestion des initiatives futures entreprises dans le cadre du processus d'achat commun. Les Ministères sont impatients de faire part au Secrétariat du Conseil de gestion dans le cadre de cet examen de l'expérience qu'ils ont acquise avec le Projet d'intégration du système judiciaire. Ils tiendront alors compte de la recommandation du vérificateur voulant que les propositions comprennent une analyse de rentabilisation comportant plusieurs scénarios exposant clairement les risques financiers associés à chacun.*

## AVANTAGES DU PROJET

L'analyse de rentabilisation de la phase 1 a été préparée avec l'aide du personnel des Ministères, des membres du consortium et des intervenants. Cette analyse est devenue la base du contrat-cadre révisé le 31 mars 1998 et le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé le projet en se fondant sur les avantages financiers du Projet présentés dans cette analyse.

Le tableau suivant compare les avantages prévus au début du Projet à ceux prévus à l'heure actuelle.

### Avantages initiaux et actuels du Projet par secteur

Secteur	Économies de coûts (en millions de \$)	Nouvelles recettes (en millions de \$)	Total (en millions de \$)
<b>Services de police</b>			
31 mars 1998	12,5	22,0	34,5
31 mars 2001	14,3	0	14,3
<i>Variation</i>	+14 %	-100 %	-59 %
<b>Procureurs de la Couronne</b>			
31 mars 1998	6,4	3,9	10,3
31 mars 2001	5,5	0	5,5
<i>Variation</i>	-14 %	-100 %	-47 %
<b>Tribunaux</b>			
31 mars 1998	84,4	139,8	224,2
31 mars 2001	51,2	121,2	172,3
<i>Variation</i>	-39 %	-13 %	-23 %
<b>Services correctionnels</b>			
31 mars 1998	46,9	0	46,9
31 mars 2001	39,4	0	39,4
<i>Variation</i>	-16 %	0	-16 %
<b>Autre</b>			
31 mars 1998	9,2	1,1	10,3
31 mars 2001	6,5	0	6,5
<i>Variation</i>	-29 %	-100 %	-37 %
<b>TOTAL</b>			
31 mars 1998	159,4	166,8	326,2
31 mars 2001	116,9	121,2	238,0
<i>Variation</i>	-27 %	-27 %	-27 %

Source des données : *Projet d'intégration du système judiciaire, Bureau de gestion du projet*

Nous avons remarqué que le Bureau de gestion du projet conservait des détails précis sur les économies de coûts et les nouvelles recettes, mais ils n'étaient pas inclus dans l'analyse de rentabilisation. À notre avis, on aurait dû fournir des renseignements plus détaillés au Conseil de gestion du gouvernement sur les avantages financiers du Projet dans l'analyse de rentabilisation pour qu'il ait en main le plus de renseignements possible au moment d'approuver le Projet et pour en surveiller la progression.

## Estimation des avantages

La réduction de quelque 88 millions de dollars des avantages totaux prévus entre 1998 et 2001, comme l'indique le tableau précédent, était imputable en grande partie aux retards pris dans l'installation des nouveaux systèmes, en particulier ceux des tribunaux. Puisque la

---

période de réalisation des avantages devait se terminer en août 2005, les retards raccourcissaient la période contractuelle prévue pour réaliser les avantages.

Par contre, la réduction des avantages financiers n'est pas entièrement due aux délais. En fait, l'examen des renseignements conservés par le Bureau de gestion du projet sur les économies de coûts et les nouvelles recettes fait ressortir deux éléments préoccupants. Tout d'abord, les responsables du Projet auraient dû faire une étude plus approfondie d'avantages de l'ordre de plus de 30 millions de dollars qui ont été ensuite éliminés de l'analyse de rentabilisation. Par exemple :

