

# **Projet de remaniement des activités/Processus d'achat commun**

---

## **3.01**

---

Traditionnellement, le ministère des Services sociaux et communautaires a fourni de l'aide sociale aux personnes dans le besoin en vertu de deux programmes :

- Le Programme de prestations familiales assurait une aide financière de longue durée aux personnes qui sont dans le besoin et qui sont considérées inaptes au travail de façon permanente en raison d'un handicap physique ou mental, ou qui, en tant que parents, sont seul soutien de famille. Au cours de l'exercice 1997-1998, le Programme de prestations familiales du ministère a versé une somme de 2,9 milliards de dollars en prestations à quelque 314 000 bénéficiaires. La mise à exécution du Programme est assurée par quelque 850 agents de cas et du personnel de soutien répartis dans 93 bureaux locaux relevant de 12 bureaux régionaux.
- Le Programme des allocations et prestations municipales (mieux connu sous le nom d'aide sociale générale) assurait une aide financière de courte durée à des personnes incapables de subvenir à leurs propres besoins afin qu'elles puissent se procurer les choses essentielles à la vie quotidienne. Au cours de l'exercice 1997-1998, le Programme a versé une somme de 1,9 milliard de dollars en prestations à quelque 270 000 bénéficiaires. Administré par 350 municipalités et les Premières Nations, le Programme était financé par le ministère dans une proportion approximative de 80 pour 100.

Le ministère a remplacé ces programmes par le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, lesquels sont régis par une nouvelle loi. Le programme Ontario au travail combine emploi et aide financière pour tous les bénéficiaires aptes au travail, y compris les parents seul soutien de famille. Le système actuel de prestation à deux niveaux (provincial et municipal) sera remplacé par un système unique de prestation au palier municipal pour les bénéficiaires du programme Ontario au travail.

Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées remplace les prestations familiales par un plan de soutien du revenu et de l'emploi qui convient davantage aux besoins des personnes handicapées. L'administration du programme relève du ministère.

---

Les programmes de prestations familiales et d'aide sociale générale reposaient sur deux grands systèmes informatisés centralisés, soit le système global de maintien du revenu (SGMR) et le réseau d'information sur l'aide municipale (RIAM), qui tenaient à jour les renseignements sur les bénéficiaires et traitaient le versement des prestations. Exploités par le ministère, ces systèmes sont mis à jour quotidiennement à l'aide des nombreux renseignements entrés dans les bureaux locaux.

Les deux systèmes, mis au point vers la fin des années 1970 et le début des années 1980 pour faciliter le traitement des prestations, sont par conséquent limités sur le plan de la souplesse et des fonctions qu'ils peuvent exécuter. Ils ont en outre atteint leur capacité maximale et ne peuvent pas s'adapter aux nombreux changements requis pour améliorer la prestation des programmes ou l'efficacité des procédures administratives.

En 1994, le ministère a entrepris le projet Aide technologique au maintien du revenu, qui devait comporter deux étapes, dans le but d'automatiser la collecte de renseignements sur les bénéficiaires et la tenue des dossiers de bénéficiaires dans les bureaux de l'aide sociale du ministère et des municipalités et de remplacer, au bout du compte, le SGMR et le RIAM. Doté d'un budget de 171 millions de dollars, le projet devait être mené à bien sur une période de quatre ans. La majeure partie du travail nécessaire pour mettre en oeuvre la première étape du projet Aide technologique au maintien du revenu, soit l'automatisation de la collecte des données et de la tenue des dossiers, a été confiée à un entrepreneur du secteur privé à la suite d'un appel d'offres.

La première étape du projet a été modifiée pour y inclure le système d'information du programme Ontario au travail afin d'assurer le suivi et le compte rendu des initiatives prises par les bénéficiaires de l'aide sociale sur le plan de l'emploi. Cette partie du projet, entamée en 1996, sera intégralement mise en oeuvre en 1998-1999. Au début de 1998, le système d'information du programme Ontario au travail avait été mis en oeuvre dans 162 bureaux ministériels et municipaux.

En date du 31 mars 1998, la première étape du projet Aide technologique au maintien du revenu avait été mise en oeuvre dans 64 bureaux provinciaux et 136 bureaux municipaux, et les dépenses engagées dans le cadre du projet s'élevaient à quelque 145 millions de dollars.

En 1995-1996, le ministère a également mis sur pied le Projet de remaniement des activités, dont l'objectif principal est de mettre au point de nouveaux processus administratifs et de nouvelles technologies pour faciliter la transition entre les programmes de prestations familiales et d'aide sociale générale et les programmes Ontario au travail et de soutien aux personnes handicapées. Le Projet de remaniement des activités vise à fournir les technologies nécessaires pour la prestation à palier unique des nouveaux programmes d'aide sociale et d'emploi et à remplacer les systèmes informatiques provisoires des projets Aide technologique au maintien du revenu et au programme Ontario au travail, ainsi que les systèmes désuets SGMR et RIAM.

Le 27 janvier 1997, le ministère a conclu une entente avec Andersen Consulting dans le cadre du Processus d'achat commun (PAC) portant sur la création et la mise en oeuvre de processus administratifs et de technologies pour le nouveau système d'aide sociale qui sera adopté dans le cadre du Projet de remaniement des activités. L'entente conclue entre le ministère et Andersen Consulting constitue le premier grand projet du gouvernement de l'Ontario fondé sur les principes du PAC. Dans le cadre du PAC, le ministère choisit un

---

fournisseur du secteur privé qui combinera ses efforts aux siens pour définir, concevoir, mettre au point et appliquer de nouvelles méthodes de prestation des services et qui partagera avec le ministère les investissements, les risques et les récompenses inhérents au projet.

En novembre 1995, le Conseil de gestion du gouvernement a émis une directive accompagnée de lignes directrices connexes pour le PAC. Contrairement au processus d'achat habituel, suivant lequel le choix d'un fournisseur repose principalement sur le prix ou sur le coût évalué le plus bas, le choix d'un fournisseur dans le cadre du PAC repose sur des facteurs qualitatifs comme l'expérience prouvée, le domaine d'expertise, l'approche adoptée pour le projet et la solidité de la direction, ainsi que sur des facteurs comme la stabilité et la capacité financières, et le mode de financement et de partenariat pour le partage des risques, de l'investissement et des gains.

## 3.01

---

Dans ses rapports de vérification précédents des programmes de prestations familiales et d'aide sociale générale sur le plan de l'optimisation des ressources, le vérificateur provincial a constamment relevé des lacunes importantes dans l'administration des programmes. En outre, le ministère reconnaît, depuis quelque temps déjà, qu'il y a lieu d'améliorer les processus administratifs et les technologies utilisés pour administrer les programmes d'aide sociale. Le Projet de remaniement des activités du ministère est une initiative ambitieuse dont l'objectif principal est de concevoir et d'instaurer une nouvelle façon d'administrer l'aide sociale. Le projet contribuera à un grand nombre des améliorations nécessaires.

## OBJECTIFS ET PORTÉE

Notre vérification visait à déterminer si :

- le ministère avait établi clairement la pertinence du PAC pour son Projet de remaniement des activités et avait conclu son entente avec Andersen Consulting à la suite d'un appel d'offres raisonnable et équitable;
- le ministère avait respecté les principes d'économie et d'efficacité dans les modalités du contrat accordé et dans l'administration des travaux réalisés jusqu'en février 1998, soit jusqu'à la fin de notre travail de vérification sur place.

Notre vérification a comporté des discussions avec certains employés du ministère et de la société Andersen Consulting, ainsi que l'examen de tous les renseignements et documents pertinents et disponibles que l'on nous a fournis vers la fin de notre travail sur place en mars 1998. Lorsque nous l'avons jugé nécessaire, nous avons aussi tenu des discussions avec des fonctionnaires d'autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral qui avaient conclu des ententes du même genre avec Andersen Consulting et avec d'autres sociétés d'experts-conseils, ou obtenu des renseignements auprès de ces fonctionnaires.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment 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.

---

Nous n'avons pas été en mesure de réduire la portée de nos travaux puisque la Direction de la vérification intégrée et des enquêtes du ministère n'avait ni examiné le Projet de remaniement des activités et le Processus d'achat commun ni publié aucun rapport à leur sujet.

## **CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION**

Nous avons constaté que le ministère n'avait pas clairement établi la pertinence du PAC pour le Projet de remaniement des activités, pour les raisons suivantes :

- Le ministère n'avait pas suffisamment défini l'étendue du projet et les résultats souhaités au cours de l'étape de la recherche et de la planification du projet.
- Le ministère n'a pu démontrer qu'il avait envisagé la possibilité de recourir à d'autres genres d'accords contractuels ou qu'il avait maximisé l'utilisation de ses ressources internes pour un aspect quelconque du projet.
- Puisque le ministère n'avait pas défini de façon satisfaisante les résultats souhaités, il n'était pas en mesure d'assurer que les résultats atteints pourraient faire l'objet d'une évaluation permettant de déterminer sans hésitation et d'un commun accord les progrès réalisés.

