

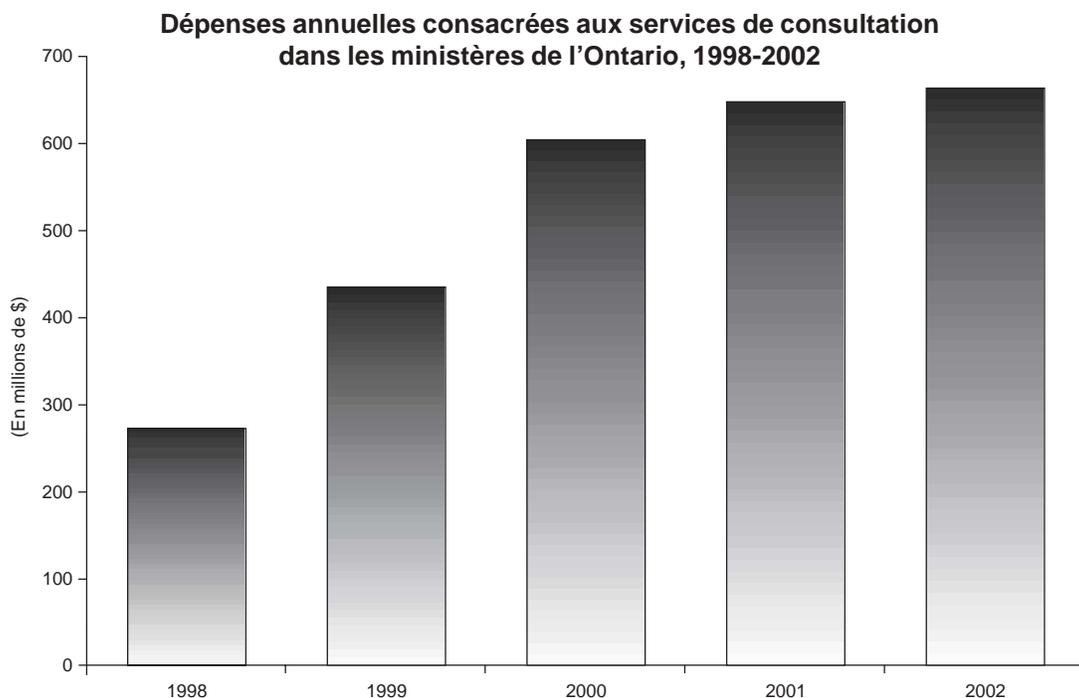
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DE GESTION ET MINISTÈRES DE L'ENVIRONNEMENT, DES FINANCES, DE LA SANTÉ ET DES SOINS DE LONGUE DURÉE, DES RICHESSES NATURELLES ET DE LA SÛRETÉ ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

3.06—Services de consultation

CONTEXTE

Aux termes de la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation (la Directive), les services de consultation correspondent à des services fournis en retour d'honoraires, suivant un mandat bien précis et portant sur la prestation de conseils spécialisés dans les domaines de la technologie de l'information (TI) et de la gestion, ainsi que de conseils techniques et de services de recherche et de développement.

On note une augmentation considérable des dépenses annuelles consacrées aux services de consultation dans les ministères de l'Ontario au cours des cinq dernières années, celles-ci étant passées de 271 millions de dollars en 1998 à 662 millions de dollars en 2002. Le graphique suivant illustre cette augmentation.



Source des données : Ministère des Finances

L'augmentation est particulièrement importante pour les services de consultation dans les domaines de la TI et de la gestion. Du côté de la TI, les dépenses ont en fait triplé, passant de 100 millions de dollars à 313 millions de dollars au cours des cinq dernières années, tandis qu'elles ont presque quadruplé dans le cas de la gestion, passant de 40 millions de dollars à 152 millions de dollars.

En ce qui a trait à la planification, à l'acquisition et à la gestion des services de consultation au gouvernement de l'Ontario, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) est chargé :

- d'élaborer la Directive, d'évaluer son efficacité et de recommander au Conseil de gestion du gouvernement les modifications à apporter à la Directive, le cas échéant;
- d'aider les ministères à élaborer les procédures administratives à l'appui de la Directive;
- d'examiner les soumissions et les rapports des ministères pour évaluer si les ministères respectent les exigences de la Directive.

La Directive énonce quatre principes fondamentaux, qui se résument comme suit :

- *Mise en concurrence* : Les services de consultation sont acquis par mise en concurrence, dans le cadre de processus d'approvisionnement ouverts et transparents, pour combler des besoins précis tout en obtenant le meilleur rapport qualité-prix possible pour les fonds dépensés.
- *Accès* : L'accès aux appels d'offres pour fournir des services de consultation aux ministères est ouvert, équitable et uniforme. Les ministères, lorsqu'ils font l'acquisition de services de consultation, doivent éviter tout conflit d'intérêts, doivent s'assurer qu'aucun fournisseur ne jouit d'un monopole pour une catégorie donnée de travaux et doivent éviter de s'en remettre continuellement aux services d'une entreprise externe donnée.
- *Traitement juste et égal des fournisseurs* : Les fournisseurs de services de consultation sont traités de façon juste, équitable et responsable.
- *Gestion responsable* : Les ministères coordonnent, surveillent et contrôlent les efforts combinés des ressources internes et externes pour assurer l'exécution satisfaisante des mandats de consultation dans les délais prévus et selon le budget alloué. Au besoin, il doit y avoir un transfert de connaissances entre les consultants et le personnel des ministères pour éviter une dépendance continue à l'endroit des consultants.

On retrouve ces principes dans les exigences obligatoires suivantes :

- *Définition, justification et approbation des mandats* : Avant de faire appel à des fournisseurs de services de consultation, le ministère doit veiller à bien définir le mandat, à le justifier comme il se doit et à obtenir les approbations nécessaires.
- *Acquisition par mise en concurrence* : Le prix plafond estimatif d'un contrat (y compris les honoraires et les frais) détermine la méthode d'acquisition à employer. Plus précisément :

- Si le prix plafond estimatif est inférieur à 25 000 \$, le ministère détermine la méthode appropriée. Toutefois, les ministères ne doivent pas contourner la mise en concurrence en octroyant à un même consultant des contrats successifs dont chacun est inférieur à 25 000 \$, mais qui s'élèvent globalement à plus de 25 000 \$, sauf si chaque contrat est unique et différent et que le mandat y afférent est très différent de celui du contrat précédent.
- Si le prix plafond estimatif est de 25 000 \$ ou plus, tous les services de consultation doivent être acquis dans le cadre d'un processus concurrentiel, qui doit comprendre au moins une demande de propositions par écrit, une évaluation par écrit des propositions, un contrat écrit et, sur demande des soumissionnaires, une séance d'information. Les ministères doivent choisir parmi les soumissionnaires qualifiés le consultant dont l'offre est évaluée au meilleur prix.
- Si le prix plafond estimatif est de 100 000 \$ ou plus, il faut lancer un appel d'offres ouvert.
- *Approbaton du fournisseur choisi* : Lorsque le prix plafond d'un contrat (y compris tout contrat subséquent) est de 100 000 \$ ou plus, il faut faire approuver par écrit par le sous-ministre ou son représentant le fournisseur choisi, le processus de sélection et le contrat proposé. Lorsque le prix estimatif est de 500 000 \$ ou plus, il faut obtenir l'approbation tant du sous-ministre que du ministre.
- *Contrats* : Le ministère et le fournisseur doivent définir de façon formelle les responsabilités des deux parties à l'endroit du mandat dans le cadre d'un contrat écrit. Par ailleurs, le prix plafond d'un contrat ne peut être dépassé que si les modalités du contrat sont modifiées.

Dans tous les cas où les modifications des modalités d'un contrat entraînent une augmentation du prix plafond, il faut à la fois décrire par écrit et faire approuver au préalable par le sous-ministre ou son représentant les éléments suivants : les modifications ou ajouts, la méthode employée pour calculer le prix plafond révisé et la raison pour laquelle la nécessité de ces modifications ou ajouts n'avait pas été prévue avant la signature du contrat. Il faut faire approuver au préalable tant par le sous-ministre que par le ministre toute modification du prix plafond qui fait grimper la valeur totale du contrat à 500 000 \$ ou plus.

- *Documentation relative à l'exécution des contrats* : Les ministères doivent conserver la documentation relative à l'exécution de chaque contrat à des fins de compte rendu au SCG et de consultation future. Les ministères doivent être prêts à rendre compte au SCG de leur capacité de gérer de manière efficace la planification, l'acquisition et la gestion des services de consultation.

En plus des exigences énoncées dans la Directive, le SCG a conclu des ententes de fournisseurs attirés pour l'ensemble du gouvernement avec de nombreux fournisseurs. Il s'agit d'ententes contractuelles visant l'acquisition générale de biens et services courants, y compris les services de consultation, pendant une durée déterminée, auxquelles ont accès tous les ministères.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification des services de consultation visait à déterminer si les six ministères choisis avaient instauré des procédures et des systèmes permettant de garantir que l'acquisition et la gestion des services de consultation visaient l'optimisation des ressources et respectaient les politiques du gouvernement.

Notre vérification s'est étendue aux six ministères suivants (les ministères) : le Conseil de gestion du gouvernement et les ministères de l'Environnement, des Finances, de la Santé et des Soins de longue durée, des Richesses naturelles et de la Sûreté et de la Sécurité publique (uniquement les divisions de la sécurité publique et des services policiers, qui constituaient l'ancien ministère du Solliciteur général). La vérification comprenait des entrevues avec le personnel concerné des ministères, un examen de la Directive et des autres procédures administratives pertinentes, ainsi qu'un examen des contrats et des factures de services de consultation et d'autres documents connexes.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères de vérification à appliquer pour satisfaire aux objectifs de la vérification. La haute direction des ministères a examiné et accepté ces critères.