- Les nouvelles recettes initiales de 22 millions de dollars calculées pour les services de police comprenaient un montant de 10,5 millions de dollars à percevoir auprès des services de police municipaux en guise de paiement pour l'accès à de meilleurs renseignements sur les individus et sur les causes. Toutefois, on a convenu après en avoir discuté plus longuement que les services de police municipaux ne devraient pas être tenus de payer pour l'accès à ces renseignements puisque eux-mêmes alimenteraient le système avec ce genre de renseignements. La dernière tranche de 11,5 millions de dollars consistait en économies de coûts qui avaient été comptabilisées incorrectement comme recettes.
- On prévoyait réaliser des économies de l'ordre de 5,8 millions de dollars au niveau du système des services de police, puisque le personnel n'aurait plus besoin de gérer la présence en cour des agents de police. Or, aucun employé n'était affecté en permanence à cette activité. Ce sont des agents de police qui étaient affectés à des travaux légers ou qui remplissaient des affectations à court terme qui s'en chargeaient. Par ailleurs, des économies de 1,1 million de dollars provenant de la réduction des heures supplémentaires payées aux agents de police qui devaient se présenter en cour ont été éliminées de l'analyse de rentabilisation après qu'il fut établi que les services de police auraient besoin d'agents supplémentaires pour remplacer ceux qui devaient se présenter en cour pendant les heures régulières.
- Un montant de plus de 15 millions de dollars a été retranché des économies de coûts prévues pour les tribunaux lorsque des objectifs de réduction du personnel plus conservateurs ont été utilisés dans l'analyse de rentabilisation préparée après novembre 1999.

Le second point qui nous préoccupait est le fait que l'on avait surestimé les avantages tant dans l'analyse de rentabilisation actuelle que dans l'analyse précédente, car certains n'étaient pas directement imputables au Projet. Le contrat-cadre stipulait que seules les économies de coûts et les nouvelles recettes générées directement par le Projet pouvaient être considérées comme des avantages. La surestimation dans la dernière analyse de rentabilisation s'élevait à quelque 57 millions de dollars, comme suit :

- On avait estimé à près de 20 millions de dollars les économies de coûts qui seraient réalisées pendant la période de réalisation des bénéfices à la suite de l'élimination des anciens systèmes des services de police et des services correctionnels. Or, ce chiffre ne tenait pas compte des frais d'exploitation des nouveaux systèmes, qui étaient censés s'élever à plus de 30 millions de dollars au cours de cette période. À notre avis, seuls les coûts nets de 10 millions de dollars auraient dû figurer dans l'analyse de rentabilisation, plutôt que des économies de 20 millions de dollars.

- D'après les calendriers du Projet, l'implantation des nouveaux systèmes destinés aux tribunaux ne commencerait que vers la fin de 2001 pour se terminer après le milieu de 2003. Toutefois, depuis avril 2000, l'analyse de rentabilisation indiquait des nouvelles recettes de l'ordre de 27 millions de dollars pour les tribunaux pour les années 2000 à 2002 provenant des augmentations des frais judiciaires d'origine législative. Nous avons remarqué que ces recettes avaient été attribuées au Projet en prévision des améliorations dont bénéficieraient les tribunaux après l'implantation des nouveaux systèmes. Or, tant qu'on ne peut pas démontrer que les nouveaux systèmes augmentent l'efficacité et les niveaux de service, il est incorrect de dire que ces recettes constituent un avantage généré par le Projet.

## Acceptation des avantages

Le Bureau de gestion du projet exigeait que la documentation des économies de coûts et des nouvelles recettes comprenne un document intitulé *Benefits Enabling and Acceptance Document (BEAD)* pour chaque avantage. Chacun de ces documents devait indiquer les économies ou les recettes annuelles que l'avantage était censé générer et préciser les méthodes utilisées pour calculer ces économies et ces recettes aux fins du transfert de l'avantage, après sa réalisation, des budgets des Ministères au compte des avantages en commun du Projet. Chaque document devait être approuvé et accepté par les deux administrateurs du Bureau de gestion du projet et par la haute direction des Ministères.

Entre décembre 1999 et juin 2000, des documents BEAD ont été préparés pour les services de police, pour les procureurs de la Couronne et pour les services correctionnels. Toutefois, en date du 31 mars 2001, la haute direction des tribunaux au ministère du Procureur général n'avait pas encore approuvé les documents BEAD portant sur les avantages de 172,3 millions de dollars prévus pour les tribunaux. Puisque ces avantages représentaient plus de 70 % des avantages totaux que devait générer le Projet, ce retard faisait courir au Projet le risque que certains avantages ne soient pas approuvés par la direction des tribunaux ou ne soient pas réalisés.

### Recommandation

**Pour faire en sorte que les avantages définis dans l'analyse de rentabilisation du Projet d'intégration du système judiciaire et de tout projet futur soient présentés de façon objective et réaliste, les Ministères doivent :**

- inclure dans l'analyse de rentabilisation des détails précis sur les économies de coûts et les nouvelles recettes;
- veiller à ne présenter dans l'analyse de rentabilisation que des économies de coûts et des nouvelles recettes qui ont fait l'objet d'une étude approfondie et qui sont imputables au Projet.