Nous avons constaté que le ministère avait observé les principes du PAC dans le choix de la société Andersen Consulting comme fournisseur; toutefois, il n'a pas été en mesure de démontrer qu'il avait choisi la proposition la plus efficiente ou que la proposition choisie favorisait l'optimisation des ressources, parce que :

- contrairement au processus d'achat habituel qui convient dans la plupart des cas, la directive et les lignes directrices du Conseil de gestion du gouvernement pour le PAC n'exigent pas que le choix d'un fournisseur repose d'abord et avant tout sur le prix ou sur le coût évalué le plus bas, ni que les soumissionnaires proposent, dans leur soumission, des changements précis aux processus administratifs et aux technologies en place ou qu'ils décrivent la nature et l'étendue des travaux à effectuer;
- le ministère n'a pas établi la rentabilité et la valeur globale de chaque proposition.

Nous avons constaté que le ministère n'avait pas respecté les principes d'économie et d'efficience dans les modalités du contrat ni dans l'administration du travail effectué jusqu'en février 1998, pour les raisons suivantes :

- Le ministère n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi il avait consenti à verser à la société Andersen Consulting des honoraires jusqu'à concurrence de 180 millions de dollars par prélèvement sur les économies futures. Nous avons remarqué que cette somme dépassait largement le coût estimatif préliminaire établi par le fournisseur dans sa réponse à l'appel d'offres. Celui-ci indiquait que des variables comme la complexité et l'étendue de la conversion des programmes auraient des répercussions sur le coût estimatif préliminaire qui se situait entre 50 et 70 millions de dollars. En outre, le plafond maximum de 180 millions de dollars peut être dépassé suivant certaines conditions précises, sur approbation du ministère.

## 3.01

---

Par ailleurs, le ministère a accepté de rembourser certains coûts à la société Andersen Consulting par prélèvement sur les économies réalisées dans le cadre du projet, remboursement qui viendra s'ajouter aux honoraires maximums de 180 millions de dollars. Par conséquent, si le versement des honoraires atteint en bout de ligne 180 millions de dollars, cette disposition permet de majorer les honoraires maximums du montant de ces coûts. Or, bien que les coûts supplémentaires puissent être considérables, le ministère n'avait fait aucune estimation de ceux-ci et il n'avait pas défini les circonstances dans lesquelles le fournisseur pouvait les engager.

- La part des économies qui revient à la société Andersen Consulting est beaucoup plus élevée que celle qui revient au ministère, parce que :
  - L'entente conclue dans le cadre du PAC permet à Andersen Consulting de réclamer ses tarifs publiés ordinaires pour ce projet, qui étaient en moyenne près de six fois plus élevés que les tarifs réclamés par le ministère pour du personnel comparable.

De plus, lorsque la société Andersen Consulting augmente ses tarifs publiés, elle peut imposer unilatéralement les nouveaux tarifs au projet sans l'approbation du ministère. Nous avons remarqué que les tarifs de la société Andersen Consulting, au moment de notre vérification, dépassaient de 63 pour 100 en moyenne les tarifs indiqués dans sa réponse à la demande de propositions de décembre 1995 du ministère.
  - Le ministère n'a pas imputé tous ses coûts admissibles aux dépenses du projet, ce qui lui aurait permis de les récupérer plus tard par prélèvement sur les économies.
- Le ministère ne s'est pas assuré que la société Andersen Consulting avait fourni les reçus à l'appui de la majorité de ses frais remboursables de 1,4 million de dollars. Nous avons remarqué que les frais réclamés à ce titre par la société s'élevaient en moyenne à quelque 26 000 \$ pour chaque employé équivalent temps plein affecté au projet pendant la première année.
- Le ministère, sans avoir examiné suffisamment les solutions de rechange, a intégré à l'entente conclue dans le cadre du PAC un projet d'améliorations préliminaires des systèmes et processus d'aide sociale existants, qui a donné lieu à des paiements de l'ordre de 10,3 millions de dollars à la société Andersen Consulting en date du 31 décembre 1997 (15,5 millions de dollars en date du 31 mars 1998). Ces paiements étaient fondés, en partie, sur des économies qu'on ne pouvait attribuer clairement à la société Andersen Consulting. Le ministère a ainsi versé à la société un montant correspondant à 13,1 millions de dollars de plus que ses coûts pour ce projet en date du 31 mars 1998 aux tarifs publiés ordinaires.
- Au moment de notre vérification, le projet accusait un retard important par rapport à l'échéancier préliminaire prévu dans l'entente (appelé dans l'entente «chemin critique de haut niveau») et par rapport à l'échéancier révisé accepté en juillet 1997.

### AUTRES QUESTIONS

Un conseil de la qualité a été formé pour assurer une supervision indépendante du projet. Nous avons constaté que le conseil ne comptait aucun représentant du ministère, mais que l'un de ses membres était un associé de la société Andersen Consulting, ce qui, selon nous, pourrait être perçu comme un conflit d'intérêts.

## **Réponse globale du ministère**

**La nécessité de réformer le système d'aide sociale vaste et très complexe de l'Ontario a été soulignée dans divers rapports de vérification externes et internes. Les premières étapes de la réforme de l'aide sociale comprenaient la proclamation de la Loi sur le programme Ontario au travail et de la Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ainsi que l'intégration des dossiers des parents seul soutien de famille à la prestation des services au palier municipal. Les autres réformes du système d'aide sociale exigent des changements sur le plan des processus administratifs et de la technologie.**

**En 1995, le ministère a été choisi comme pilote pour la mise à l'essai du Processus d'achat commun (PAC), approche innovatrice en matière de partenariat entre les secteurs public et privé. Comme l'a indiqué le vérificateur provincial, le PAC est différent du processus d'achat habituel.**

**La mise au point d'un nouveau système de prestation de l'aide sociale, qui comprenait 7 000 employés répartis dans quelque 200 bureaux à travers la province, à un moment où l'on ne disposait pas de ressources financières et humaines supplémentaires, exigeait une approche innovatrice. Pour apporter les changements nécessaires aux processus administratifs et à la technologie, le ministère avait besoin d'un partenaire du secteur privé qui combinerait ses compétences et ses connaissances à celles du ministère et qui lui apporterait sa collaboration dans la définition, l'élaboration et la mise en oeuvre des changements nécessaires. Le ministère avait également besoin d'un partenaire qui investirait ses propres ressources humaines et financières pour couvrir les coûts des travaux à effectuer.**

**La différence principale entre le PAC et les contrats à prix fixe habituels est la suivante : dans le cadre du PAC, le ministère et les partenaires du secteur privé partagent les risques et les récompenses d'un projet en investissant leurs propres ressources humaines et financières et en récupérant leurs coûts par prélèvement sur les gains générés par le projet mené en collaboration.**

**Par contre, dans les contrats à prix fixe, les paiements faits à un fournisseur ne sont pas liés directement à l'atteinte de résultats, et le secteur privé n'assume pas le même niveau de risque.**

**Dans la négociation de l'entente avec le fournisseur choisi, le ministère a mis en oeuvre le concept du PAC conformément aux lignes directrices du Conseil de gestion. Il a en outre prévu des contrôles comme le plafonnement des paiements, et des dispositions concernant les garanties, la responsabilité, les niveaux de services ainsi que la rupture et la résiliation du contrat qui, globalement, sont sans précédent.**

**Par ailleurs, des tâches précises, essentielles au remplacement des systèmes actuels (SGMR et RIAM) ont été définies dans l'entente comme**

## 3.01

**tâches essentielles au succès du projet. Un élément clé de l'entente est qu'il faut mettre au point la technologie nécessaire pour remplacer les systèmes SGMR et RIAM et les processus administratifs pour le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées même si les économies réalisées ne couvrent pas les coûts du projet. Le fait d'intégrer ces obligations à l'entente diminue les risques pour le ministère et assure la mise au point d'un produit de qualité élevée.**

**En plus de fournir une solution au ministère, ce projet a aussi permis au gouvernement de voir le PAC à l'oeuvre et d'en tirer des conclusions. Le Conseil de gestion est en train de réviser ses lignes directrices pour le PAC. Il a travaillé de concert avec le ministère pour s'assurer que les nouvelles lignes directrices tiennent compte des résultats obtenus par celui-ci dans la mise à l'essai du processus.**

## CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

Selon la directive et les lignes directrices du Conseil de gestion du gouvernement relatives au PAC, celui-ci constitue un processus d'appel d'offres ouvert utilisé pour choisir un partenaire du secteur privé qui travaillera en étroite collaboration avec les ministères à des projets pertinents pour définir, concevoir, élaborer et mettre en oeuvre de nouvelles méthodes de prestation des services. Les ministères et leurs partenaires partagent les investissements, les risques et les récompenses inhérents au projet.