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 et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons travaillé avec les Services de vérification internes du ministère des Finances et avons pu nous en remettre à leurs travaux pour réduire la portée de notre vérification dans ce ministère. Notre travail de vérification sur place était terminé pour l'essentiel en mars 2002.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Dans le cadre de notre vérification, nous avons relevé de nombreux cas où les ministères ne respectaient pas les exigences de la Directive ni les lignes directrices du SCG. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que l'acquisition et la gestion des services de consultation, à de nombreux égards, n'assuraient pas l'optimisation des ressources. Nous présentons ci-dessous un résumé de nos principaux sujets de préoccupation.

Recours aux consultants dans les ministères

Forte dépendance à l'endroit du recours aux consultants: Les services de centaines de consultants ont été retenus à des taux quotidiens qui étaient en moyenne de deux à trois

fois plus élevés que les salaires des employés des ministères qui effectuaient des tâches semblables. Par exemple :

- Au ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, plus de la moitié des effectifs de la TI étaient des consultants. Qui plus est, plus de 40 d'entre eux étaient d'anciens employés du ministère qui avaient quitté celui-ci en 2001 et y étaient revenus quelques jours plus tard à des taux quotidiens correspondant à plus du double du salaire qu'ils touchaient comme employés.

Attribution de contrats successifs avec peu ou pas de changements aux produits livrables prévus dans le contrat initial : Il arrivait souvent que les ministères concluent des contrats avec un consultant pour obtenir son expertise pendant une courte période au départ, en général de trois à six mois, après quoi ils prolongeaient les contrats avec peu ou pas de modifications aux produits livrables prévus dans le contrat initial. Par exemple :

- Le ministère de l'Environnement avait embauché un consultant pour obtenir des services de conseils techniques pendant une période de trois mois au départ, à un taux quotidien d'environ 540 \$, pour une rémunération totale ne devant pas dépasser 25 000 \$. Or, au cours des trois années suivantes, le ministère a renouvelé ou prolongé le contrat du consultant à sept reprises sans apporter aucun changement aux produits livrables convenus, pour une rémunération totale de 455 000 \$.
- Un consultant embauché par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour un mandat de six mois au coût de 96 000 \$ a obtenu des contrats successifs qui ont prolongé la durée de son mandat initial à deux ans, à un coût total de 360 000 \$. Le consultant a été remplacé à un moment donné par un membre du personnel à temps plein, à un salaire annuel d'environ 60 000 \$.

Connaissances et expérience insuffisantes pour s'acquitter de responsabilités de niveau supérieur au sein des ministères : Certains ministères ont dû embaucher des consultants de niveau supérieur à des taux quotidiens élevés pour superviser des projets et gérer les travaux réalisés par d'autres consultants. Par exemple :

- En date du 31 mars 2002, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avait embauché environ 15 consultants principaux qui réclamaient des honoraires de plus de 1 200 \$ par jour en moyenne à titre de gestionnaires, par rapport à 340 \$ par jour environ pour des employés du ministère d'un niveau équivalent.

Acquisition de services de consultation en TI sans mise en concurrence : Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets de TI de plusieurs millions de dollars, les ministères engageaient souvent des consultants sur une base quotidienne plutôt que de lancer un appel d'offres ouvert. Or, cette façon de faire ne garantissait pas aux ministères qu'ils obtenaient les services des consultants les plus compétents au meilleur prix possible, ni que tous les fournisseurs de services de consultation jouissaient d'un accès libre et équitable aux contrats du gouvernement et qu'ils étaient traités de manière transparente. Nous fournissons des exemples de nos constatations dans le tableau suivant.

Projets de technologie de l'information n'ayant pas fait l'objet d'un appel d'offres ouvert

Ministère	Projet	Coût du projet (estimatif ou réel)	Autres préoccupations
Environnement	Environet (trois des six composantes)	1,1 million \$– 4,2 millions \$ (estimatif)	
Richesses naturelles	MRN en ligne	1,9 million (réel) au 31 mars 2002	Aucune estimation du coût et du temps requis pour réaliser le projet
Santé et Soins de longue durée	Agence des systèmes intelligents pour la santé	12,7 millions \$ (réel) au 31 mars 2002	
	Système d'information sur les services intégrés pour enfants	8,5 millions \$ (réel) au 31 mars 2002	Estimation initiale de 6 millions de dollars; montant estimatif supplémentaire de 3 millions de dollars pour terminer le projet
	Projet visant à définir et à mettre en œuvre des processus d'assurance de la qualité	5,9 millions \$ (estimatif)	
Sûreté et Sécurité publique	Projet de gestion des services de TI	3 millions \$ (réel) au 31 mars 2002	Le consultant a sous-traité une partie du travail à un consultant inscrit sur la liste des fournisseurs attirés
Secrétariat du Conseil de gestion	Projet d'amélioration de la gestion	1,4 million \$ (estimatif)	Le SCG a annulé le projet après y avoir consacré 467 000 \$

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion et ministères de l'Environnement, de la Santé et des Soins de longue durée, des Richesses naturelles et de la Sûreté et de la Sécurité publique

Risque assumé dans le cadre de l'embauchage de consultants sur une base quotidienne : En rémunérant les consultants sur une base quotidienne plutôt que selon un prix fixe et des produits livrables établis à l'avance, les ministères assumaient le risque que les consultants ne terminent pas leur travail à temps et ont été souvent obligés d'assumer le coût des délais manqués et des dépassements de coût, même lorsque ces problèmes découlaient du rendement insatisfaisant et du manque d'efficacité des consultants.

Acquisition des services d'autres consultants sans mise en concurrence : Dans le domaine de l'acquisition des services de consultants hors TI, nous avons relevé le genre de problème suivant :

- Le SCG avait attribué sans mise en concurrence à une entreprise un contrat de 1,7 million de dollars portant sur la fourniture de services de consultation en gestion pour le réseau de données du gouvernement. Compte tenu du montant important versé à cette entreprise, il aurait été prudent et pertinent de lancer un appel d'offres ouvert dans ce cas.

Lacunes du processus de sélection concurrentiel : Nous avons relevé des lacunes dans le processus de sélection concurrentiel, notamment :

- À la Société ontarienne SuperCroissance, organisme relevant du ministère des Finances, un consultant a obtenu un contrat de 681 000 \$ comme conseiller financier, à la suite d'une erreur de calcul. Sans cette erreur, le consultant n'aurait peut-être pas décroché le contrat.
- Dans un autre cas, les critères d'évaluation trop flous de la Société ontarienne SuperCroissance ont donné lieu à l'attribution d'un contrat de services de consultation de 3 millions de dollars, soit le double du prix le plus bas soumissionné.

Contrat ne reflétant pas l'étendue des travaux de consultation : Le SCG a retenu les services d'un cabinet de juricomptabilité pour examiner certaines transactions immobilières conclues par la Société immobilière de l'Ontario (SIO). Les honoraires estimatifs du cabinet se situaient entre 150 000 \$ et 500 000 \$. Le cabinet a toutefois reçu près de 6 millions de dollars, versés à même le budget de la SIO, pour des travaux supplémentaires, alors qu'aucun nouveau contrat n'avait été conclu pour tenir compte de la modification de la portée et des objectifs du travail d'enquête en cours.

Omission de vérifier si les consultants sont en règle sur le plan des impôt provinciaux : Les ministères vérifiaient rarement si les consultants étaient en règle sur le plan des impôts provinciaux, allant ainsi à l'encontre de leurs propres politiques et des déclarations en ce sens dans l'*Exposé budgétaire de l'Ontario 1996*. Par exemple :

- Le SCG avait attribué des contrats à deux consultants qui n'étaient pas inscrits auprès du ministère des Finances, tandis que deux autres avaient des arriérés d'impôt d'environ 110 000 \$ et 35 000 \$ respectivement.
- Le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique avait octroyé des contrats à deux consultants qui n'avaient pas produit leurs déclarations d'impôt des corporations.

Lacunes importantes sur le plan du contrôle des paiements faits aux consultants : Parmi les cas où les contrôles laissaient à désirer, mentionnons :

- Au ministère de l'Environnement et au ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, de nombreux paiements faits aux consultants dépassaient le prix plafond des contrats et il n'y avait aucune indication que ces dépassements avaient été approuvés au préalable par le sous-ministre ou son représentant, contrairement aux exigences de la Directive.
- Le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique avait retenu les services d'un cabinet de consultants pour surveiller et exploiter les systèmes informatiques sur place et dans d'autres endroits de la province. L'entente s'est prolongée pendant sept mois après l'expiration du contrat et le cabinet a reçu, en tout, 200 000 \$ de plus que le montant prévu au contrat.
- Au SCG, un cabinet de consultants s'est vu rembourser des frais de repas à un taux correspondant à dix fois celui autorisé pour les employés du gouvernement; un autre

consultant a reçu en double par erreur un paiement de plus de 14 000 \$, tandis que dans un autre cas, il n'y avait aucun justificatif pour des frais de plus de 36 000 \$ versés à un consultant.

- Le SCG a autorisé une augmentation importante du taux d'un consultant, soit de 725 \$ par jour en avril 2000 à 1 800 \$ par jour en mai 2000 et à 2 600 \$ par jour en septembre 2000, sans aucune explication par écrit des raisons pour lesquelles le taux du consultant avait autant augmenté. Dans un autre cas, un cabinet de consultants, qui avait reçu près de 450 000 \$ pour un contrat, avait réclamé au ministère des Richesses naturelles des taux horaires de 393 \$ et 218 \$ même si les taux soumissionnés pour le contrat étaient de 300 \$ et 200 \$ l'heure respectivement.

Lignes directrices à l'intention des ministères

La Directive fournit aux ministères des lignes directrices qui visent à garantir, lorsqu'elles sont respectées, que la planification et la gestion du recours aux services de consultation ainsi que l'acquisition de ces services par mise en concurrence visent l'optimisation des ressources. Nous avons toutefois relevé un certain nombre de cas où les ententes conclues par le SCG avec les fournisseurs attitrés de services de consultation ne concordaient pas avec la Directive et ne garantissaient pas que les ministères qui faisaient appel aux fournisseurs attitrés obtenaient le meilleur rapport qualité-prix. Il s'agit d'un point particulièrement préoccupant du fait que tous les ministères ont été avisés par le SCG le 1^{er} mai 2000 que l'utilisation des ententes conclues avec les fournisseurs attitrés pour l'ensemble du gouvernement était obligatoire à compter de cette date pour l'acquisition de tous les services de consultation. Nous résumons ci-dessous nos principaux points de préoccupation.