### Réponse des Ministères

**Les Ministères conviennent avec le vérificateur provincial que les renseignements financiers présentés doivent être fondés sur les meilleurs**



***renseignements disponibles et ce, à chaque étape du processus d'achat commun. Au fur et à mesure de la progression du Projet, les Ministères s'engagent à préparer des estimations plus exactes et plus opportunes des coûts et des avantages et à améliorer les processus de planification et d'estimation. Ces renseignements constamment actualisés seront transmis au Conseil de gestion du gouvernement dans les comptes rendus annuels des Ministères sur le Projet.***

***À l'avenir, les Ministères assujettiront la préparation des analyses de rentabilisation à des contrôles adéquats pour garantir l'exactitude et la validité des renseignements qu'elles renferment.***

***Dans le cadre de la renégociation du contrat-cadre avec EDS, les documents décrivant les avantages du Projet feront l'objet d'un examen, dans le but de les mettre à jour et de les faire approuver comme il se doit. En approuvant ces avantages, les Ministères et EDS témoigneront de leur engagement commun à les réaliser.***

***Les questions soulevées par le vérificateur au sujet des analyses de rentabilisation des projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun seront examinées au cours de l'examen du processus d'achat commun qu'entreprend le Conseil de gestion du gouvernement et auquel participeront les Ministères.***

## **ENTENTES CONTRACTUELLES**

Selon les lignes directrices du processus d'achat commun, les coûts d'investissement d'un projet et la rémunération générée par celui-ci sont divisés entre le ministère et son partenaire du secteur privé en fonction de la répartition des risques et de l'attribution des avantages. Les ententes financières du projet doivent également tenir compte du fait que le partenaire du secteur privé s'attend de pouvoir récupérer son investissement et de réaliser un bénéfice.

L'analyse de rentabilisation de septembre 1997, qui a servi à l'établissement des modalités du contrat-cadre, faisait état de coûts totaux de 137 millions de dollars pendant la période prévue pour l'exécution des travaux et d'avantages totaux de 343 millions de dollars à la fin de la période prévue pour la réalisation des avantages. La période d'exécution des travaux se terminait après l'implantation intégrale de tous les nouveaux systèmes, soit au plus tard cinq ans après la date de signature du contrat en septembre 1997. La période de réalisation des avantages commençait après la période d'exécution des travaux et se poursuivait pendant trois ans.

## **Plafonnement négocié des paiements**

Les membres du consortium et le gouvernement devaient être rétribués en proportion de leur investissement initial, jusqu'à ce que soit atteint le seuil de rentabilité. Après ce seuil, EDS pouvait recevoir des primes d'encouragement se situant entre 10 % et 25 % des avantages supplémentaires, jusqu'à la fin de la période de réalisation des avantages. Les

Ministères ont toutefois négocié un plafond pour le montant total que pouvait toucher EDS, soit 220 millions de dollars, taxes non comprises. Ce plafond constitue une protection si les coûts du Projet augmentent, de même qu'une façon de limiter les paiements à EDS si les avantages sont beaucoup plus importants que prévu. Par ailleurs, la rétribution de EDS ne lui serait versée qu'après la réalisation des avantages.

Nous avons remarqué que la direction du projet, en négociant un plafond et en retenant la rétribution du fournisseur jusqu'à la réalisation des avantages, avait pris des mesures importantes pour atténuer le risque que les Ministères soient contraints d'assumer des augmentations importantes non contrôlées tant des coûts du Projet que de la rétribution de EDS découlant des avantages. À la fin de notre vérification, EDS n'avait récupéré que 2 millions de dollars sur son investissement.