Les ministères peuvent avoir besoin de l'expertise et des ressources du secteur privé et utiliser le PAC pour des projets de conception, de construction et d'exploitation de grande envergure à étapes multiples, pour lesquels ils ne disposent pas du temps, des compétences et des ressources financières nécessaires pour définir, concevoir et mettre au point leurs propres solutions. Lorsqu'un ministère a besoin d'un investisseur privé et qu'il n'est pas en mesure de payer son partenaire tant que le projet n'a pas généré des économies, le partenaire éventuel doit être en mesure de partager les risques du projet et d'en assumer les coûts entre-temps.

Le PAC décrit dans la directive du Conseil de gestion du gouvernement est un processus d'évaluation en deux étapes pour choisir un fournisseur. Au cours de la première étape, les fournisseurs doivent soumettre une proposition brève par écrit en réponse à une demande de propositions brève du ministère. Le ministère évalue ensuite chaque proposition d'après l'expérience prouvée du fournisseur, son domaine d'expertise, l'approche adoptée et son désir de partager les investissements, les risques et les récompenses inhérents au projet. À la suite de cette évaluation, le ministère conserve les propositions qui ont obtenu la cote la plus élevée pour en faire une évaluation plus approfondie à la seconde étape.

Au cours de la seconde étape, chaque fournisseur retenu fait un exposé oral pendant lequel il doit :

- 
- fournir des détails sur la collaboration envisagée avec le ministère et sur son apport au projet, par exemple, sur le plan du partenariat, de la gestion financière et du soutien technique du projet, y compris le partage des investissements, des risques et des récompenses;
  - démontrer les raisons pour lesquelles le ministère devrait retenir sa proposition;
  - expliquer les raisons pour lesquelles il souhaite que le ministère retienne sa proposition.

## ***RECOURS AU PROCESSUS D'ACHAT COMMUN***

La décision de recourir au PAC pour retenir les services d'une société d'experts-conseils relève de la direction du ministère.

Bien que le ministère ait effectué en bonne partie sa recherche et sa planification pour ce projet avant la publication de la directive et des lignes directrices du Conseil de gestion en 1995, nous croyons savoir qu'il avait en main une ébauche de celles-ci et que son personnel a travaillé de concert avec celui du Secrétariat du Conseil de gestion au cours de cette étape du projet. On peut donc raisonnablement croire que le personnel du ministère connaissait les intentions du Conseil de gestion du gouvernement dans ce domaine et, par conséquent, qu'il s'y est conformé.

La directive et les lignes directrices du Conseil de gestion du gouvernement précisent que le PAC convient dans un nombre de cas restreint, qui satisfont à certaines conditions prescrites, notamment :

- occasions de partager les risques, les investissements et les gains avec le partenaire, les gains provenant des extrants;
- vision ou débouché bien définis, étendue du projet bien cernée et clarté des résultats souhaités;
- possibilité de mesurer les résultats souhaités afin de déterminer sans hésitation et d'un commun accord les progrès réalisés;
- besoin établi d'avoir le même fournisseur du secteur privé comme partenaire à toutes les étapes du projet.

D'après nos discussions avec le personnel du ministère et l'examen de la documentation préparée au cours de l'étape de la recherche et de la planification du projet, le ministère n'avait pas établi clairement les conditions justifiant le recours au PAC. Nous avons constaté que l'étendue du projet et les résultats souhaités n'avaient pas été définis ou documentés de façon satisfaisante au moment où le ministère a choisi de recourir au PAC. De plus, rien n'indiquait que le ministère avait évalué si les résultats souhaités pourraient être imputés ou non au partenaire ou si on pourrait les mesurer de façon à déterminer sans hésitation et d'un commun accord que le projet avait permis de les atteindre.

Par ailleurs, le ministère n'a pu démontrer qu'il avait envisagé la possibilité de recourir à d'autres genres d'accords contractuels ou de maximiser l'utilisation de ses ressources internes pour au moins certains aspects du Projet de remaniement des activités, ou qu'il avait examiné s'il était nécessaire ou souhaitable d'avoir le même fournisseur à toutes les étapes du projet.



## 3.01

### Recommandation

Pour les futurs projets qu'il soumettra au Processus d'achat commun, le ministère doit documenter correctement ses activités de recherche et de planification pour démontrer clairement que le projet satisfait aux exigences du Conseil de gestion du gouvernement pour ce genre de projets.

Le ministère doit également envisager la possibilité de recourir à d'autres genres d'accords contractuels et de maximiser l'utilisation de ses propres ressources. S'il décide de procéder autrement, il doit documenter les facteurs qui ont motivé sa décision.

#### *Réponse du ministère*

*Le ministère a reconnu que le Processus d'achat commun (PAC) ne devait être utilisé que dans des cas spéciaux, et c'est ce qui a incité le Conseil de gestion à approuver le Projet de remaniement des activités comme projet-pilote.*

*Les nouvelles lignes directrices élaborées par le Conseil de gestion pour le PAC recommandent que les ministères effectuent une évaluation de l'état de préparation comprenant une analyse de rentabilisation, un examen des diverses options et une évaluation du risque. Après avoir terminé le travail préparatoire, le ministère doit obtenir l'approbation du Conseil de gestion du gouvernement pour recourir au PAC.*

*Après la signature de cette entente conclue dans le cadre du PAC, le ministère a mis en oeuvre des processus rigoureux de gestion des documents qui assureront que l'on documente les décisions prises et que l'on conserve la documentation à l'appui des décisions.*

## PROCESSUS D'APPEL D'OFFRES

Le ministère a choisi le fournisseur concerné au moyen du Processus d'achat commun en deux étapes établi par le Conseil de gestion du gouvernement. Des critères d'évaluation et des feuilles de notation ont été préparés pour chaque étape du processus et chaque membre de l'équipe chargée de l'évaluation a fait une évaluation par écrit de chaque fournisseur.

Le 20 octobre 1995, dans le cadre de la première étape du processus d'appel d'offres, le ministère a publié ses exigences et demandé que les fournisseurs intéressés lui fassent parvenir leur proposition par écrit. Sept fournisseurs ont répondu à l'appel d'offres avant la date limite du 4 décembre 1995. Parmi ceux-ci, les trois fournisseurs ayant obtenu la note la plus élevée ont été invités à se présenter à la deuxième étape, qui consistait en un exposé oral devant des cadres supérieurs du ministère et leurs conseillers le 31 janvier 1996. Le ministère a avisé le fournisseur choisi en avril 1996, et l'a invité à négocier une entente définitive.

L'examen des feuilles de notation et des résumés d'évaluation remplis nous a permis de constater que les critères de sélection étaient, dans une grande mesure, subjectifs et qu'il

---

était difficile de faire une évaluation ou un examen concluants en raison de l'absence de renseignements précis sur le projet à cette étape préliminaire. Par exemple, les critères établis pour choisir le fournisseur d'après les exposés oraux et leurs évaluations respectives s'énonçaient comme suit :

- compréhension et acceptation démontrées des résultats souhaités, des risques inhérents au projet et des éléments essentiels de la réussite : 30 pour 100;
- pertinence des sources d'économies proposées, caractère raisonnable des coûts prévus pour mener le projet à bien, capacité de financer le projet et valeur globale démontrée pour le ministère : 15 pour 100;
- capacités et gestion du projet, notamment engagement, compréhension, culture et esprit d'équipe : 55 pour 100.

La société Andersen Consulting a obtenu le contrat en grande partie à cause de la solidité de sa haute direction, de son expérience, de son engagement envers le projet et de sa compréhension des risques inhérents au projet, qui comptait pour 85 pour 100 de la note globale de l'exposé oral. Toutefois, parmi les onze cadres principaux que la société a proposés pour le projet, six, dont le directeur du projet et le directeur adjoint du projet, ont été remplacés après la signature de l'entente, ce qui constitue l'un des risques inhérents aux critères de sélection du PAC. On nous a dit que le ministère avait approuvé les changements concernant les cadres principaux.

Selon nous, il était impossible de déterminer si l'on avait retenu la proposition la plus efficiente parce que, dans le cadre du PAC :

- les soumissionnaires ne sont pas tenus de proposer des modifications aux processus administratifs ou des technologies, ni de décrire la nature et l'étendue des travaux à effectuer;
- on ne tient pas compte du coût dans le choix du fournisseur, ni à la première étape ni à la seconde étape.

Par ailleurs, le ministère nous a avisé qu'il ne parvenait pas à trouver la documentation préparée dans le cadre de la vérification des références des fournisseurs qui avaient franchi la première étape. Habituellement, ces vérifications font partie intégrante du processus de sélection et doivent être documentées, et la documentation à l'appui, conservée.