Modification des exigences de la Directive sans approbation préalable : Le SCG a fixé un seuil de 500 000 \$ pour certaines ententes visant les fournisseurs attitrés, avant qu'il soit nécessaire de lancer un appel d'offres. Or, ce seuil est cinq fois plus élevé que le seuil de 100 000 \$ prévu dans la Directive. Dans d'autres cas, le SCG n'a fixé aucun seuil. Par ailleurs, il n'avait pas fait approuver l'augmentation du seuil par le Conseil de gestion du gouvernement ni n'avait recommandé de modifier la Directive pour tenir compte de l'établissement de seuils plus élevés pour les appels d'offres concernant les fournisseurs attitrés.

Accès inégal des consultants aux contrats : La liste des fournisseurs attitrés comprend des consultants qui réclament des taux très différents (dans certains cas, l'écart est de 2 000 \$ par jour dans une même catégorie d'emploi). Or, les lignes directrices du SCG n'exigent pas que les ministères accordent aux consultants qualifiés d'une liste de fournisseurs attitrés une chance égale de démontrer qu'ils peuvent exécuter un contrat donné de façon satisfaisante au coût le plus bas.

Lignes directrices imprécises sur le lancement d'un appel d'offres ouvert : Certains ministères avaient l'habitude d'éviter les appels d'offres ouverts en divisant des projets de TI de

plusieurs millions de dollars en petits mandats individuels. Par exemple, au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, un projet de TI qui avait déjà coûté 10,6 millions de dollars était réparti entre une cinquantaine de consultants qui travaillaient dans le cadre de petits contrats de moins de 500 000 \$ chacun. Le ministère nous a avisés que cette façon de faire était conforme aux exigences concernant les fournisseurs attitrés. Il faut clarifier les lignes directrices relatives aux fournisseurs attitrés pour garantir que le processus d'achat est ouvert et transparent et que les services des consultants les plus compétents sont acquis au coût le plus bas en lançant un appel d'offres ouvert dans tous les cas où c'est possible.

AUTRE QUESTION

L'embauchage de consultants en communications créatives à la Société immobilière de l'Ontario (SIO) nous préoccupait. Par exemple, un cabinet avait facturé un montant de plus de 1 million de dollars à la SIO, alors qu'il n'existait des lettres d'entente que pour des factures de 210 000 \$.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

LIGNES DIRECTRICES À L'INTENTION DES MINISTÈRES

La Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation (la Directive) énonce les politiques du gouvernement et les exigences que les ministères doivent respecter dans le cadre de la planification et de la gestion des services de consultation et de leur acquisition par mise en concurrence pour assurer l'optimisation des ressources. Les ministères doivent faire approuver au préalable par le Conseil de gestion du gouvernement toute exemption aux exigences contenues dans la Directive.

Les ententes contractuelles visant les fournisseurs attitrés conclues par le SCG avec de nombreux fournisseurs fournissent une orientation supplémentaire aux ministères en ce qui a trait à l'acquisition des services de consultation. Ces ententes visent l'acquisition générale de biens et services courants, y compris les services de consultation, pendant une durée déterminée et sont à la disposition de tous les ministères. La Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information du SCG établit et gère les ententes ministérielles visant les fournisseurs attitrés pour les consultants en technologie de l'information (TI), tandis que le Bureau des services communs fait de même pour les consultants hors TI.

Le 1^{er} mai 2000, le SCG a informé tous les ministères que l'utilisation des ententes conclues avec les fournisseurs attitrés pour l'ensemble du gouvernement était obligatoire à compter de cette date pour l'acquisition de tous les services de consultation.

Établissement des ententes de fournisseur attiré

Pour établir des ententes de fournisseur attiré avec diverses catégories de consultants, le SCG commence par publier une demande de propositions pour divers genres de services de consultation utilisés par le gouvernement. Il examine ensuite chaque proposition à la lumière de l'expérience et des compétences du consultant intéressé et des taux qu'il soumissionne pour un genre de travail donné. Le SCG maintient des listes de fournisseurs attirés approuvées pour chaque catégorie de services de consultation, sur lesquelles sont inscrits tous les consultants qui répondent aux critères établis. En général, les listes comprennent un grand nombre de consultants pour chaque catégorie de services. L'utilisation des listes de fournisseurs attirés permet aux ministères de réaliser des économies sur le plan administratif puisque la recherche de consultants potentiels et l'évaluation de leurs antécédents ont été effectuées en bonne partie par le SCG.

Les ministères sont tenus de choisir dans la liste pertinente le consultant le plus compétent pour réaliser le contrat au coût le plus bas. Dans le cas des gros contrats, le ministère est tenu d'obtenir des propositions de plusieurs consultants et de choisir un consultant en fonction du mérite de chaque proposition. Le coût de la réalisation d'un contrat peut varier considérablement d'un consultant à l'autre, suivant l'approche adoptée par le consultant, le temps et le travail qu'il estime nécessaires pour exécuter le contrat et les taux quotidiens qu'il réclame dans la liste des fournisseurs attirés.

Nous avons relevé plusieurs aspects des ententes conclues avec les fournisseurs attirés qu'il faut améliorer pour qu'elles concordent avec les exigences d'équité, de transparence et de concurrence de la Directive qui visent à aider les ministères à optimiser les ressources.

- Selon la Directive, si le prix plafond estimatif d'un contrat (y compris les honoraires et les frais) est de 25 000 \$ ou plus, l'acquisition des services de consultation doit se faire par mise en concurrence au moyen d'une demande de propositions par écrit auprès des fournisseurs potentiels. Idéalement, le processus d'acquisition donnera lieu à l'étude de trois ou quatre propositions valides. Si le prix plafond estimatif est de 100 000 \$ ou plus, il faut lancer un appel d'offres ouvert. Nous avons toutefois remarqué que, pour plusieurs catégories de consultants, le seuil fixé par le SCG pour l'utilisation des listes de fournisseurs attirés était souvent beaucoup plus élevé que le seuil prévu dans la Directive. Par exemple, certaines ententes relatives aux fournisseurs attirés permettent aux ministères de retenir un consultant de leur choix sans mise en concurrence, sauf si le prix plafond d'un contrat est supérieur à 100 000 \$, alors que le seuil prévu dans la Directive est de 25 000 \$. De même, l'entente relative aux fournisseurs attirés pour les consultants en TI permet aux ministères de choisir un consultant dans la liste sans lancer d'appel d'offres ouvert, sauf si le prix plafond d'un contrat est supérieur à 500 000 \$, alors que le seuil prévu dans la Directive est de 100 000 \$. L'entente relative aux fournisseurs attirés pour les services de consultation en matière de nouveaux modes de prestation de services ne prévoit même aucun seuil au-delà duquel les ministères doivent recourir au processus de sélection concurrentiel ou lancer un appel d'offres ouvert pour obtenir les services de consultants.

Dans tous les cas où les seuils au-delà desquels il faut recourir au processus de sélection concurrentiel pour choisir un consultant étaient plus élevés dans le cadre des ententes relatives aux fournisseurs attirés que dans la Directive, il n'y avait aucune explication dans le dossier pour justifier les seuils plus élevés. Par ailleurs, le SCG n'avait pas fait approuver l'augmentation des seuils par le Conseil de gestion du gouvernement ni n'avait recommandé de modifier la Directive pour tenir compte des seuils plus élevés dans le cas du processus relatif aux fournisseurs attirés.

- Les listes de fournisseurs attirés pour chaque catégorie de services comprennent un grand nombre de consultants qui réclament des taux très différents. Par exemple, le tableau suivant présente une comparaison des taux les plus bas et les plus élevés que les fournisseurs inscrits sur une même liste de fournisseurs attirés réclament pour leurs services.

Fourchettes de taux quotidiens de deux listes de fournisseurs attirés

Catégorie d'emploi	Taux quot. le plus bas (\$)	Taux quot. le plus élevé (\$)	Écart (\$)
Liste des fournisseurs attirés de services de TI—environnement Oracle (région du Grand Toronto)			
Directeur/chef de projet	435	2 340	1 905
Architecte technologique	435	1 885	1 450
Architecte d'applications	400	1 885	1 485
Architecte/modélisateur de données	375	1 600	1 275
Analyste de systèmes	326	1 415	1 089
Programmeur/analyste	350	1 290	940
Administrateur de base de données	218	1 150	932
Liste des fournisseurs attirés de services de consultation en matière de nouveaux modes de prestation de services			
Partenaire	1 200	3 350	2 150
Directeur	1 200	2 883	1 683
Gestionnaire de projet	900	2 240	1 340
Consultant principal	800	1 790	990
Consultant	700	1 595	895
Analyste en informatique de gestion	471	1 268	797

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion

La liste des fournisseurs attirés pour les services de consultation en matière de nouveaux modes de prestation de services compte 22 entreprises dont les taux quotidiens comportent des écarts de plus de 2 000 \$, tandis que la liste des fournisseurs attirés pour les services de TI – environnement Oracle (région du Grand Toronto) compte 116 entreprises dont les taux quotidiens comportent des écarts de près de 2 000 \$. Compte tenu du grand nombre d'entreprises et des écarts de taux importants, il est essentiel que les ministères suivent un processus de sélection

concurrentiel équitable et libre pour s'assurer d'acquérir au coût le plus bas les services du consultant le plus apte à exécuter un contrat donné. Toutefois, les lignes directrices du SCG à l'intention des ministères n'obligent pas ceux-ci à accorder aux consultants qualifiés inscrits sur les listes de fournisseurs attitrés des chances égales de soumettre une proposition pour démontrer qu'ils peuvent réaliser le contrat de façon satisfaisante au coût le plus bas. Nous avons relevé des cas où les ministères avaient demandé des propositions à un seul consultant ou à quelques-uns seulement, dont les taux quotidiens se situaient à la limite la plus élevée de la fourchette, sans tenir compte, peut-être parce qu'ils ne les connaissaient pas bien, des autres consultants susceptibles de posséder les compétences nécessaires et dont les taux étaient beaucoup plus bas.