## Primes d'encouragement des fournisseurs

D'après l'analyse de rentabilisation de septembre 1997 et le contrat signé à ce moment, EDS et les membres du consortium auraient touché la rétribution suivante si le Projet avait progressé comme prévu :

### Rétribution prévue du consortium en 1997

Rétribution prévue en septembre 1997	(en millions de \$)
Récupération de l'investissement	124
Intérêts	1
Primes d'encouragement	51
<b>Total</b>	<b>176</b>

Source des données : *Projet d'intégration du système judiciaire, Bureau de gestion du projet*

Les primes d'encouragement de 51 millions de dollars, si elles avaient été versées, correspondaient à un paiement de plus de 40 % sur l'investissement prévu de EDS. Ces primes s'ajoutaient aux autres formes de rétribution et au pourcentage de marge bénéficiaire de EDS prévus dans le contrat-cadre et inclus dans les coûts d'investissement, comme les tarifs plus élevés pour le personnel (nous en discutons dans la section suivante), les intérêts sur l'investissement jusqu'à la récupération du montant investi et une marge sur achats de 7 %. Puisque le montant maximal que pouvait toucher EDS s'élevait à 220 millions de dollars, il aurait pu toucher un montant supplémentaire de 44 millions de dollars en primes d'encouragement, pour autant que des économies suffisantes aient été réalisées dans le cadre du Projet. Or, un montant de 95 millions de dollars en primes d'encouragement correspondrait à 75 % de l'investissement prévu de EDS.

Les encouragements servent couramment à récompenser un bon rendement. Toutefois, dans les processus d'approvisionnement traditionnels, ils sont largement inférieurs à ceux offerts dans le cadre du Projet. On nous a dit que les entreprises du secteur privé seraient peu susceptibles d'accepter de participer à des projets dont les risques sont associés au processus d'achat commun, en l'absence d'encouragements importants. Nous reconnaissons que les ententes relatives aux primes d'encouragement et autres formes de rétribution ont

été conclues uniquement après de longues négociations entre le gouvernement et son partenaire du secteur privé. Cependant, si l'on continue d'offrir des encouragements importants aux fournisseurs en guise de récompense pour assumer des risques dans le cadre du processus d'achat commun, on risque que les projets entrepris dans le cadre de ce processus coûtent nécessairement plus cher que ceux faisant appel à d'autres méthodes d'approvisionnement. Le fait de réduire au minimum les risques associés au processus d'achat commun en faisant, par exemple, des recherches plus poussées et en planifiant mieux les projets au départ, pourrait contribuer à réduire le besoin d'offrir des encouragements importants.

### **Recommandation**

**Pour faire en sorte que la rétribution future des fournisseurs qui participent aux projets entrepris dans le cadre du processus d'achat commun soit raisonnable et équitable, les Ministères doivent élaborer, de concert avec le Conseil de gestion du gouvernement, des lignes directrices pertinentes pour la négociation des contrats, qui exigeraient notamment que les Ministères étudient des façons de réduire le besoin d'offrir des encouragements importants.**

### **Réponse des Ministères**

***Les Ministères conviennent avec le vérificateur que les encouragements offerts pour assurer la participation du secteur privé aux projets entrepris dans le cadre du processus d'achat commun doivent être raisonnables et équitables. L'importance des encouragements offerts devrait correspondre au partage des risques financiers entre les partenaires.***

***Les Ministères collaboreront avec le Secrétariat du Conseil de gestion à l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun. Les questions soulevées par le vérificateur au sujet de l'élaboration de lignes directrices applicables à la négociation des contrats pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun seront examinées dans le cadre de cet examen.***

## **Tarifs facturables**

Le contrat-cadre conclu entre les Ministères et EDS stipulait la façon dont chaque partie calculerait les tarifs facturables qui seraient imputés au compte des investissements en commun du Projet. Avant que l'une ou l'autre partie puisse facturer des tarifs, il fallait les faire approuver par les deux administrateurs du Projet pour garantir que les tarifs étaient raisonnables et correspondaient aux tâches préalablement autorisées. Étant donné que les coûts de dotation en personnel constituaient l'élément le plus important du compte des investissements en commun, ces approbations étaient particulièrement importantes. Par ailleurs, puisque les avantages générés par le Projet étaient répartis en fonction de l'investissement de chaque partie, la facturation de tarifs élevés par l'une des parties lui permettrait de toucher une part disproportionnellement élevée des avantages.

En date du 31 mars 2001, les coûts de dotation en personnel imputés au Projet par le consortium et par les Ministères atteignaient environ 77 millions et 19 millions de dollars respectivement.

### **PERSONNEL DU CONSORTIUM**

Aux termes du contrat, EDS devait certifier que les tarifs facturés pour le personnel du consortium étaient équivalents ou plus avantageux que ceux facturés à d'autres clients pour « des travaux analogues, d'un volume, d'une qualité et d'une complexité semblables et entrepris dans des circonstances identiques ». Cette exigence s'appliquait à tous les membres du consortium. Toutefois, l'accord ne fournissait aucune précision à ce sujet et n'établissait aucun point de référence pour comparer les tarifs. L'accord autorisait en outre une augmentation annuelle des tarifs à la condition qu'elle ne dépasse pas la moyenne dans l'industrie.