### **Recommandation**

**Pour s'assurer de choisir la proposition la plus efficiente pour tous les futurs projets soumis au Processus d'achat en commun, le ministère doit améliorer le processus de sélection en :**

- **démontrant les répercussions de chaque proposition sur le plan des risques et des récompenses, et la valeur globale de chacune pour le ministère;**
- **conservant la documentation à l'appui de la vérification des références.**

## 3.01

### **Réponse du ministère**

**Conformément aux lignes directrices initiales, le ministère a établi la valeur globale de chaque proposition, puisque celle-ci faisait partie des critères d'évaluation. À ce moment, la valeur globale reposait sur la limitation des coûts et des risques à assumer par le ministère.**

**Les nouvelles lignes directrices du Processus d'achat commun (PAC) élaborées par le Conseil de gestion recommandent de reconfirmer l'analyse de rentabilisation effectuée par le ministère auprès des fournisseurs qui ont franchi la première étape du processus de sélection. Cette mesure permettra aux ministères et aux fournisseurs de confirmer plus tôt au début d'un projet les aspects financiers et commerciaux en ce qui concerne le partage des risques et des récompenses.**

**Après la signature de l'entente conclue dans le cadre du PAC, le ministère a mis en oeuvre des processus rigoureux de gestion des documents qui permettront dorénavant d'assurer que l'on documente les décisions prises et que l'on conserve la documentation à l'appui.**

## **ENTENTE ENTRE LE MINISTÈRE ET ANDERSEN CONSULTING**

Après avoir choisi Andersen Consulting comme fournisseur, le ministère a commencé à négocier l'entente, qui a été signée le 27 janvier 1997.

L'entente comprenait les modalités importantes suivantes :

- La durée de l'entente est de quatre ans à compter de la date de la signature, plus une année supplémentaire possible, assujettie à l'accord des deux parties. La décision de prolonger l'entente d'une année doit être prise avant la fin de la deuxième année de l'entente.
- Les paiements faits à Andersen Consulting ne seront pas supérieurs à 180 millions de dollars, compte non tenu des dépenses pour le matériel informatique, les logiciels de tiers, le soutien à la production et les services de dépannage, les frais d'entretien annuels des applications dépassant 3 millions de dollars par version de système et toutes les taxes applicables. Les parties peuvent convenir d'ajuster les résultats du projet, le niveau d'efforts fournis ou leurs responsabilités respectives pour des tâches précises afin de ne pas dépasser le plafond fixé. De plus, le plafond de 180 millions de dollars peut être révisé en même temps que la durée de l'entente avant la fin de la deuxième année suivant certaines conditions précises.
- Les extraits précis des projets sont énoncés dans des ordonnances de tâches assujetties à l'accord des deux parties. Toutes les ordonnances de tâches concernant des extraits que les deux parties considèrent essentiels à la réussite du projet sont désignées comme ordonnances de tâches essentielles et doivent être menées à bien. Le défaut de s'acquitter des obligations d'une ordonnance de tâches essentielles peut être considéré comme un motif de rupture de contrat.

- 
- Toutes les ordonnances de tâches doivent comprendre la description d'un certain nombre d'exigences comme les attentes, les objectifs visés, les extraits à produire, les coûts et les gains estimatifs, les paramètres, les exigences sur le plan du personnel et des infrastructures, les critères d'acceptation, les garanties, l'échéancier pour mener les tâches à bien, et préciser les responsabilités respectives du ministère et de la société Andersen Consulting.
  - Les coûts liés aux ordonnances de tâches approuvées et assumés par Andersen Consulting et le ministère sont imputés à un groupe de coûts selon les montants et les tarifs précisés dans l'entente. De plus, chacune des parties impute des intérêts au groupe de coûts pour tous les coûts non remboursés 30 jours après leur ajout au groupe.
  - Le calcul des économies d'argent liées aux ordonnances de tâches approuvées est fondé sur les spécifications des ordonnances de tâches respectives et les économies sont ajoutées au groupe de gains. Le solde du groupe est reporté d'une année à l'autre.
  - Chacune des parties a le droit de récupérer ses coûts et les frais d'intérêt connexes par prélèvement sur le groupe de gains au prorata des coûts et des intérêts qu'elle a imputés au groupe de coûts.
  - À moins d'une entente contraire, il n'y a aucune distribution des économies tant que le montant total du groupe de gains n'est pas supérieur à celui du groupe de coûts. La distribution des économies aux parties se fait alors sur une base mensuelle.
  - Andersen Consulting peut avoir droit à des primes selon une formule de calcul précisée dans l'entente.

À la fin de notre travail de vérification sur place en février 1998, sept ordonnances de tâches avaient été approuvées. Leurs principaux objectifs étaient d'établir un bureau de gestion du projet et d'élaborer des procédures administratives, de mettre au point un modèle de prestation intégrée de l'aide sociale (plan) pour le nouveau système d'aide sociale et de mettre en oeuvre des améliorations préliminaires des systèmes et processus existants de l'aide sociale.

Les coûts engagés en date du 31 mars 1998 s'élevaient à quelque 39 millions de dollars, soit 34 millions engagés par Andersen Consulting et 5 millions par le ministère. Le solde du groupe de gains était d'environ 17,7 millions de dollars et se rapportait à la mise en oeuvre d'une initiative d'amélioration précoce consistant à apporter des modifications aux systèmes et processus existants de l'aide sociale.

Notre examen de l'entente conclue entre le ministère et la société Andersen Consulting et des registres connexes sur les travaux effectués jusqu'à ce moment a fait ressortir un certain nombre de préoccupations importantes comme l'illustrent les sections suivantes.

## **PAIEMENTS MAXIMUMS DANS LE CADRE D'UN CONTRAT**

Même si la directive relative au PAC alors en vigueur ne l'exigeait pas, il est important de fixer un prix maximum approprié pour un contrat conclu dans le cadre du PAC parce qu'on limite ainsi la responsabilité globale du ministère et qu'on assure que le paiement maximum que l'on a convenu de verser est raisonnable et proportionné à la valeur des travaux à effectuer. De plus, le fait de fixer un prix maximum est une protection pour le

---

ministère, puisque les paiements sont effectués par prélèvement sur les économies accumulées qui, dans certains cas, seront difficiles à mesurer ou à imputer au PAC.

On nous a dit que le paiement maximum de 180 millions de dollars était le fruit de négociations. Le ministère n'a pas été en mesure de nous démontrer de quelle façon il avait évalué la pertinence de verser des honoraires maximums de 180 millions de dollars. Même s'il était difficile d'estimer les coûts du projet, nous avons remarqué que la somme de 180 millions de dollars dépassait largement le coût estimatif préliminaire établi par le fournisseur dans sa réponse à l'appel d'offres. Celui-ci indiquait que des variables comme la complexité et l'étendue de la conversion des programmes auraient des répercussions sur le coût estimatif préliminaire qui se situait entre 50 et 70 millions de dollars.

Nous avons également constaté que le ministère n'avait pas estimé le coût des travaux à effectuer dans le cadre du Projet de remaniement des activités. Il n'était donc pas en mesure d'évaluer ou de comparer le bien-fondé du paiement maximum convenu avec des estimations de coût pertinentes des travaux devant être raisonnablement effectués pour mener à bien le projet.

Le ministère a estimé que le Projet de remaniement des activités, mis sur pied en 1995-1996, pourrait lui permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 190 millions de dollars, d'après une entente de partage à parts égales des coûts du programme avec les municipalités (actuellement, la province assume 80 pour 100 des coûts et les municipalités, 20 pour 100). Ce montant correspondait aux économies estimatives réalisées sur le plan de l'administration et des dépenses du programme.

L'examen des économies estimatives, toutefois, a soulevé plusieurs préoccupations :

- L'estimation des économies réalisées sur le plan de l'administration du programme était fondée sur les résultats d'un projet de remaniement des activités du même genre entrepris dans un territoire de compétence moins grand que l'Ontario. Puisque la situation du programme d'aide sociale de ce territoire était très différente de celle du programme ontarien, et que les nouveaux processus administratifs et les nouvelles technologies pour l'Ontario ne sont pas encore définis, on peut douter du caractère raisonnable des économies estimatives prévues sur le plan de l'administration.
- Les économies estimatives réalisées sur le plan des dépenses du programme reposaient sur un certain nombre de facteurs qu'on ne pouvait attribuer directement au Projet de remaniement des activités, comme l'effet des nouvelles politiques et l'amélioration de la conformité aux politiques et procédures en vigueur. Par conséquent, le fait d'attribuer tous les gains prévus à l'entente conclue avec Andersen Consulting constituerait certainement une surestimation du rôle joué par l'entente dans les économies réalisées à l'échelle du programme.

Par ailleurs, le ministère peut réviser à la fin de la deuxième année de l'entente le montant maximum de 180 millions de dollars prévu pour les honoraires. À ce moment, le ministère peut accepter de réviser le montant maximum ou négocier un ajustement aux résultats du projet afin de ne pas dépasser les honoraires maximums prévus dans l'entente originale, si les conditions suivantes sont satisfaites :

- les deux parties conviennent de prolonger d'une année l'entente originale de quatre ans;

- 
- l'étendue des travaux à effectuer s'est modifiée considérablement en cours de route ou des efforts supplémentaires doivent être déployés devant la complexité de la tâche et les changements administratifs découlant des réformes de la prestation de l'aide sociale issues de la nouvelle mission qui se dessine pour les services sociaux et les services de santé communautaires;
  - la combinaison des deux premiers facteurs aboutit à une augmentation importante des travaux à effectuer.