- Dans certains ministères, nous avons noté que plusieurs projets valant plusieurs millions de dollars, surtout des projets de TI, avaient été divisés en contrats individuels de moins de 500 000 \$. Au lieu de lancer un appel d'offres ouvert, ces ministères avaient choisi des consultants dans les listes de fournisseurs attitrés, sur une base quotidienne, pour exécuter les contrats. À cet égard, nous avons remarqué que les lignes directrices fournies aux ministères par le SCG étaient imprécises quant au moment où il faut lancer un appel d'offres ouvert. Nous étions préoccupés par le fait que les lignes directrices ne traitaient pas de la nécessité que les ministères définissent mieux les projets de grande envergure qui doivent faire l'objet d'un appel d'offres ouvert, ni de la nécessité que les ministères exigent des produits livrables précis à prix ferme pour faire en sorte que les consultants assument la responsabilité de leur travail et une partie des risques qui y sont associés.

En ce qui concerne le premier point, certains ministères sont d'avis que l'exigence relative aux fournisseurs attitrés voulant que les services des consultants pour les contrats de TI de 500 000 \$ ou plus soient acquis dans le cadre d'un appel d'offres ouvert ne signifie pas que les ministères ne peuvent pas diviser les projets de plusieurs millions de dollars en plusieurs petits contrats. Pourvu que chaque contrat soit distinct et que son prix plafond estimatif soit inférieur à 500 000 \$, les ministères peuvent choisir les consultants dans les listes de fournisseurs attitrés plutôt que de lancer un appel d'offres ouvert. Par exemple, dans un ministère, nous avons constaté qu'une cinquantaine de consultants travaillaient à un projet de TI dont le coût cumulatif s'élevait à 10,6 millions de dollars. Le ministère nous a informés que chacun des consultants exécutait un contrat individuel de moins de 500 000 \$ et que lui-même, en ne lançant pas d'appel d'offres ouvert, respectait les exigences relatives aux fournisseurs attitrés. Il est nécessaire de clarifier les lignes directrices relatives aux fournisseurs attitrés pour garantir que le processus d'approvisionnement est libre et transparent et que les services des consultants les plus compétents sont acquis au coût le plus bas dans le cadre d'un appel d'offres ouvert dans tous les cas où c'est possible.

Pour ce qui est du second point qui nous préoccupait, étant donné que les consultants étaient embauchés sur une base quotidienne et qu'ils n'avaient pas à rendre compte de produits livrables précis, les ministères assumaient le risque que les consultants ne

terminent pas leur travail à temps et ont été souvent obligés d'assumer le coût des délais manqués et des dépassements de coût même lorsque ces problèmes découlaient du rendement insatisfaisant et du manque d'efficacité du consultant.

- Les ministères ne sont pas tenus de rendre compte au SCG de la mesure dans laquelle ils utilisent les ententes relatives aux fournisseurs attitrés. Par ailleurs, seuls les consultants en TI doivent faire rapport au SCG de la valeur des contrats que leur attribuent les ministères dans le cadre des ententes relatives aux fournisseurs attitrés. Toutefois, les renseignements obtenus par le SCG à ce sujet étaient incomplets. Par conséquent, celui-ci ne disposait pas de renseignements adéquats sur la quantité de travail confiée aux consultants dans le cadre des ententes relatives aux fournisseurs attitrés. Le SCG pourrait utiliser ces renseignements pour surveiller le succès de la stratégie d'approvisionnement auprès des fournisseurs attitrés et pour obtenir de meilleurs taux de la part des consultants qui reçoivent un volume de travail important du gouvernement.
- En général, les taux quotidiens demandés par les consultants inscrits sur les listes de fournisseurs attitrés ne sont pas modifiés pendant la durée de l'entente relative aux fournisseurs attitrés. Toutefois, dans certaines de ces ententes, les consultants sont autorisés à modifier périodiquement leurs taux pour tenir compte de la conjoncture économique.

Récemment, le SCG a recommandé que les ministères ne demandent pas de taux à rabais aux consultants et que les consultants ne soumissionnent pas des taux à rabais pour les contrats. Le SCG considérait que les taux réclamés par les fournisseurs attitrés étaient les meilleurs taux qu'ils puissent offrir. Nous avons toutefois remarqué que le SCG ne demande pas aux fournisseurs de garantir que les taux soumissionnés sont véritablement les taux les plus bas qu'ils offrent à leurs clients principaux, même s'il est habituellement possible d'obtenir de telles garanties auprès des fournisseurs pour des clients importants comme le gouvernement de l'Ontario. Comme le SCG n'avait pas demandé ces garanties, nous nous demandons ce qui l'incite à recommander aux ministères de ne pas négocier des taux plus bas pour leurs contrats et à interdire aux consultants d'offrir des taux plus bas dans certains cas.

Recommandation

Pour faire en sorte que les ententes relatives aux fournisseurs attitrés témoignent d'un processus d'approvisionnement équitable, libre et concurrentiel qui garantit que les ministères obtiennent le meilleur rapport qualité-prix, le Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) doit veiller :

- **à renforcer les lignes directrices pour clarifier le processus de sélection des consultants et pour préciser que les ministères sont tenus de recourir à un processus de sélection formel pour donner aux consultants qualifiés inscrits sur une liste de fournisseurs attitrés des chances égales de soumissionner pour les contrats du gouvernement;**

- à ce qu'il y ait dans les dossiers des explications à l'appui de tout écart par rapport aux exigences de sélection concurrentielle de la Directive, à ce que ces écarts aient été autorisés par le Conseil de gestion du gouvernement et à ce que la Directive soit mise à jour pour tenir compte des exigences des ententes relatives aux fournisseurs attitrés;
- à ce que ses lignes directrices à l'intention des ministères exigent que les projets de grande envergure ne soient pas divisés en petits contrats pour éviter la mise en concurrence et à ce que les ministères s'assurent que les consultants assument la responsabilité de leur travail en exigeant d'eux des produits livrables précis, à un prix ferme;
- à instaurer un meilleur processus pour surveiller le recours aux fournisseurs attitrés par les ministères et recueillir des renseignements à ce sujet.

Par ailleurs, le SCG doit, dans la mesure du possible, demander aux consultants des garanties que leurs taux quotidiens sont les taux les plus bas qu'ils offrent à leurs clients principaux. Il faut indiquer dans la liste des fournisseurs attitrés les cas où ces garanties n'ont pas été obtenues et permettre alors aux ministères de négocier de meilleurs taux.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Les ententes relatives aux fournisseurs attitrés sont établies dans le cadre d'un processus de demande de propositions équitable, libre et transparent, suivant lequel les fournisseurs intéressés doivent répondre à des exigences précises, après quoi on évalue leurs qualifications, leur expérience, leur compréhension des mandats de consultation potentiels et les taux qu'ils proposent pour l'expertise qu'ils offrent.

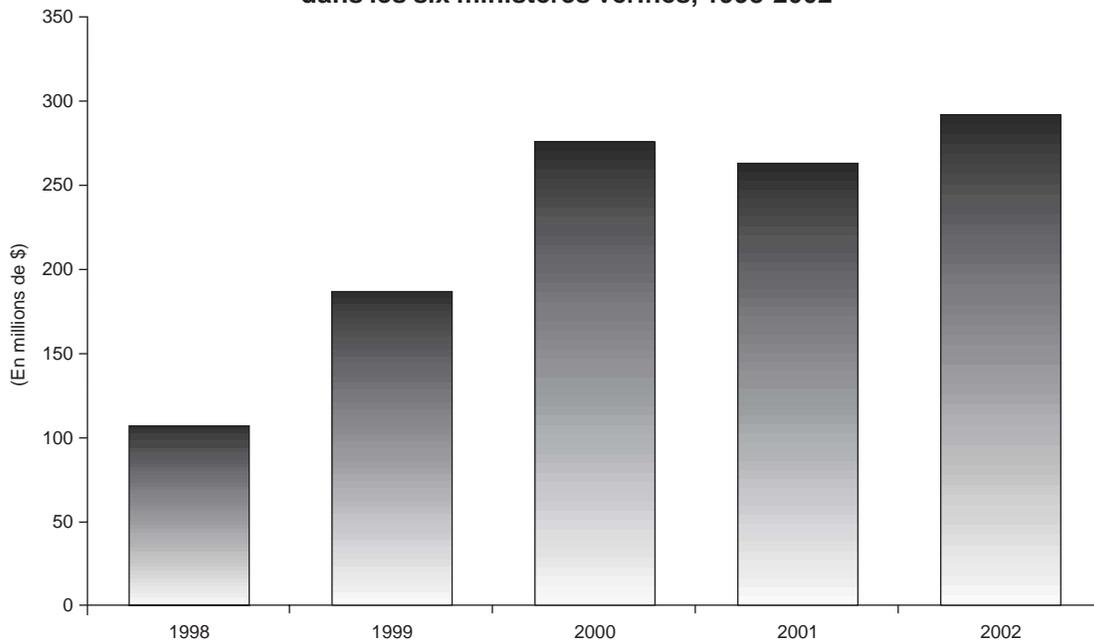
Le Secrétariat du Conseil de gestion collaborera avec les ministères pour donner suite aux constatations contenues dans le présent rapport au sujet des ententes relatives aux fournisseurs attitrés et soumettra au Conseil de gestion du gouvernement des recommandations visant à modifier les directives de celui-ci sur les achats pour établir des règles précises concernant les ententes relatives aux fournisseurs attitrés, y compris la fixation de seuils. Le Secrétariat du Conseil de gestion prendra en outre les mesures nécessaires pour remédier à tout autre problème défini dans le rapport.

Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil de gestion est d'accord avec la recommandation du vérificateur provincial de renforcer et de clarifier les lignes directrices concernant les fournisseurs attitrés pour faire en sorte que les ministères utilisent de façon appropriée les ententes relatives aux fournisseurs attitrés, et qu'il doit s'efforcer d'obtenir dans le cadre de ces ententes l'engagement des fournisseurs qu'ils réclament à la fonction publique de l'Ontario pour leurs services les meilleurs prix qu'ils offrent aux organisations de même envergure au Canada. Le Secrétariat du Conseil de gestion est également d'accord avec la recommandation portant sur l'instauration d'un meilleur processus pour surveiller le recours aux fournisseurs attitrés par les ministères et recueillir des renseignements à ce sujet.

PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LE RECOURS AUX CONSULTANTS DANS LES MINISTÈRES

Pour l'exercice 2001-2002, les ministères dans lesquels nous avons vérifié des contrats de services de consultation avaient consacré 293 millions de dollars à cette catégorie de services. Le graphique suivant résume les dépenses engagées par les ministères pour les services de consultation au cours des cinq dernières années.

Dépenses annuelles combinées consacrées aux services de consultation dans les six ministères vérifiés, 1998-2002



Source des données : Ministère des Finances

Dépendance continue à l'endroit des consultants et définition des mandats

Nous avons relevé de nombreux cas dans lesquels les ministères ne respectaient pas les exigences suivantes de la Directive :

- les consultants ne doivent être embauchés que pour un mandat précis;
- pour les services coûtant plus de 25 000 \$, on ne doit pas contourner la mise en concurrence en octroyant des contrats successifs à un même consultant;
- le cas échéant, il doit y avoir un transfert de connaissances entre le consultant et le personnel du ministère pour éviter une dépendance continue à l'endroit des consultants.

Plus précisément :

- Un grand nombre de ministères comptaient fortement sur les consultants, surtout dans le domaine de la technologie de l'information, comme on peut le constater dans les exemples du tableau suivant :

Recours aux consultants dans les ministères, 2001-2002

Ministère	Nombre de consultants en TI	Effectifs de TI
Secrétariat du Conseil de gestion	170	540
Santé et Soins de longue durée (Groupement des services à la personne)	120	350
Sûreté et Sécurité publique (Direction des services d'infrastructure)	100	90
Richesses naturelles	65	275

Source des données : Secrétariat du Conseil de gestion, Santé et Soins de longue durée, Richesses naturelles, Sûreté et Sécurité publique

En moyenne, les taux quotidiens de ces consultants étaient de deux à trois fois plus élevés que les salaires et avantages sociaux des employés remplissant des fonctions comparables dans les ministères. À titre d'exemple, on compare dans le tableau suivant les taux quotidiens des consultants et ceux d'employés du ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Comparaison des taux quotidiens des consultants et du personnel équivalent au ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Classification	Taux quotidien des consultants (\$)	Taux quotidien du personnel du ministère (\$)
Directeur de projet	1 088	371
Administrateur de base de données	661	346
Spécialiste de bureautique	610	275
Analyste du soutien à la clientèle	600	231
Analyste en informatique de gestion	544	284
Analyste programmeur	428	231
<i>Moyenne globale des taux quotidiens pour les consultants et le personnel</i>	847	273

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée; calculs du Bureau du vérificateur provincial

Les ministères ont reconnu qu'un grand nombre de consultants étaient embauchés pour effectuer des tâches opérationnelles courantes plutôt que pour remplir un mandat précis. D'après les ministères, la raison pour laquelle ceux-ci devaient faire appel à un aussi grand nombre de consultants est qu'il leur avait été plus difficile au cours des dernières années d'obtenir les approbations et les fonds nécessaires pour augmenter leurs effectifs à temps plein et hausser les fourchettes salariales aux niveaux permettant d'attirer les candidats compétents. Toutefois, un tel recours aux consultants allait à l'encontre des exigences de la Directive voulant que les consultants soient embauchés uniquement pour remplir un mandat précis et que les ministères évitent de s'en remettre continuellement aux consultants.

Par ailleurs, au ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, nous avons remarqué que plus de 40 consultants étaient d'anciens employés du ministère qui avaient quitté celui-ci en 2001 et qui avaient été embauchés ensuite par des cabinets de consultants. Ils revenaient au ministère en tant que consultants pour effectuer leurs anciennes tâches à des taux quotidiens beaucoup plus élevés que le salaire qu'ils touchaient comme employés du ministère. La Directive précise que l'embauchage d'anciens employés doit résister à l'examen public le plus minutieux pour garantir que ces employés ne jouissent pas d'un avantage injuste. Une grande vigilance s'impose en particulier lorsqu'il s'est écoulé moins d'un an depuis que l'ancien employé a quitté l'emploi qu'il occupait dans un ministère. Dans ce cas, nous avons constaté que la majorité des consultants étaient de retour au ministère quelques jours seulement après avoir quitté leur emploi.

- Dans le cas d'un grand nombre de premiers contrats octroyés à des consultants, nous avons remarqué que le consultant avait été embauché pour fournir son expertise pendant une courte période de temps, en général pour une durée de trois à six mois. Or, une fois expirés, les contrats étaient prolongés sans peu ou pas de modifications aux produits livrables prévus dans le contrat initial. Les ministères n'utilisaient pas toujours les processus de sélection concurrentiels et lorsqu'ils le faisaient, ces processus aboutissaient en général au réembauchage des consultants initiaux. Voici des exemples des effets de ces pratiques discutables que nous avons relevés dans le cadre de notre vérification des ministères :
 - Le SCG a retenu les services d'un cabinet de consultants pour qu'il lui fournisse une personne sur une base quotidienne pour le service de dépannage en TI et l'unité de soutien aux services du site du SCG. Le contrat initial attribué en avril 2000 portait sur une période de six mois et s'élevait à 50 000 \$. À la fin de notre vérification en mars 2002, le SCG avait prolongé à trois reprises le contrat du cabinet de consultants, pour un montant total de 200 000 \$, sans tenir de concours et sans apporter de modifications importantes aux produits livrables prévus dans le contrat initial.

-
- En février 1999, un consultant a été embauché par le ministère de l'Environnement pour fournir des services de conseils techniques pendant une période de trois mois, à un taux d'environ 540 \$ par jour, pour une rémunération totale ne devant pas dépasser 25 000 \$. Au cours des trois années suivantes, le contrat du consultant a été renouvelé ou prolongé à sept reprises sans qu'aucun changement n'ait été apporté aux produits livrables prévus dans le contrat initial, pour une rémunération totale de 455 000 \$. Le ministère nous a dit qu'il avait dû s'en remettre continuellement à ce consultant pour éviter d'interrompre les opérations ministérielles, en raison de l'expertise et du savoir uniques de ce consultant. Nous estimons toutefois que le caractère spécialisé du travail exécuté par le consultant justifiait encore davantage la nécessité d'établir un processus pour assurer le transfert des connaissances du consultant au personnel du ministère, puisque les services de celui-ci pourraient ne plus être disponibles à un moment donné.
 - Un consultant a été engagé pour fournir des services de mise à l'essai du système Information sur les terres de l'Ontario du ministère des Richesses naturelles. Les services du consultant ont été retenus dans le cadre de trois contrats successifs entre janvier 2000 et septembre 2001, sans qu'aucune modification n'ait été apportée aux produits livrables prévus dans le contrat initial, à un taux quotidien de plus de 500 \$, pour une rémunération totale d'environ 237 000 \$.
 - Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a embauché un consultant en 1999 pour un contrat initial de six mois d'une valeur de 96 000 \$. Le consultant, à qui le ministère a demandé d'effectuer une analyse des activités et des systèmes d'une direction, a obtenu des prolongations de contrat qui ont porté la durée du contrat initial à deux ans. Aucune modification importante n'avait été apportée aux produits livrables prévus dans le contrat initial et le coût final du contrat après les prolongations s'élevait à 360 000 \$. Le consultant a été remplacé à un moment donné par un membre du personnel à temps plein, à un salaire annuel d'environ 60 000 \$.

En l'absence de produits livrables tangibles clairement définis, qui exigent du consultant qu'il termine le mandat à une date précise et selon le prix plafond établi, les mandats peuvent être ambigus, ce qui peut souvent donner lieu à la facturation par les consultants d'un montant supérieur au prix initial convenu.

Par ailleurs, nous avons constaté qu'aucun processus formel véritable n'avait été instauré pour assurer le transfert de connaissances prévu entre les consultants et le personnel des ministères pour éviter une dépendance continue à l'endroit des consultants.

- Nous jugions également préoccupant le fait qu'il n'y ait pas suffisamment de connaissances et d'expérience au sein des ministères pour s'acquitter de responsabilités de niveau supérieur et gérer de manière efficace le travail des consultants. Plus

précisément, nous avons constaté que les ministères avaient été obligés d'embaucher des consultants principaux à des taux élevés pour superviser des projets et gérer le travail effectué par d'autres consultants. Par exemple, en date du 31 mars 2002, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avait embauché environ 15 consultants principaux qui réclamaient en moyenne un taux supérieur à 1 200 \$ par jour, comparativement aux salaires d'environ 340 \$ par jour, avantages sociaux compris, qui auraient été versés à des cadres de niveau équivalent du ministère.

Recommandation

Pour faire en sorte de combler leurs besoins de la façon la plus économique possible, les ministères doivent se conformer aux exigences de la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation :

- en définissant clairement les mandats proposés, notamment en précisant les produits livrables tangibles, les échéanciers et les coûts et en établissant de préférence un prix plafond;
- en évitant la dépendance continue à l'endroit des consultants et, le cas échéant, en veillant au transfert de connaissances entre les consultants et le personnel du ministère.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Le Secrétariat est d'accord avec le fait qu'il faut combler les besoins en matière de services de consultation de la façon la plus économique possible. Le Secrétariat a entrepris d'élaborer un programme de formation à l'intention des gestionnaires sur l'acquisition et la gestion des services de consultation pour faire en sorte que le recours aux consultants soit fondé sur une analyse de rentabilisation solide et sur une définition précise par écrit des produits livrables, des échéanciers et des coûts.