Même si EDS et les membres du consortium n'avaient pas augmenté depuis 1998 les tarifs du personnel qu'ils facturaient au Projet, ces tarifs étaient très élevés par rapport aux meilleurs tarifs offerts aux ministères du gouvernement de l'Ontario. Plus précisément, des tarifs officiels étaient offerts à tous les ministères pour n'importe quel projet selon le régime de la rémunération des services, à la suite d'appels d'offres lancés par le Secrétariat du Conseil de gestion. Or, les tarifs officiels de EDS étaient environ 30 % moins élevés que ceux qu'il facturait au Projet. En nous fondant sur les données récentes dont nous disposions au moment de notre vérification, nous avons estimé que les tarifs majorés se traduiraient au bout du compte par une augmentation de 20 à 25 millions de dollars du coût total du Projet.

Nous avons demandé à la direction du projet de nous fournir des relevés de EDS qui nous auraient permis de vérifier si les tarifs facturés au Projet respectaient les modalités du contrat. La direction nous a toutefois informés que le contrat exigeait uniquement que EDS fournisse sa propre certification écrite des tarifs. Par conséquent, il était impossible d'effectuer une vérification indépendante. Les dispositions en matière de vérification prévues dans le contrat limitaient l'accès aux seuls registres tenus par le Bureau de gestion du projet.

#### **Recommandation**

**Afin de garantir que les tarifs facturés par le fournisseur au Projet d'intégration du système judiciaire sont comparables à ceux offerts aux autres ministères du gouvernement de l'Ontario et respectent les ententes contractuelles, les Ministères doivent renégocier les tarifs du fournisseur.**

**Pour les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, il faut prévoir dans tous les contrats des dispositions permettant de vérifier le bien-fondé des tarifs réclamés.**

#### **Réponse des Ministères**

***Les Ministères apprécient les recommandations du vérificateur. La question des tarifs du fournisseur est l'un des points examinés dans le cadre de la renégociation du contrat-cadre avec EDS. Par ailleurs, les***

**Ministères collaboreront avec le Secrétariat du Conseil de gestion à l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun. Les questions soulevées par le vérificateur au sujet des projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun seront étudiées dans le cadre de cet examen.**

## **PERSONNEL DU MINISTÈRE**

Selon les lignes directrices du processus d'achat commun,

Lorsqu'on négocie des options de paiement, il est important d'établir des tarifs équitables pour l'exécution de travaux identiques par le personnel du ministère et par celui du secteur privé afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible. Par ailleurs, le personnel du secteur privé affecté à un projet entrepris dans le cadre du processus d'achat commun possédera fort probablement une expérience et des compétences qu'on ne trouve pas dans la fonction publique de l'Ontario et qu'il faut donc rémunérer en conséquence. *(notre traduction)*

Aux termes du contrat-cadre, les tarifs du personnel des Ministères pour chaque catégorie d'emploi devaient correspondre à la somme des éléments suivants : le salaire maximum de la catégorie, des avantages sociaux de 11 % à 38 % selon la catégorie, des frais généraux de 20 % et un profit de 20 %.

Malgré la majoration des tarifs du personnel des Ministères, nous avons remarqué que les tarifs facturés au Projet pour le personnel de EDS et des membres du consortium étaient environ trois fois plus élevés que ceux du personnel des Ministères pour l'exécution de travaux comparables. Par exemple, le contrat exigeait que EDS assume la responsabilité du fonctionnement et de l'entretien des systèmes d'information actuels des services de police, des tribunaux et des services correctionnels à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1998 jusqu'à l'implantation des nouveaux systèmes. Environ sept employés des Ministères étaient affectés à l'entretien des systèmes avant le transfert de cette tâche à EDS. Les tarifs pouvant être facturés par les Ministères pour ces employés aux termes du contrat auraient été de 340 \$ par jour. Or, EDS a pu facturer 1 200 \$ par jour pour ces mêmes employés, qu'il a embauchés au moment d'assumer cette responsabilité. À notre avis, des écarts de cette importance entre les tarifs du personnel des Ministères et ceux du consortium doivent être justifiés et documentés.