Toutefois, aucune méthode n'avait été définie pour déterminer s'il était nécessaire de déployer des efforts supplémentaires devant la complexité accrue et les changements administratifs supplémentaires ou pour réviser le paiement maximum prévu dans le contrat.

### **Recommandation**

**Pour s'assurer que les paiements maximums prévus dans les ententes futures conclues dans le cadre du Processus d'achat commun sont raisonnables et proportionnés à la valeur des travaux à effectuer, le ministère doit :**

- **évaluer et comparer le bien-fondé du paiement maximum prévu dans le contrat avec le coût estimatif des travaux devant être raisonnablement effectués pour mener à bien le projet;**
- **définir clairement et séparer les gains prévus qui découleront directement des travaux effectués dans le cadre des ententes.**

**De plus, si le ministère prévoit que des changements à l'étendue d'un projet ou aux efforts requis pour le mener à bien peuvent nécessiter des modifications à un contrat, il doit établir clairement les critères qui serviront à déterminer à quel moment ces changements ont eu lieu et quel sera leur effet subséquent sur le paiement maximum prévu dans le contrat.**

### ***Réponse du ministère***

***Dans le cadre du Processus d'achat commun (PAC), les parties définissent de concert la solution à un problème donné. Par conséquent, le plafond des paiements négocié par le ministère après le choix d'un fournisseur repose sur la compréhension de l'étendue des travaux envisagés dans la demande de propositions originale. Le plafond ne représente pas un paiement garanti pour le fournisseur; il s'agit d'un engagement d'investissement maximum de la part du ministère. Le fait de modifier l'étendue des travaux ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du plafond des paiements.***

***L'une des prémisses de l'entente conclue dans le cadre du PAC est qu'on ne peut imputer des économies au Projet de remaniement des activités que si le projet a contribué à la réalisation desdites économies. Cette***

## 3.01

***contribution peut comprendre la mise au point des outils et processus nécessaires pour soutenir la mise en oeuvre des politiques ministérielles. C'est au moyen de l'élaboration et de la mise en oeuvre de paramètres (mesures de la performance) que l'on mesure les économies directement imputables à un projet.***

***Dans les ententes futures conclues dans le cadre du PAC, le ministère inclura des critères et des processus supplémentaires pour déterminer les changements possibles à l'étendue d'un projet.***

### COÛTS EXCLUS

Il est important d'inclure dans le paiement maximum convenu le coût de tous les biens et services qu'il faut acquérir dans le cadre du projet pour permettre au ministère d'estimer et de contrôler véritablement le coût global du projet. Dans les cas où on juge nécessaire de rembourser certains coûts à la société d'experts-conseils en plus de lui verser le paiement maximum convenu, il faut définir clairement les circonstances dans lesquelles on effectuera de tels remboursements. De plus, il faut faire une estimation raisonnable du coût probable des éléments à rembourser afin d'exercer un contrôle continu sur le coût global du projet.

Dans notre examen de l'entente conclue entre le ministère et Andersen Consulting, nous avons constaté que le ministère, en plus de verser des honoraires maximums de 180 millions de dollars, s'engageait à rembourser à Andersen Consulting certains coûts du projet par prélèvement sur les économies réalisées. Les éléments remboursables comprennent le matériel informatique, les logiciels de tiers, le soutien à la production, les services de dépannage, les frais d'entretien annuels des applications dépassant 3 millions de dollars par version de système et toutes les taxes applicables. Nous avons constaté toutefois que le ministère n'avait pas défini clairement les circonstances dans lesquelles Andersen Consulting pouvait engager des coûts pour certains de ces éléments. Qui plus est, le ministère n'avait pas estimé le coût des éléments exclus bien qu'il puisse s'agir de coûts importants.

#### Recommandation

**Afin d'estimer et de contrôler de façon plus efficace les sommes à verser par le ministère dans le cadre de projets futurs soumis au Processus d'achat commun, le ministère doit réduire au minimum le nombre d'éléments exclus des paiements maximums. Lorsque des éléments sont exclus des paiements maximums, il faut définir clairement ces éléments, en estimer le coût et préciser les circonstances dans lesquelles on peut engager des coûts pour se procurer ces éléments.**

#### Réponse du ministère

***Le ministère convient qu'il est important de réduire au minimum le nombre d'éléments à exclure du plafond des paiements. L'entente conclue***

***dans le cadre du Processus d'achat commun (PAC) définit les éléments qui sont exclus du plafond des paiements. Il s'agit du matériel informatique, des logiciels de tiers, du soutien à la production, des services de dépannage et de l'entretien des applications. Les coûts liés à ces éléments seront confirmés au coût le plus bas possible pour l'utilisateur final au moyen du processus d'approvisionnement du gouvernement.***

***Dans les ententes futures assujetties au PAC, le ministère définira de façon plus précise les éléments exclus et étudiera la possibilité d'inclure une estimation de coûts pour ces éléments.***

## **GROUPE DE COÛTS**

L'entente conclue entre le ministère et Andersen Consulting précise les tarifs et les montants que les deux parties peuvent imputer au groupe de coûts.

### **ANDERSEN CONSULTING**

- Les honoraires de la société Andersen Consulting sont imputés pour les heures réelles aux tarifs publiés ordinaires de la société, que celle-ci établit unilatéralement.
- Les frais remboursables engagés par le personnel et les sous-traitants de la société Andersen Consulting sont imputés au coût réel, conformément aux politiques et lignes directrices du gouvernement de l'Ontario, et sont appuyés par des reçus.
- Les coûts des sous-traitants sont imputés à la valeur des factures soumises par les sous-traitants.
- Les droits d'utilisation pour les logiciels de catégorie A d'Andersen Consulting sont imputés au groupe de coûts aux tarifs publiés ordinaires de la société.
- Tous les logiciels de tiers sont acquis par l'intermédiaire du programme Business Integration Providers de la société Andersen Consulting à la condition que les prix ne soient pas plus élevés que les prix prévus dans les contrats d'approvisionnement actuels du gouvernement.
- La majeure partie, sinon la totalité, du matériel informatique est du matériel loué. Le matériel informatique loué ou acheté pour le projet est acquis par l'intermédiaire du programme Business Integration Providers de la société Andersen Consulting à la condition que les prix ne soient pas plus élevés que les prix prévus dans les contrats d'approvisionnement actuels du gouvernement.
- Des frais d'intérêt sont imputés au groupe de coûts à des taux reflétant la capacité d'emprunter et la cote de crédit de la société Andersen Consulting pour tous les coûts non remboursés 30 jours après leur ajout au groupe.



---

## MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

- Les coûts du personnel du ministère sont imputés au groupe de coûts pour les heures réelles à un tarif correspondant au salaire, aux avantages sociaux et à 15 pour 100 des coûts salariaux pour les autres dépenses d'exploitation directes.
- Les frais remboursables engagés par le personnel du ministère sont imputés au coût réel, conformément aux politiques et lignes directrices du gouvernement de l'Ontario, et sont appuyés par des reçus.
- Des frais d'intérêt sont imputés au groupe de coûts à des taux reflétant la capacité d'emprunter et la cote de crédit du gouvernement de l'Ontario pour tous les coûts non remboursés 30 jours après leur ajout au groupe.
- Les coûts engagés par le ministère pour des bureaux et du matériel de bureau supplémentaires se rapportant directement au projet sont imputés au groupe de coûts à des taux manifestement compétitifs pour les emplacements concernés.

### 3.01

---

En plus des coûts susmentionnés, d'autres coûts comme les honoraires d'avocat, les coûts liés au règlement de conflits, aux services d'experts-conseils et ainsi de suite peuvent être ajoutés, s'il y a lieu, au groupe de coûts si les deux parties y consentent au préalable.

En date du 31 décembre 1997, le total des coûts accumulés s'élevait à quelque 31 millions de dollars (39 millions de dollars en date du 31 mars 1998), dont 28,3 millions de dollars, soit 91 pour 100, au titre des honoraires de la société Andersen Consulting et des frais réclamés par le ministère pour son personnel. Le reste concernait surtout des frais remboursables et l'intérêt imputé au groupe de coûts pour les coûts non remboursés.

### *DISTRIBUTION DES GAINS – TARIFS IMPUTABLES*

D'après notre examen des frais imputés pour les heures de travail du personnel, les tarifs publiés ordinaires réclamés par Andersen Consulting dans le cadre du projet étaient beaucoup plus élevés que les tarifs réclamés par le ministère pour du travail comparable, comme indiqué au tableau I. Il s'ensuit que la société Andersen Consulting a obtenu un montant disproportionné du groupe de gains par rapport aux efforts fournis. Par exemple, nous avons constaté que la société, en date du 31 décembre 1997, avait touché 90 pour 100 du montant accumulé dans le groupe de gains, alors que sa contribution au nombre total d'heures consacrées au projet n'était que de 63 pour 100.