Le Secrétariat convient également que le transfert de connaissances est essentiel pour éviter la dépendance continue à l'endroit des consultants et prendra les mesures qui s'imposent, notamment offrir de la formation dans les ministères, pour renforcer l'exigence relative au transfert de connaissances.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît que les contrats de services de consultation devraient être définis à l'avance de façon précise et que le recours aux consultants devrait faire l'objet d'une surveillance. Le ministère s'emploie actuellement à renforcer sa capacité de veiller à ce que tous les contrats respectent les directives du Conseil de gestion du gouvernement.

Pour faire en sorte que tous les contrats comprennent une description précise des mandats, le ministère a élaboré une liste de contrôle que

devront utiliser tous les gestionnaires de contrat. La liste énumère clairement les composantes obligatoires du contrat pour assurer la conformité aux directives du Conseil de gestion du gouvernement.

Les consultants demeureront une source d'expertise temporaire qui peut être acquise pour aider le ministère à accomplir ses activités. Toutefois, le nouveau système de gestion des contrats et de rapport trimestriel du ministère fera en sorte que le recours aux consultants dans l'ensemble du ministère sera examiné à intervalles réguliers par la haute direction pour surveiller la dépendance à l'endroit des services de consultation et la conformité aux directives. La direction pourra ainsi détecter rapidement les problèmes et y remédier tout aussi rapidement.

Réponse du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Le ministère est d'accord en principe avec la recommandation comme stratégie à long terme. Toutefois, il est important de souligner que, dans certains cas, il est plus économique de faire appel à des spécialistes externes dotés des compétences et de l'expérience nécessaires, pour combler les besoins en personnel d'un projet pendant la durée du projet, que de maintenir un grand nombre d'employés à temps plein pour répondre au besoin de ressources spécialisées de nombre de projets. Pour se conformer à l'exigence du gouvernement qui veut que les ministères gèrent leurs effectifs de manière efficace, le ministère doit prendre des décisions qui lui permettent de remplir son mandat tout en respectant cette exigence. Les gestionnaires prennent leurs décisions en se fondant sur les fonds alloués et sur l'orientation du ministère.

Il importe de souligner que depuis tout récemment au secrétariat de l'information et de la technologie de l'information du Groupement des services à la personne, le travail des consultants rémunérés en fonction des services rendus est maintenant effectué par le personnel de la fonction publique de l'Ontario. Également, dans le cadre du projet de l'assurance de la qualité du Groupement ITI des services à la personne, une stratégie officielle a été adoptée pour assurer le transfert de connaissances avant la fin des contrats d'achat de services. Ce transfert comprend la description du travail d'assurance de la qualité réalisé et des processus élaborés jusqu'à ce moment, ainsi que le transfert de connaissances au personnel à plein temps récemment embauché.

Le ministère continuera de surveiller le recours aux consultants et sensibilisera les responsables des secteurs de programme à la nécessité de planifier le transfert de connaissances, lorsque c'est possible et pertinent.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons en œuvre la recommandation.

De concert avec le Bureau des services communs, nous améliorerons les procédures de manière à mieux définir les mandats, notamment en précisant les produits livrables et les prix plafonds.

Dans le cas du système Information sur les terres de l'Ontario, nous nous occupons présentement de rendre opérationnelles les composantes de développement et de mise à l'essai et de transférer ce savoir à un noyau d'employés. Cette mesure permettra de réduire la dépendance à l'endroit des consultants et assurera le transfert des compétences au personnel du ministère.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Le ministère a conçu des outils et des processus pour s'assurer que les mandats de consultation sont définis de façon adéquate, que les produits livrables et les échéanciers sont précisés et que les prix plafonds et autres modalités sont établis clairement par écrit. Comme ces outils et ces processus ont commencé à être mis en œuvre en décembre 2001, les résultats de l'amélioration des contrôles internes n'étaient pas encore visibles au moment de la vérification.

Pour remédier à l'augmentation constante de la charge de travail en l'absence d'effectifs suffisants, surtout dans le domaine de la technologie de l'information, le ministère a dû recourir aux services de consultants pour continuer à assurer un soutien technique essentiel à la prestation proprement dite des services. Par ailleurs, une quantité considérable de travail s'effectue dans le cadre de projets et exige un apport à court terme de compétences hautement spécialisées. Dans de tels cas, le ministère définira les besoins et fera appel aux consultants et autres ressources spécialisées dans le cadre de contrats de services de consultation comportant des produits livrables bien définis.

Il y a encore une très forte pénurie de nombreuses compétences en technologie de l'information (TI) dans la fonction publique de l'Ontario et nous continuerons de combler les lacunes en recourant aux consultants. Nous menons de front plusieurs initiatives pour remédier de façon active aux lacunes sur le plan des compétences – le programme de stages en TI, l'adoption de méthodes particulières de recrutement des spécialistes, le maintien en poste du personnel et la planification de la relève de façon à disposer de personnel qualifié pour assumer des rôles essentiels selon les besoins.

En ce qui concerne le transfert de connaissances, dans le cas des mandats définis, la politique du ministère est de s'assurer qu'il y a transfert de connaissances et d'expertise entre les consultants et le personnel du ministère à la fin de chaque contrat de services de consultation. Nous renforcerons cette politique.

Justification du recours aux consultants

La Directive précise que les ministères doivent d'abord examiner leurs propres ressources avant d'acquiescer les services de consultants externes. Ils doivent également tenir compte des ressources connues dont disposent les autres ministères et auxquelles ils peuvent faire appel. Or, la majorité des ministères n'ont pas fait la démonstration qu'ils s'étaient informés des ressources disponibles en leur sein et dans les autres ministères avant d'acquiescer les services de consultants externes. Le personnel des ministères était d'avis que le manque de compétences et de ressources était évident et a indiqué que les tentatives précédentes effectuées pour trouver à l'interne des employés qualifiés n'avaient pas porté fruit.

L'évaluation et la description appropriées des ressources disponibles et des pénuries de compétences prévues pourraient aider les gestionnaires à cerner les domaines où il serait plus économique à long terme de former ou d'embaucher du personnel qualifié pour combler les besoins que de faire appel à des consultants externes.

Recommandation

Pour faire en sorte d'obtenir les services voulus de la manière la plus économique possible, les ministères, avant d'embaucher des consultants, doivent faire une évaluation appropriée des ressources disponibles en leur sein et dans les autres ministères, décrire les résultats de l'évaluation, évaluer les solutions de rechange et, lorsque le recours aux services de consultants est jugé nécessaire, justifier l'embauchage des consultants.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Le Secrétariat est d'accord avec la recommandation et améliorera son processus d'évaluation de la disponibilité et des compétences des ressources internes avant de retenir les services de consultants externes. Par ailleurs, le Secrétariat met présentement en œuvre une stratégie pour répondre aux besoins de compétences internes, qui comprend un programme de stages en technologie de l'information, des méthodes particulières de recrutement des spécialistes en technologie de l'information, le maintien en poste du personnel et la planification de la relève, de manière à disposer de personnel qualifié pour assumer des rôles critiques selon les besoins.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît qu'il doit améliorer sa description des besoins pour justifier le recours aux consultants. Le plan d'action du ministère comprendra des séances de formation pour sensibiliser le personnel clé à la nécessité de mieux décrire et évaluer le besoin d'embaucher des consultants et exigera que le personnel effectue par écrit une évaluation

des besoins en matière de ressources. Les coordonnateurs techniques seront chargés d'examiner les contrats pour garantir que toutes les procédures appropriées sont respectées et que les besoins sont décrits comme il se doit.

Réponse du ministère des Finances

Nous sommes d'accord avec la recommandation. À l'avenir, nous expliquerons par écrit les raisons pour lesquelles les effectifs en place ne sont pas en mesure d'entreprendre le mandat proposé ou ne sont pas disponibles pour l'entreprendre ainsi que toute autre raison, le cas échéant, pour laquelle nous faisons appel à des consultants externes.

Dans le passé, le Bureau du contrôleur provincial faisait normalement cette évaluation, mais sans en décrire les résultats. Dans une certaine mesure, l'évaluation est subjective et non formelle, mais elle repose sur les connaissances personnelles du groupe de gestion qui participe activement à l'établissement de celle-ci et porte tant sur la disponibilité du personnel du ministère des Finances que sur celle de la communauté financière de la fonction publique de l'Ontario. En raison de la demande actuelle d'expertise financière dans la fonction publique de l'Ontario (tant pour les initiatives du ministère que pour celles du gouvernement comme le Système intégré de gestion de l'information financière), il est extrêmement difficile de trouver des spécialistes internes qualifiés présentement.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons les recommandations en oeuvre et améliorerons notre description des besoins.

Dans certains secteurs spécialisés du ministère, comme la conception d'ouvrages de régularisation des eaux et le développement de systèmes spécialisés, nous avons pris la décision de recourir davantage aux connaissances spécialisées qui existent dans le secteur privé, car, selon nous, il n'existe aucune source d'expertise supplémentaire ou disponible au sein de notre ministère ou dans les autres ministères.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

L'évaluation des ressources humaines en place avant de conclure qu'il faut recourir à des consultants externes est une exigence du ministère. Le ministère reconnaît que la description des résultats de l'évaluation comporte des lacunes en général. Le ministère a amélioré les contrôles internes relatifs à l'acquisition des services de consultation, notamment en instaurant un contrôle de la conformité qui fera en sorte que tous les aspects de l'analyse de rentabilisation concernant le recours aux services de consultation ainsi que l'acquisition et la surveillance de ces services sont décrits comme il se doit conformément aux directives du Conseil de gestion du gouvernement.