En plus de l'écart entre les tarifs, nous avons établi que le Bureau de gestion du projet avait mal calculé les tarifs quotidiens du personnel des Ministères. Résultat, les tarifs facturés étaient inférieurs de 10 % environ à ce qu'ils auraient dû être. S'ils n'apportent pas de mesure corrective, les Ministères factureront environ 3 millions de dollars en moins pendant la durée du Projet au titre des coûts de dotation en personnel, ce qui réduira par conséquent leur part des avantages pouvant être réalisés dans le cadre du Projet. Le Bureau de gestion du projet nous a toutefois avisés qu'il ne pouvait plus imputer au Projet les coûts de dotation en personnel de près de 2 millions de dollars des Ministères qui auraient pu être facturés si l'on avait utilisé les tarifs quotidiens appropriés, car les tarifs erronés avaient fait l'objet d'une entente avec EDS.

Par ailleurs, les tarifs facturables pour le personnel des Ministères n'avaient pas été ajustés pour tenir compte des augmentations salariales annuelles et, dans certains cas, des promotions à un poste de cadre supérieur, depuis avril 1998.

### Recommandation

**Pour assurer une distribution équitable des économies réalisées dans les projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun, les Ministères doivent s'assurer que les tarifs établis pour leur personnel sont comparables à ceux utilisés par les fournisseurs dans tous les cas où c'est possible. Lorsque les tarifs ne sont pas comparables, les Ministères doivent documenter la justification de l'écart.**

**Les Ministères doivent également apporter des mesures correctives pour s'assurer que les coûts de dotation en personnel qu'ils imputeront au Projet d'intégration du système judiciaire à l'avenir sont calculés correctement.**

### *Réponse des Ministères*

***Les Ministères tiendront compte des préoccupations du vérificateur dès qu'ils auront l'occasion d'actualiser les tarifs. Tout écart entre les tarifs sera expliqué de façon adéquate.***

***Les Ministères collaboreront avec le Secrétariat du Conseil de gestion à l'examen des lignes directrices du processus d'achat commun; les questions soulevées par le vérificateur au sujet des projets futurs entrepris dans le cadre du processus d'achat commun seront étudiées dans le cadre de cet examen.***

## ADMINISTRATION DU PROJET

Nous avons remarqué que les équipes d'examen du consortium et des Ministères avaient évalué le Projet à intervalles réguliers et recommandé des améliorations aux méthodes de prestation de services. Toutefois, malgré la collaboration qui existait entre les Ministères et le consortium, nous avons constaté qu'il fallait apporter d'autres améliorations pour garantir que l'administration du Projet est assujettie à des contrôles internes adéquats et respecte le principe d'économie.

### Contrôles internes

Le Bureau de gestion du projet est chargé des contrôles internes courants des domaines administratifs, dont la dotation en personnel, les biens mobiliers, les installations et les frais des employés. Nous avons relevé ce qui suit :

- Dans plusieurs cas, les documents à l'appui ou les approbations d'éléments tels que les repas d'affaires, les frais des employés et du consortium et les achats de matériel étaient insuffisants ou inexistantes. On relevait également des cas où EDS avait imputé des frais en double au compte des investissements en commun.
- Pour la période de 20 mois allant de juin 1999 à janvier 2001, le loyer versé à EDS par le ministère du Procureur général pour les installations du Bureau de gestion du projet était supérieur d'environ 220 000 \$ au loyer convenu.

- Les contrôles exercés sur le nouveau matériel informatique acheté ou loué pour le Projet depuis 1997 laissaient à désirer. Par exemple, les listes du matériel comportaient des inexactitudes et on ne confiait pas officiellement aux employés la responsabilité de leurs ordinateurs.

Conséquemment à notre vérification, le Bureau de gestion du projet a éliminé du compte des investissements en commun un montant d'environ 95 000 \$ correspondant à des frais imputés en double et récupéré environ 220 000 \$ auprès de EDS.