Par ailleurs, nous avons remarqué que les tarifs réclamés par Andersen Consulting pour le personnel dépassaient de 63 pour 100 en moyenne les tarifs fournis dans sa réponse à la demande de propositions de décembre 1995 du ministère, comme indiqué au tableau II. Conformément à ce qui a été dit précédemment, la société Andersen Consulting peut de temps à autre augmenter ses tarifs publiés ordinaires et réclamer alors des tarifs plus élevés sans l'approbation du ministère.

**Tableau I**  
**Comparaison entre les tarifs réclamés par Andersen Consulting et ceux réclamés par le ministère pour leur personnel, utilisée pour déterminer la distribution des gains**

	<b>Andersen Consulting – tarif horaire (en dollars)</b>	<b>Ministère – tarif horaire (en dollars)</b>
Directeur de projet	575	70
Chef des ordonnances de tâches	430–560	59–63
Coordonnateur de la qualité, des risques et des connaissances	425	59
Chef des finances	170	51
Analyste financier/soutien administratif	85–115	28–32
Tarif moyen : Imputé au groupe de coûts	283	51

*Source : Ministère des Services sociaux et communautaires*

**Tableau II**  
**Comparaison entre les tarifs proposés par Andersen Consulting en 1995 et ses tarifs réels en date du 31 décembre 1997**

	<b>Tarifs horaires proposés (en dollars)</b>	<b>Tarifs horaires réels réclamés (en dollars)</b>
Directeur de projet	300–400	575
Concepteur technique/de système	200–300	450
Concepteurs	200–300	335–472
Analyste concepteur	150–250	230–325
Réalisateur d'applications	70–140	105–250

*Source : Ministère des Services sociaux et communautaires*

## 3.01

### **Recommandation**

**Dans les ententes futures assujetties au Processus d'achat commun, le ministère doit s'assurer que les économies réalisées dans le cadre d'un projet sont distribuées de façon équitable, en fonction de la contribution relative du personnel du ministère et de celui de la société d'experts-conseils, ce qui ne correspondra pas nécessairement aux niveaux de salaire relatifs du personnel du ministère ou aux tarifs publiés pour le personnel de la société d'experts-conseils.**

### **Réponse du ministère**

**Les nouvelles lignes directrices du Processus d'achat commun (PAC) élaborées par le Conseil de gestion recommandent d'établir une méthode de distribution équitable des gains. Dans les ententes futures, le ministère envisagera des solutions de rechange pour la distribution des gains, conformément aux nouvelles lignes directrices.**

### **FRAIS REMBOURSABLES**

En date du 31 décembre 1997, le total des frais remboursables au titre du logement, des déplacements et des repas s'élevait à 1,55 million de dollars, dont 1,4 million se rapportait à des frais engagés par le personnel de la société Andersen Consulting. Nous avons remarqué que les frais remboursables réclamés par la société s'élevaient en moyenne à quelque 26 000 \$ par équivalent d'emploi à temps plein affecté au projet pendant la première année.

Les lignes directrices du projet relatives aux frais et convenues dans l'entente stipulent que, pour faciliter la vérification et les rapprochements comptables, Andersen Consulting doit soumettre au bureau de la gestion du projet des exemplaires de tous les reçus à l'appui des frais remboursables réclamés. Le bureau était censé examiner tous les quinze jours les frais réclamés pour s'assurer de leur conformité aux lignes directrices du projet.

Nous avons toutefois constaté que la majorité des demandes de remboursement soumises par le personnel de la société Andersen Consulting au bureau de gestion du projet n'étaient pas accompagnées des exemplaires des reçus exigés. Par conséquent, nous n'avons pas été davantage en mesure que le ministère d'effectuer l'examen nécessaire pour évaluer le caractère raisonnable et le bien-fondé de ces demandes de remboursement.

### **Recommandation**

**Le ministère doit s'assurer que le bureau de la gestion du projet reçoit et examine tous les reçus nécessaires à l'appui des frais remboursables imputés au Projet de remaniement des activités de façon que le personnel du bureau puisse en vérifier le caractère raisonnable et la conformité aux politiques relatives aux frais.**

### **Réponse du ministère**

***Le ministère accorde une grande importance à la responsabilisation et est ravi que le vérificateur provincial ait soulevé cette question. Après en avoir été avisé, le ministère a obtenu et examiné les reçus pertinents et ceux-ci sont maintenant conservés sur place. À l'avenir, tous les reçus seront conservés sur place.***

## **COÛTS MINISTÉRIELS INCOMPLETS**

Nous avons examiné les coûts ministériels imputés au groupe de coûts pour le projet d'améliorations préliminaires en date du 31 décembre 1997 (voir section sur le groupe de gains) et constaté qu'ils étaient incomplets.

- Les coûts assumés par le ministère pour les changements apportés à la programmation du SGMR, y compris les coûts engagés pour retenir les services d'autres experts-conseils, s'élevaient à quelque 280 000 \$, mais n'avaient pas été imputés au groupe de coûts.
- Les coûts assumés par le ministère pour l'examen manuel des dossiers dans les bureaux du ministère et pour l'évaluation de l'admissibilité des bénéficiaires n'étaient pas inclus. Bien qu'il soit difficile d'estimer le total des coûts concernés, nous croyons qu'il s'agit d'un montant considérable.

Il s'ensuit que la contribution du ministère au groupe de coûts était inférieure aux coûts qu'il avait réellement assumés, et qu'il a touché des gains inférieurs à ce qu'il aurait dû toucher pour le projet d'améliorations préliminaires.

### **Recommandation**

**Pour assurer la distribution équitable des gains du Projet de remaniement des activités, le ministère doit imputer au groupe de coûts du projet tous les coûts qu'il assume dans le cadre de celui-ci.**

### **Réponse du ministère**

***Le ministère a maintenant imputé au groupe de coûts les coûts liés aux changements apportés aux systèmes de déclaration des changements. En général, les coûts de mise en oeuvre des nouveaux processus seront imputés au groupe de coûts.***

## 3.01

### FRAIS D'INTÉRÊT

Les frais d'intérêt imputés au groupe de coûts pour les coûts non remboursés en date du 31 décembre 1997 s'élevaient à quelque 600 000 \$, soit 560 000 \$ imputés par Andersen Consulting et 40 000 \$ par le ministère. La moyenne des taux d'intérêt réclamés par Andersen Consulting et le ministère était de 5,5 pour 100 et 4,1 pour 100 respectivement.

Toutefois, la base sur laquelle était fondé le calcul des frais d'intérêt, surtout pour Andersen Consulting, pénalisait le ministère. Nous avons constaté que, conformément à l'entente, le calcul de l'intérêt imputé par Andersen Consulting reposait sur ses pleins tarifs publiés, qui prévoient une majoration importante, et non sur les débours ou les frais d'intérêt réels encourus, qui constitueraient, selon nous, une base de calcul plus pertinente.

Par ailleurs, à la lumière des sommes déjà versées à Andersen Consulting au titre du projet d'améliorations préliminaires, on ne pouvait établir de façon précise le montant des débours déjà remboursés à la société par le ministère à un moment ou l'autre, ce qui rendait incertain le calcul de l'intérêt sur les coûts non remboursés.

#### Recommandation

**Dans le cadre des projets futurs soumis au Processus d'achat commun, lorsque des frais d'intérêt seront imputés aux coûts non remboursés, le ministère doit s'assurer que les montants versés reposent sur les frais d'intérêt réels encourus.**

#### Réponse du ministère

***Tous les coûts du projet sont admissibles et remboursables. Les frais d'intérêt ont été imputés au montant total des coûts non remboursés selon la méthode de facturation ordinaire. Pour les ententes futures assujetties au Processus d'achat commun, le ministère examinera des méthodes de rechange pour l'imputation des frais d'intérêt.***

### GROUPE DE GAINS

En date du 31 décembre 1997, le solde du groupe de gains s'élevait à 11,5 millions de dollars (17,7 millions de dollars en date du 31 mars 1998). La totalité de ce montant était attribuée aux ordonnances de tâches relatives à la déclaration des changements au titre des améliorations préliminaires qui faisaient partie du projet d'améliorations préliminaires. Les ordonnances de tâches comprenaient principalement l'examen manuel des dossiers des bénéficiaires dans les bureaux du ministère, des améliorations au processus mensuel de déclaration du revenu et de calcul des prestations pour le Programme de prestations familiales, et les changements connexes à la programmation du SGMR.

Les travaux effectués avec Andersen Consulting dans le cadre de cette initiative ont commencé en janvier 1997, et les deux premières étapes de la déclaration des changements avaient été menées à bien en octobre 1997.