Sélection concurrentielle des consultants

Nous sommes arrivés à la conclusion que les procédures des ministères pour la sélection concurrentielle des consultants étaient insuffisantes pour garantir le respect des exigences de la Directive et du SCG. Plus particulièrement, nous avons relevé de nombreux cas où les ministères, dans le cadre du développement de projets de TI de plusieurs millions de dollars, n'avaient pas respecté les exigences du SCG concernant l'acquisition des services de consultation à partir de la liste des fournisseurs attitrés en matière de TI.

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le recours aux consultants inscrits sur la liste des fournisseurs attitrés en matière de TI se restreint aux projets dont le coût estimatif est de 500 000 \$ ou moins; au-delà de ce montant, il faut lancer un appel d'offres ouvert. Cette exigence vise à garantir que les services des consultants les plus compétents sont acquis au meilleur prix possible et que tous les fournisseurs de services de consultation jouissent d'un accès libre et équitable aux contrats du gouvernement et sont traités de façon transparente.

Or, nous avons constaté que les ministères, même lorsque les projets coûtaient plus de 500 000 \$, ne lançaient pas d'appels d'offres ouverts. Ils choisissaient plutôt d'embaucher des consultants inscrits sur la liste de fournisseurs attitrés et de leur attribuer des contrats successifs pour réaliser les projets. Certains ministères soutenaient que le fait de recourir directement aux consultants inscrits sur la liste leur permettait d'exercer davantage de contrôle sur le travail des consultants. Cette pratique va toutefois à l'encontre de l'exigence de lancer un appel d'offres ouvert.

Conformément à ce que nous avons indiqué précédemment, en rémunérant les consultants sur une base quotidienne plutôt que selon un prix fixe et des produits livrables précis, les ministères assumaient le risque que les consultants ne terminent pas leur travail à temps et ont été souvent obligés d'assumer le coût de délais manqués et de dépassements de coût, même lorsque ces problèmes découlaient du rendement insatisfaisant et du manque d'efficacité des consultants.

En plus de ne pas lancer d'appels d'offres ouverts, dans de nombreux cas, les ministères n'ont pas demandé de propositions par écrit à au moins plusieurs fournisseurs potentiels, n'ont pas effectué d'évaluation par écrit des propositions et, dans les cas où ils ont effectué ces évaluations, n'ont pas toujours choisi les consultants les plus compétents au coût le plus bas.

Voici des exemples tirés des observations que nous avons faites dans le cadre de notre vérification des ministères.

Secrétariat du Conseil de gestion

Le premier exemple porte sur un contrat attribué à un cabinet de consultants en avril 2000 pour aider à la sélection d'un fournisseur qui serait chargé de certaines fonctions et composantes d'un réseau de données. Selon la définition du mandat, celui-ci comportait plusieurs étapes, à savoir définir le processus d'appel d'offres, participer à

l'élaboration des documents de l'appel d'offres et négocier le contrat. Nous avons été informés que le contrat avait été attribué à ce cabinet de consultants à la suite d'une sélection dans la liste des fournisseurs attirés; il n'y avait toutefois dans le dossier aucune explication par écrit à l'appui du choix de ce cabinet. Les taux réclamés par le cabinet pour ses divers consultants se situaient entre 1 025 \$ et 2 950 \$ par jour et celui-ci avait reçu en tout, en février 2001, un montant supérieur à 1,7 million de dollars. Nous avons été avisés que les lignes directrices pour cette liste de fournisseurs attirés n'exigeaient pas formellement que les ministères décrivent par écrit le processus décisionnel utilisé pour choisir tel fournisseur de la liste plutôt que les autres. On nous a également dit que cette liste de fournisseurs attirés, contrairement aux autres, ne prévoyait pas de seuil au-delà duquel il fallait lancer un appel d'offres ouvert. Compte tenu de l'importance du montant versé à ce cabinet, il aurait été prudent et pertinent que le SCG tienne compte d'autres cabinets de consultants dans la sélection d'un fournisseur pour ce contrat et qu'il explique par écrit les raisons qui l'avaient incité à choisir ce cabinet.

Le deuxième exemple concerne la sélection d'un cabinet de consultants en TI en avril 2000 pour fournir des services dans le cadre d'un projet d'amélioration de la gestion. Nous avons constaté que le SCG avait demandé des propositions à seulement deux entreprises figurant sur la liste de fournisseurs attirés. Par ailleurs, le dossier ne contenait aucune évaluation par écrit des propositions, qui aurait expliqué les raisons pour lesquelles le contrat avait été attribué au soumissionnaire choisi. Le cabinet choisi, dont les honoraires s'élevaient à 1,4 million de dollars d'après sa propre estimation, avait reçu en tout un montant d'environ 467 000 \$ au moment où le SCG a annulé le projet.

Ministère de l'Environnement

Au moment de notre vérification, le ministère s'employait à élaborer un projet baptisé Environet. Ce projet avait été entrepris à l'été 2000 pour informatiser, au moyen d'Internet, l'échange de renseignements entre le public, d'autres intervenants et le ministère. Initialement, le site Internet conçu dans le cadre du projet devait comporter les six composantes suivantes : le système de surveillance de la qualité de l'eau et de renseignements sur le respect des règlements; le système d'inventaire des émissions atmosphériques (OnAir); le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux; le Réseau provincial de surveillance des eaux souterraines; eLAB, un système de communication de renseignements sur l'environnement aux laboratoires et à d'autres bases de données, et SWAT, des applications et des outils servant à l'application des règlements relatifs au sol, à l'eau et à l'air. D'après l'estimation du ministère, le coût d'élaboration de ces composantes était d'environ 17,6 millions de dollars.

Le développement du Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux et la composante SWAT du site Internet ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts, dans le cadre desquels le ministère a reçu des soumissions pour les deux projets qui étaient moins élevées que ses estimations de coût initiales. En particulier, le coût final du développement de la composante SWAT s'élevait à 3,5 millions de dollars, alors que l'estimation initiale du ministère était de 6,2 millions de dollars.

Le ministère a divisé le développement des quatre autres composantes en mandats individuels et embauché des consultants sur une base quotidienne choisis dans la liste des fournisseurs attitrés du SCG pour les réaliser. Les estimations de coût individuelles du ministère pour trois des quatre composantes se situaient entre 1,1 million et 4,2 millions de dollars, tandis que son estimation pour la quatrième composante était de 400 000 \$. Conformément à ce que nous avons indiqué précédemment, la politique du SCG relative aux listes de fournisseurs attitrés fixe à 500 000 \$ le seuil au-delà duquel il est nécessaire de lancer un appel d'offres ouvert pour les projets de TI. Étant donné que les estimations du ministère pour trois des composantes dépassaient le seuil de 500 000 \$, le ministère n'a pas respecté l'exigence du SCG voulant qu'il attribue ces trois contrats dans le cadre d'un processus concurrentiel libre, équitable et transparent.

D'après le ministère, la raison qui l'a incité à choisir des consultants sur une base quotidienne dans la liste des fournisseurs attitrés était que les besoins opérationnels des quatre composantes n'avaient pas été complètement définis. Or, en omettant de définir tous les aspects du projet et de lancer un appel d'offres ouvert, le ministère n'avait aucune assurance qu'il avait obtenu le meilleur prix et il courait davantage le risque qu'il y ait des dépassements de coût. Par ailleurs, en l'absence d'une compréhension claire des besoins, il est possible que le système, au bout du compte, ne réponde pas aux besoins des utilisateurs.

Nous avons aussi relevé les problèmes suivants sur le plan de l'embauchage de consultants provenant de la liste de fournisseurs attitrés pour ces projets :

- Dans le cas de la composante OnAir, le ministère, à deux reprises, avait attribué la même note à deux consultants, mais dans chaque cas il avait choisi le fournisseur qui réclamait le taux quotidien le plus élevé. Or, le ministère n'a pu fournir aucune raison, par écrit ou autre, pour laquelle il avait choisi ces fournisseurs, qui avaient coûté 130 000 \$ de plus en tout, au lieu des deux qui avaient obtenu une note équivalente et dont les taux quotidiens étaient moins élevés.
- Dans le cas de la composante eLAB, un comité de sélection du ministère a interviewé les représentants de trois cabinets de consultants pour dénicher le meilleur fournisseur de services de consultation. Le comité a établi que l'un d'entre eux se démarquait clairement tant du point de vue des compétences que du prix. Toutefois, sans aucune explication, le contrat d'une valeur de 316 000 \$ a été attribué au cabinet qui s'était classé deuxième, qui avait moins d'expérience et qui avait soumis un prix plus élevé. Le ministère a expliqué qu'il n'avait pas attribué le contrat au cabinet qui avait obtenu la meilleure note parce qu'il avait déjà obtenu un contrat précédemment. Par la suite, le cabinet retenu a obtenu un autre contrat pour la seconde étape du même projet, d'une valeur de 375 000 \$. Dans le cas de ce contrat, le ministère avait fait parvenir une demande de propositions à quatre fournisseurs, mais la seule soumission reçue provenait du cabinet qui avait déjà travaillé au projet.

Ministère des Finances

En ce qui concerne les contrats octroyés par la Société ontarienne SuperCroissance, qui est un organisme du ministère des Finances, nous avons relevé des lacunes dans l'attribution des contrats, comme l'illustre l'exemple suivant :

- Au cours de l'évaluation des propositions soumises par les consultants pour la prestation de conseils financiers sur la cession de certains éléments d'actif de la Couronne, une erreur a été commise dans le calcul des notes d'évaluation des soumissionnaires.

En avril 2000, deux consultants ont obtenu conjointement le contrat sur la base du classement initial et chacun a reçu 681 000 \$. Or, si le calcul avait été effectué correctement, il est possible que l'un des deux consultants n'aurait pas obtenu de contrat.

Par ailleurs, ces deux consultants n'ont pas été tenus de signer des ententes formelles; seuls des bons de commande ont été émis. Il n'y avait ni division explicite des tâches ni définition des produits livrables pour aucun des bons de commande. Il est difficile ensuite de demander aux consultants de rendre compte de leur rendement.