## Services de conseils

Il n'y avait pas de procédures permettant de garantir une acquisition efficiente des services de conseils et la gestion appropriée de ces services. Par exemple :

- L'ancien ministre du Solliciteur général et des Services correctionnels a embauché et rémunéré un expert-conseil pour la fourniture de services d'architecture de technologie de l'information. La période de travail contractuelle s'étendait de septembre 1997 à mars 1998 et le plafond de rémunération était de 120 000 \$. Nous avons remarqué que trois contrats d'un an, assortis des mêmes modalités que le premier contrat et d'une valeur totale de 240 000 \$, avaient été octroyés à la suite du premier contrat sans recourir au processus d'appel d'offres.
- Le même ministre avait retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour participer à la sélection du fournisseur du processus d'achat commun. Le contrat, qui commençait en septembre 1996, a été prolongé de six mois à un prix convenu de 250 000 \$. Le contrat initial a ensuite fait l'objet de deux modifications. Un nouveau plafond de rémunération de 511 000 \$ a été établi, sans aucune documentation à l'appui de l'augmentation accordée par rapport au prix initial convenu. Le cabinet d'experts-conseils a reçu au bout du compte 584 000 \$, sans qu'aucune modification supplémentaire n'ait été apportée au contrat et sans aucune explication à l'appui du montant dépassant le prix plafond révisé.
- Le ministre du Procureur général a confié à un sous-traitant la fourniture de services de soutien technique et à la programmation pour les systèmes de gestion des dossiers et de dépôt électronique des documents des tribunaux. Le contrat couvrait une période allant de mars 1998 à mars 1999 et comportait une prix plafond de 320 000 \$. Il n'existait aucune documentation démontrant que le ministre avait eu recours au processus d'appel d'offres pour embaucher ce sous-traitant, qui avait déjà exécuté des travaux associés au Projet avant d'obtenir ce contrat. Le sous-traitant a touché de surcroît 581 000 \$, sans qu'aucune modification n'ait été apportée au contrat et sans aucune autre explication du montant ajouté au prix plafond de 320 000 \$.

Nous avons également remarqué que le contrat permettait au sous-traitant de remplacer du personnel affecté au Projet par du personnel possédant des compétences équivalentes, à la condition d'obtenir auparavant le consentement par écrit du ministre du Procureur général pour ce faire. Les factures du sous-traitant indiquaient en effet que des employés avaient été remplacés ou ajoutés. Toutefois, il n'y avait aucune documentation indiquant que les compétences et l'expérience du personnel et les tarifs réclamés convenaient au ministre et que celui-ci les avait acceptés.

### Recommandation

Pour garantir que l'administration du Projet d'intégration du système judiciaire est assujettie à l'avenir à des contrôles internes adéquats et respecte le principe d'économie, les Ministères doivent :

- s'assurer de bien vérifier les frais imputés au compte des investissements en commun avec les documents à l'appui, conformément aux modalités du contrat et aux approbations, et veiller à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour éliminer l'imputation en double de frais et les paiements excessifs;
- exercer des contrôles appropriés sur le matériel informatique;
- s'assurer de pouvoir démontrer que les services de conseils et les services connexes ont été acquis dans le cadre d'un concours et que les paiements sont conformes aux modalités des contrats.

### Réponse des Ministères

*Les Ministères ont donné suite aux préoccupations du vérificateur en récupérant les frais facturés en double et autres frais inopportuns et en instaurant des contrôles supplémentaires pour s'assurer que les frais sont documentés en bonne et due forme, que les demandes de remboursement sont traitées correctement et que les ordinateurs et les logiciels font l'objet d'un contrôle.*

*Les Ministères ont également soumis l'administration du Projet à un examen, y compris les contrats de services de conseils, pour s'assurer qu'il n'y a pas d'autres écarts et que les lignes directrices des Ministères et du Secrétariat du Conseil de gestion qui régissent l'acquisition des services de conseils et des services connexes sont observées à l'avenir.*

## SÉCURITÉ DES SYSTÈMES

À la fin de notre vérification, les nouveaux systèmes en étaient surtout au stade du développement et n'étaient pas fonctionnels. Seuls le nouveau système de répartition assistée par ordinateur (RAO) et le système de gestion des documents (SGD) pour les services de police en étaient à l'étape de l'implantation. Le système de répartition assistée par ordinateur effectue le suivi de tous les appels urgents et des affectations des agents de police, tandis que le système de gestion des documents maintient des renseignements sur les suspects, sur les victimes, sur les témoins et sur les personnes inculpées. Ces deux systèmes remplaçaient la Coopérative d'archivage informatisé des documents des corps de police provincial et municipaux de l'Ontario utilisée par la Police provinciale de l'Ontario et par environ 40 corps de police municipaux. Entre septembre 2000 et mars 2001, quatre des onze centres de communications de la Police provinciale de l'Ontario ont commencé à utiliser le RAO et plus de 60 % des agents de police ont commencé à utiliser le SGD après avoir reçu la formation nécessaire. Le 7 mars 2001, un premier service de police municipal a commencé à utiliser les deux systèmes.