**Comparaison entre les gains et les travaux effectués officiellement  
dans le cadre des ordonnances de tâches relatives aux améliorations  
préliminaires en date du 31 décembre 1997**

	<b>Andersen Consulting</b>	<b>Ministère</b>	<b>Total</b>
Attribution des gains	10,3 millions de \$ (90 %)	1,2 million de \$ (10 %)	11,5 millions de \$ (100 %)
Temps consacré	1 046 jours (69 %)	460 jours (31 %)	1 506 jours (100 %)
Coûts imputés	2,3 millions de \$ (88 %)	0,3 million de \$ (12 %)	2,6 millions de \$ (100 %)

*Source : Ministère des Services sociaux et communautaires*

Tous les gains susmentionnés alloués à Andersen Consulting en date du 31 décembre 1997 lui avaient été versés en date du 31 janvier 1998. D'après le ministère, les gains alloués et versés à Andersen Consulting en date du 31 mars 1998 s'élevaient à 15,5 millions de dollars, alors que les coûts imputés au projet par la société à cette date s'élevaient à 2,4 millions de dollars pour les ordonnances de tâches relatives à la déclaration des changements au titre des améliorations préliminaires.

Nous croyons cependant qu'il n'était pas nécessaire d'inclure ces ordonnances dans l'entente conclue dans le cadre du PAC. Le fait de les inclure dans l'entente s'est traduit par le versement de sommes à la société Andersen Consulting qu'il n'aurait pas été nécessaire de lui verser, pour les raisons suivantes :

- Le ministère n'avait ni cerné ni évalué des solutions de rechange pour mener à bien ces tâches au moment où il a décidé de les inclure dans le PAC.
- Le personnel du ministère était parfaitement conscient des changements qu'il fallait apporter. En fait, un certain nombre de rapports de vérification précédents du vérificateur provincial ainsi qu'un rapport du Comité permanent des comptes publics renfermaient des recommandations importantes sur les améliorations à apporter dans ce domaine.
- Un rapport du ministère qui remonte à novembre 1995 indiquait que les travaux à effectuer dans ce domaine avaient déjà été planifiés et entrepris en 1994. Les travaux ont été suspendus temporairement à l'époque à cause d'autres priorités, mais les changements à la programmation du SGMR ont repris à l'été 1996.
- Une grande partie du travail a été effectuée par le personnel du ministère, dont l'examen manuel des dossiers. De plus, tous les changements à la programmation du SGMR ont été entrepris par le personnel du ministère de concert avec d'autres experts-conseils dont les services ont été retenus et payés par le ministère, même si, comme nous l'avons souligné précédemment, la plupart de ces coûts n'ont pas été imputés au groupe de coûts.
- Étant donné que les économies réalisées dans le cadre du projet d'améliorations préliminaires dépassaient largement les coûts, il aurait été plus avantageux pour le

---

ministère de faire effectuer ce travail hors du PAC, par exemple, selon la formule de rémunération à l'acte.

On nous a dit que l'objectif des ordonnances de tâches relatives aux améliorations préliminaires était de produire rapidement des gains qui serviraient à démontrer que le projet dès le début portait fruit et qui permettraient au projet de s'autofinancer. Par conséquent, rien n'indiquait que le ministère avait évalué d'autres façons de procéder ou qu'il avait évalué les avantages de faire effectuer ce travail hors de l'entente conclue dans le cadre du PAC. La question qui se pose maintenant est la suivante : est-ce que le fait d'inclure ces ordonnances de tâches dans le PAC favorisait ou non l'optimisation maximale des ressources?

## 3.01

---

### Recommandation

**Le ministère doit s'assurer, s'il décide d'ajouter des tâches dans le cadre du projet actuel ou de projets futurs soumis au Processus d'achat commun, d'établir clairement les gains qui découleront de ces tâches par rapport à ceux qui découleront d'autres façons de procéder.**

### Réponse du ministère

***Le ministère convient de l'importance d'évaluer les gains à la lumière d'autres façons de procéder. S'il ajoute des tâches à un projet entrepris dans le cadre du Processus d'achat commun (PAC), il évaluera diverses façons de procéder et choisira celle qui est la plus avantageuse pour lui et qui correspond aux ententes contractuelles en vigueur, et que l'on peut intégrer à une solution exhaustive qui appuie la réforme de l'aide sociale.***

***Le PAC est un processus fondé sur le risque suivant lequel le fournisseur investit ses propres ressources humaines et financières sans garantie de paiement en retour. Les travaux à effectuer ne produisent pas nécessairement des gains. Un grand nombre des aspects du travail effectué améliorera l'administration des programmes sans produire de gains. Certaines tâches produisent des gains financiers et contribuent à l'équilibre entre les coûts et les gains. Jusqu'à maintenant, les coûts imputés au groupe de coûts ont largement dépassé les gains.***

## MESURE DES GAINS

Afin de déterminer la mesure dans laquelle les ordonnances de tâches ont rempli leurs objectifs et contribué aux économies d'argent du projet, le ministère élabore des mesures détaillées de la performance appelées paramètres. L'objectif est de quantifier les économies d'argent réalisées grâce aux ordonnances de tâches en comparant la performance des systèmes ou processus révisés avec une mesure de référence tirée de la performance des systèmes ou processus avant leur révision. On nous a dit que des examens seront menés à intervalles réguliers dans le cadre du processus d'élaboration des paramètres.

---

En date du 31 décembre 1997, le ministère utilisait cinq paramètres pour déterminer les économies d'argent imputables aux ordonnances de tâches relatives à la déclaration des changements au titre des améliorations préliminaires. Deux de ces paramètres, soit celui servant à déterminer les économies découlant de l'annulation automatique des prestations et celui servant à déterminer les économies découlant de l'examen manuel des dossiers, représentaient des économies de l'ordre de 9,7 millions de dollars, soit 84 pour 100 du total des économies réalisées.

Notre examen de ces deux paramètres a révélé, dans certains cas, que les économies réalisées avaient été surestimées ou avaient été attribuées à tort aux ordonnances de tâches relatives à la déclaration des changements au titre des améliorations préliminaires, ce qui a donné lieu au versement de montants excessifs à Andersen Consulting, comme l'illustrent les deux sections suivantes.

### ***ANNULATION AUTOMATIQUE DES PRESTATIONS***

Le paramètre concernant l'annulation automatique des prestations consistait à mesurer les économies résultant de la programmation du SGMR, de manière qu'il annule automatiquement le versement des prestations aux bénéficiaires qui ne fournissent pas pendant deux mois consécutifs les renseignements exigés sur leurs revenus. À l'aide de ce paramètre, on a estimé que le total des économies réalisées dans l'ensemble des bureaux était de 7,1 millions de dollars. On est parvenu à cette estimation en comparant le nombre d'annulations automatiques des prestations faites par le SGMR après sa reprogrammation au nombre d'annulations manuelles des prestations faites pendant la période de base, sans vérification des données du SGMR.

Notre examen du calcul des économies réalisées a soulevé les préoccupations suivantes :

- Dans l'un des cinq bureaux pilotes dont nous avons examiné les données sur les annulations automatiques des prestations, le calcul des économies réalisées reposait sur 61 annulations pour défaut de fournir les renseignements exigés sur le revenu bien que le bureau nous ait laissé entendre qu'il n'y avait eu que 36 annulations pour cette raison. D'après nos estimations, cet écart s'est traduit par une surestimation des économies de l'ordre de 117 000 \$ en date du 31 décembre 1997, qui passera à plus de 200 000 \$ pour les économies accumulées sur un an.
- Le calcul des économies réalisées à l'échelle de la province était fondé sur la mesure de référence suivante : 32 annulations de prestations par mois pour défaut de fournir les renseignements exigés sur le revenu. Toutefois, cette mesure de référence ne tenait pas compte des quelque 2 000 bénéficiaires par mois dont les prestations traitées manuellement n'avaient pas été versées non plus. D'après les données et les hypothèses du ministère, nous avons estimé que cet oubli avait donné lieu à une surestimation des économies de l'ordre d'environ 960 000 \$ en date du 31 décembre 1997.

### ***EXAMEN MANUEL DES DOSSIERS***

Le paramètre concernant l'examen manuel des dossiers visait à mesurer les économies réalisées à la suite de la cessation manuelle du versement des prestations aux bénéficiaires qui n'avaient pas déclaré leurs revenus depuis longtemps, dans le cadre de la mise à jour des dossiers en vue du passage à l'annulation automatique des prestations. Les économies



## 3.01

imputées à ce paramètre s'élevaient à 2,6 millions de dollars. À notre avis, ces économies ont été imputées au projet et allouées par la suite à Andersen Consulting sans que cela soit nécessaire, pour les raisons suivantes :

- Le personnel du ministère était parfaitement conscient de la nécessité d'obtenir des renseignements sur les revenus des bénéficiaires pour établir leur admissibilité aux prestations. En fait, les *Rapports annuels* de 1992 et de 1996 du vérificateur provincial traitaient de la nécessité d'améliorer les procédures administratives pour s'assurer d'obtenir tous les renseignements nécessaires afin d'établir l'admissibilité des bénéficiaires.
- Tout le travail effectué à ce titre était déjà exigé par les politiques et procédures ministérielles en vigueur pour le Programme de prestations familiales et, dans les faits, le personnel du ministère a fait tout le travail.

### Recommandation

**Pour s'assurer que l'on puisse imputer véritablement aux paramètres des ordonnances de tâches la contribution relative de chaque partenaire sur le plan des économies réalisées dans le cadre du Projet de remaniement des activités, le ministère doit s'assurer que :**

- **les montants inclus dans le groupe de gains sont déterminés avec exactitude;**
- **les économies d'argent attribuables au travail effectué par le personnel du ministère dans le cadre des politiques et procédures en vigueur ne sont pas incluses dans le groupe de gains du projet.**

### Réponse du ministère

***Le ministère s'est engagé à assurer que les montants inclus dans le groupe de gains sont déterminés avec exactitude. Dans le cadre du processus d'élaboration permanent des paramètres, un processus d'examen à intervalles réguliers avait été instauré pendant la vérification pour examiner les hypothèses et les renseignements liés aux mesures de la performance. Le ministère examine continuellement les hypothèses et les renseignements liés aux mesures de la performance et, à la suite de la vérification, a déjà modifié en conséquence la mesure de référence utilisée pour établir certains paramètres et les économies connexes incluses dans le groupe de gains.***

## ÉTAT DU PROJET ACTUEL

L'entente conclue entre le ministère et Andersen Consulting comprenait une liste de tâches essentielles et un échéancier préliminaire pour les mener à bien. Ces tâches essentielles comprenaient :

- la préparation d'un modèle de prestation intégrée de l'aide sociale (plan) pour le système d'aide sociale révisé;

- la reconfiguration, la conception, la construction et le déploiement de la version 1 - application remplaçant les technologies du SGMR et du RIAM et fournissant les fonctions de base nécessaires pour assurer la prestation des programmes de soutien au revenu et Ontario au travail;
- la reconfiguration, la conception, la construction et le déploiement de la version 2 - application fournissant des fonctions supplémentaires pour améliorer la prestation des services par le système et réaliser des économies de coûts supplémentaires.

L'échéancier préliminaire original (chemin critique de haut niveau) pour mener à bien les extrants susmentionnés a été révisé en juillet 1997, comme illustré dans le tableau suivant :

### Échéanciers original et révisé pour la mise en oeuvre de la version 1

Étapes du projet	1997				1998				1999				2000		
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3
Plan															
Révisé – plan*															
Infrastructure technologique															
Reconfiguration/conception version 1															
Révisé – reconfiguration/conception version 1**															
Construction de la version															
Révisé – construction de la version 1**															
Déploiement de la version 1															
Révisé – déploiement de la version 1															
Entretien et soutien de la version 1															
Révisé – entretien et soutien de la version 1															

\* état en date du 31 mars 1998 : terminé

\*\* état en date du 31 mars 1998 : non terminé

Source : Ministère des Services sociaux et communautaires

Nous avons constaté, à la fin de notre travail de vérification sur place en février 1998, qu'un modèle de prestation intégrée de l'aide sociale (plan) avait été préparé pour le système d'aide sociale révisé. Toutefois, les étapes suivantes de la stratégie, soit la conception et la construction de la version 1, n'étaient pas commencées. Par conséquent, le projet accusait beaucoup de retard par rapport à l'échéancier préliminaire original et à l'échéancier révisé pour mener à bien ces étapes.

## 3.01

### **Recommandation**

**Le ministère doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les travaux effectués dans le cadre de l'entente conclue avec Andersen Consulting soutiennent le plus tôt possible la prestation du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées grâce aux processus administratifs révisés et aux nouvelles techniques.**

### **Réponse du ministère**

***Le ministère s'est engagé à assurer que les processus administratifs et les technologies nécessaires sont mis en place le plus rapidement possible pour soutenir la prestation du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.***

***Le Projet de remaniement des activités a déjà soutenu avec succès la mise en oeuvre de plusieurs nouveaux processus administratifs.***

## **AUTRES QUESTIONS**

### **ACQUISITION DE SERVICES SUPPLÉMENTAIRES D'EXPERTS-CONSEILS**

Le ministère a retenu les services d'un expert-conseil pour participer à l'élaboration de la demande de propositions pour le Projet de remaniement des activités et à l'évaluation subséquente des propositions reçues, et pour le conseiller au cours de la négociation du contrat.

Une demande de propositions à cet effet a été publiée le 7 juin 1995. Trois sociétés d'experts-conseils ont soumis une proposition avant la date limite du 14 juin 1995. La directive du Conseil de gestion du gouvernement en matière de services d'experts-conseils précise que les ministères doivent choisir l'expert-conseil dont le coût évalué est le plus bas parmi les experts-conseils qui peuvent remplir la mission.

Notre examen des trois propositions reçues nous a permis de constater que les honoraires réclamés se situaient entre 90 000 \$ et 119 000 \$. Nous avons remarqué que la soumission la plus basse provenait d'une importante société d'experts-conseils et prévoyait les services d'au moins trois personnes spécialisées dans la technologie informatique, les finances et les projets de privatisation publics. La soumission la plus élevée provenait également d'une importante société d'experts-conseils, mais prévoyait les services d'une seule personne, spécialisée dans la technologie informatique et les contrats de service de grande envergure.

---

Les trois soumissionnaires intéressés ont passé une entrevue le 16 juin 1995, et le ministère a choisi la soumission la plus élevée le 19 juin 1995. Nous n'avons trouvé aucun document à l'appui du choix du fournisseur, parce que le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir des feuilles d'évaluation ou autres documents pertinents à l'appui de son choix.

Le contrat conclu avec le fournisseur choisi a été signé le 21 juin 1995 et prévoyait des honoraires ne dépassant pas 165 700 \$. Le contrat a été révisé à plusieurs reprises en fonction de la somme de 285 500 \$ réellement versée. Nous avons constaté qu'il n'y avait aucun document à l'appui permettant d'évaluer le bien-fondé des révisions du contrat ou des montants versés. Nous avons remarqué que l'expert-conseil n'était pas tenu de rédiger un rapport dans le cadre de la mission qui lui était confiée, et le ministère n'avait aucune documentation à nous fournir à l'appui des heures consacrées au projet par l'expert-conseil.

D'après les politiques du ministère, lorsque le mandat original d'une mission est bien défini, les contrats de service ne devraient être prolongés que dans des circonstances bien précises. Nous avons constaté que le ministère n'avait pas précisé le domaine d'expertise nécessaire pour remplir cette mission. Par exemple, nous croyons savoir que certaines augmentations des coûts dans le cadre de cette entente étaient dues en partie à la nécessité de faire appel à d'autres spécialistes dans des domaines comme celui des finances par exemple, spécialité prévue dans la soumission la plus basse mais rejetée par le ministère.

### **Recommandation**

**À l'avenir, le ministère doit établir clairement le genre d'expertise dont il a besoin avant de lancer un appel d'offres pour être certain que les propositions choisies prévoient tous les services dont il a besoin.**

**Pour être en mesure de démontrer les facteurs qui ont motivé son choix et que le processus de sélection était équitable, le ministère doit préparer et conserver des feuilles d'évaluation ou autres documents à l'appui pour chaque proposition reçue et évaluée.**

**Dans les cas où l'on juge nécessaire de signer ou de réviser une entente prévoyant des honoraires plus élevés que ceux réclamés dans la proposition, le ministère doit établir et documenter clairement le bien-fondé de la révision et les raisons qui ont motivé son approbation.**

### ***Réponse du ministère***

***Le ministère convient qu'il lui faut définir clairement le domaine d'expertise dont il a besoin à l'origine et lors de toute révision, et conserver la documentation à l'appui du processus.***

***Après avoir signé cette entente, le ministère a mis en oeuvre des processus rigoureux de gestion des documents qui assurent que l'on documente dorénavant les décisions prises et que l'on conserve la documentation à l'appui.***

---

## CONSEIL DE LA QUALITÉ

En vertu des modalités de l'entente conclue entre le ministère et Andersen Consulting, un conseil de la qualité a été mis sur pied pour fournir une supervision indépendante et une approche proactive sur le plan de la qualité. Le conseil doit notamment :

- s'assurer que le projet demeure polarisé sur les besoins et les attentes des intervenants;
- confirmer que les engagements actuels et futurs pris dans le cadre du projet sont réalisables;
- fournir aux directeurs de projet l'encadrement nécessaire et des conseils indépendants.

Le conseil de la qualité doit se réunir au moins deux fois par année. Au moment de notre vérification, il s'était réuni à deux reprises comme prévu.

Nous avons constaté que le conseil se composait de neuf membres, dont huit provenaient du secteur privé ou d'autres paliers de gouvernement. Le neuvième membre était un associé d'Andersen Consulting, alors que le ministère ne comptait aucun membre au conseil. À notre avis, la présence d'un associé d'Andersen Consulting au conseil de la qualité pourrait être perçue comme un conflit d'intérêts, car elle peut influencer sur l'indépendance et l'objectivité des délibérations du conseil.

### **Recommandation**

**Pour protéger l'indépendance et l'objectivité du conseil de la qualité, tous ses membres doivent être à l'abri d'un conflit d'intérêts réel ou perçu.**

### **Réponse du ministère**

**Le ministère s'assurera qu'il n'existe aucun conflit d'intérêts réel ou perçu au conseil de la qualité.**

# 3.01

---