---

Les nouveaux systèmes des services de police étaient une version initiale; le Bureau de gestion du projet prévoyait d’y apporter des améliorations fonctionnelles et autres dans le futur. Puisque des efforts considérables seraient déployés parallèlement pour implanter le reste des nouveaux systèmes et déployer les versions à fonctionnalités accrues des systèmes qui en étaient à la version initiale, nous avons conclu qu’une vérification complète de la sécurité n’était pas pertinente à ce moment. Nous avons toutefois examiné les procédures et les mécanismes de sécurité instaurés pour les nouveaux systèmes. Voici les points qui nous préoccupent tout particulièrement à la suite de cet examen :

- Les renseignements des services de police contenus dans le SGD sont transmis à l’échelle de la province à l’aide de GONet, qui est le réseau longue portée du gouvernement de l’Ontario. Il n’existait pas de mécanismes de sécurité adéquats pour garantir la confidentialité des renseignements puisque les documents étaient transmis en clair sans aucun encodage. Par conséquent, des personnes non autorisées pouvaient consulter et falsifier les renseignements confidentiels sur les victimes, sur les suspects et sur les contrevenants. Par ailleurs, nous avons appris que l’ancienne coopérative d’archivage utilisait la même méthode de transmission. Étant donné que les technologies d’encodage existent depuis de nombreuses années, nous nous serions attendus à ce que cette caractéristique de sécurité courante ait été intégrée au système.

Le Bureau de gestion du projet nous a informés qu’il prévoyait de déployer une application de cryptographie pointue pour garantir que les données transmises demeurent confidentielles, qu’elles ne peuvent pas être falsifiées et qu’elles proviennent d’une source fiable et vérifiable. Toutefois, d’ici à ce que ces nouveaux mécanismes de sécurité soient instaurés, les renseignements judiciaires confidentiels sont susceptibles d’être consultés et manipulés par des personnes non autorisées.

- Ni le système de répartition assistée par ordinateur ni le système de gestion des documents n’étaient dotés de contrôles adéquats pour protéger les comptes des utilisateurs contre un accès non autorisé, ce qui entraînait le risque d’une manipulation des données. Plus précisément, aucun des systèmes n’invalidait les comptes des utilisateurs après un certain nombre de tentatives d’accès infructueuses et les deux systèmes acceptaient des mots de passe faciles à deviner, par exemple des mots de passe comportant une seule lettre. Qui plus est, le SGD n’exigeait pas des utilisateurs qu’ils remplacent le mot de passe initial la première fois qu’ils utilisent le compte après sa création ou sa reconfiguration et à intervalles réguliers par la suite.

Nous avons en outre constaté qu’il n’y avait pas de contrôles suffisants pour prévenir l’accès non autorisé au nouveau système d’information et de suivi sur les contrevenants des services correctionnels, qui devait être installé en mai 2001. Ce système, qui était censé maintenir les dossiers des contrevenants, serait utilisé à l’échelle de la province.

### **Recommandation**

**Pour faire en sorte que les données confidentielles contenues dans les systèmes du Projet d’intégration du système judiciaire soient protégées contre les accès non autorisés et contre la falsification des données, les Ministères doivent :**

- accélérer les plans de mise en œuvre de l'application de cryptographie et d'autres mécanismes de contrôle pour protéger les données transmises dans le réseau à grande portée;
- instaurer des contrôles par mot de passe plus rigoureux pour les comptes des utilisateurs.

#### ***Réponse des Ministères***

***La confidentialité et l'intégrité des données confidentielles est au tout premier rang des priorités des Ministères. Les Ministères s'engagent à surveiller les applications du Projet et à s'assurer que la sécurité satisfait aux exigences du gouvernement et même qu'elle les dépasse dans un grand nombre de cas. Par exemple :***

- ***De concert avec les représentants des services de police et des services correctionnels, la direction du projet a évalué les menaces et les risques sur le plan de la sécurité. Des mécanismes de sécurité adéquats sont mis en oeuvre pour atténuer les risques; les solutions comprennent le recours possible aux technologies de cryptographie.***
- ***La direction du projet instaure présentement des contrôles par mot de passe plus rigoureux pour les systèmes des services de police et examinera les exigences en ce sens pour le système des services correctionnels.***