- Dans un autre cas, les critères d'évaluation imprécis de la Société ontarienne SuperCroissance ont donné lieu à l'attribution d'un contrat de services de consultation de 3 millions de dollars, soit le double du plus bas prix soumissionné.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nous avons remarqué que le ministère ne s'était pas conformé à l'exigence de lancer un appel d'offres ouvert pour trois projets de technologie de l'information de plusieurs millions de dollars qui étaient en voie d'élaboration. Dans chaque cas, le ministère avait divisé le projet en petits mandats et retenu les services de consultants inscrits sur la liste de fournisseurs attitrés, sur une base quotidienne, pour effectuer le travail. Plus précisément :

- En octobre 2000, le Conseil des ministres a approuvé la création d'une agence de paiements de transfert, baptisée Agence des systèmes intelligents pour la santé, pour fournir et gérer un réseau d'information provincial sûr pour l'échange de renseignements sur la santé entre les fournisseurs de soins de santé de l'Ontario. Le budget de fonctionnement quinquennal initial prévu pour l'agence s'élevait à 488 millions de dollars. Ce budget n'a pas été approuvé et on a plutôt alloué des fonds à l'agence sur une base annuelle. Au moment de notre vérification, le ministère n'avait toujours pas créé l'agence, mais prévoyait de le faire avant septembre 2002. Entre-temps, le ministère avait entrepris le développement du réseau, en embauchant des consultants sur une base quotidienne choisis dans la liste des fournisseurs attitrés. En date du 31 mars 2002, en plus d'avoir affecté neuf employés à temps plein au projet, le ministère avait retenu les services de plus de 65 consultants provenant de différents cabinets, à des taux quotidiens se situant entre 435 \$ et 2 150 \$. Pour l'exercice 2001-2002, le ministère a dépensé environ 12,7 millions de dollars au titre des consultants embauchés sur une base quotidienne.

-
- Au cours de l'exercice 1998-1999, le ministère a entrepris le développement du Système d'information sur les services intégrés pour enfants, qui vise à recueillir et à coordonner l'information nécessaire pour assurer la protection des enfants potentiellement vulnérables. D'après les estimations du ministère, le développement initial du système coûterait environ 6 millions de dollars, le soutien et l'entretien courants, 760 000 \$ par année. Au 31 mars 2002, quelque 50 consultants travaillaient au projet sur une base quotidienne et le montant total dépensé s'élevait à 10,6 millions de dollars, dont 8,5 millions pour le développement. D'après la direction, le projet était terminé dans une mesure d'environ 80 % et il fallait injecter un montant supplémentaire de 3 millions de dollars pour que le système atteigne sa pleine capacité de production.
 - Le ministère avait également omis de lancer un appel d'offres ouvert, contrairement à l'exigence du SCG, pour un projet visant à définir et à instaurer des processus d'assurance de la qualité dans le domaine de la technologie de l'information. Le coût d'embauchage estimatif de consultants sur une base quotidienne pour élaborer ce projet était de 5,9 millions de dollars.

Dans ces projets d'importance, le ministère a assumé le risque majeur que les consultants ne terminent pas leur travail à temps et qu'il y ait des dépassements de coût, même quand ces problèmes découlaient du rendement médiocre d'un consultant. Il est donc fort douteux que le ministère ait obtenu le meilleur rapport qualité-prix en omettant de respecter la Directive.

Ministère des Richesses naturelles

En 1998, le ministère a entrepris un projet baptisé MRN en ligne pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour l'accès électronique aux renseignements et services du ministère. Pour effectuer les travaux requis, le ministère a embauché des consultants sur une base quotidienne choisis dans la liste des fournisseurs attirés du SCG. Le mandat consistait notamment à aider à l'élaboration d'une étude de faisabilité, à définir les exigences du projet et à mettre en œuvre l'infrastructure nécessaire. Au 31 mars 2002, le ministère avait consacré environ 1,9 million de dollars à ce projet. Voici nos préoccupations à l'endroit du processus d'acquisition des services des consultants pour ce projet :

- Nous nous serions attendus à ce que le ministère sache que le projet MRN en ligne coûterait plus de 500 000 \$ et lance par conséquent un appel d'offres ouvert. Or, nous avons remarqué que le ministère, exception faite du directeur du projet, avait embauché des consultants sur une base quotidienne choisis dans la liste des fournisseurs attirés du SCG plutôt que de lancer un appel d'offres ouvert, ce qui allait à l'encontre des exigences de la Directive et du SCG.
- Le ministère avait certes établi un budget annuel pour les services de consultation, mais il n'avait pas estimé le coût total du projet ni le temps requis pour le mener à bien.

En l'absence d'appel d'offres ouvert et d'une estimation pertinente des coûts, il est difficile d'évaluer si le coût final du projet est raisonnable, et l'on peut ainsi douter que le ministère ait obtenu le meilleur rapport qualité-prix.

Ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Dans le cadre de notre vérification, nous avons relevé un certain nombre de cas où le ministère ne s'était pas conformé à l'exigence de recourir au processus de sélection concurrentiel. Par exemple :

- En août 2000, le ministère a entrepris le projet de gestion des services de technologie de l'information pour créer un portail de services électroniques qui permettrait de gérer les services électroniques du Groupement de la justice. Dans le cadre de ce projet, le ministère a choisi un cabinet de consultants dans la liste de fournisseurs attitrés pour qu'il lui procure des consultants sur une base quotidienne pour définir les exigences du projet et effectuer le travail d'élaboration requis. D'après les renseignements les plus récents dont nous disposions le 31 mars 2002, le montant total consacré au projet s'élevait à 3 millions de dollars. Conformément à ce que nous avons indiqué précédemment, les ministères doivent lancer un appel d'offres ouvert pour tout contrat de TI dont le prix plafond estimatif est supérieur à 500 000 \$.

Nous avons remarqué que le cabinet de consultants retenu par le ministère avait sous-traité une partie des travaux relatifs au projet à un autre cabinet de consultants qui figurait sur la liste des fournisseurs attitrés. Or, si le ministère avait lancé un appel d'offres ouvert, il aurait pu recevoir des soumissions concurrentielles directement de ce sous-traitant et d'autres cabinets de consultants.

- Dans tous les cas où un ministère envisage de choisir un consultant dans la liste des fournisseurs attitrés pour exécuter un contrat de TI dont le coût estimatif se situe entre 100 000 \$ et 500 000 \$, il est tenu de faire parvenir une demande de propositions à au moins trois fournisseurs inscrits sur la liste. Il doit ensuite évaluer les propositions en fonction des prix soumissionnés et des compétences des fournisseurs. Nous avons toutefois remarqué que le ministère, dans un grand nombre de cas, avait acquis les services de consultants inscrits sur la liste des fournisseurs attitrés sans tenir de concours.

On doute que le ministère ait obtenu le meilleur rapport qualité-prix dans le cadre de ces projets.

Recommandation

Pour s'assurer d'acquérir les services de consultation au meilleur prix possible, les ministères doivent :

- **respecter les exigences de sélection concurrentielle de la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation et celles du Secrétariat du Conseil de gestion;**

- choisir le consultant qui obtient la meilleure note d'après leur évaluation de l'expérience, des compétences et des soumissions de tous les consultants en mesure d'exécuter le contrat à leur satisfaction;
- décrire par écrit le processus de sélection et conserver cette description à l'appui de leurs décisions.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le Secrétariat du Conseil de gestion collaborera avec les ministères pour donner suite aux constatations contenues dans le présent rapport au sujet des ententes relatives aux fournisseurs attitrés et soumettra au Conseil de gestion du gouvernement des recommandations visant à modifier les directives de celui-ci sur les achats pour établir des règles précises concernant les ententes relatives aux fournisseurs attitrés, y compris la fixation de seuils. Le Secrétariat du Conseil de gestion prendra en outre les mesures nécessaires pour remédier à tout autre problème défini dans le rapport.

Dans chacun des cas mentionnés, les fournisseurs ont été choisis dans une liste de fournisseurs attitrés établie à la suite d'un appel d'offres équitable, libre et transparent. Le Secrétariat convient qu'il doit veiller à ce que le processus de sélection utilisé pour l'acquisition des services de consultation soit décrit comme il se doit et que cette description soit conservée dans le dossier des contrats. Le Secrétariat prendra les mesures nécessaires, notamment fournir des lignes directrices et une formation appropriées pour la sélection des fournisseurs inscrits sur les listes de fournisseurs attitrés, pour assurer l'observation des procédures appropriées.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît qu'il est important de s'assurer que les services des consultants sont acquis au meilleur prix offert.

Au cours de la période couverte par la vérification des services de consultation, le ministère devait faire face à la situation urgente de Walkerton. Cette situation imposait au ministère de fournir des solutions immédiates. Des améliorations majeures sur le plan de la technologie de l'information, telles que le système de surveillance de la qualité de l'eau et de renseignements sur le respect des règlements, étaient développées en même temps que l'on définissait les caractéristiques du système et les besoins en matière de services de consultation.

Le ministère mettra toutefois en œuvre les mesures suivantes pour garantir dorénavant le respect des exigences du processus de sélection concurrentiel :

- *utiliser un formulaire de suivi normalisé des contrats et des listes de contrôle servant à déterminer toutes les étapes obligatoires du processus contractuel, qui seront conservés dans les dossiers de tous les contrats;*
- *former tout le personnel clé (coordonnateurs techniques) pour sensibiliser davantage les gens au sein du ministère aux étapes nécessaires pour s'assurer que l'on utilise un processus concurrentiel;*
- *affecter un employé de la Direction de la planification opérationnelle et budgétaire du ministère à la surveillance des achats et des contrats et à l'établissement de liens étroits avec le Bureau des services communs afin d'avoir accès rapidement à des conseils sur les questions d'achat;*
- *créer un poste réservé de contrôleur à temps plein pour renforcer l'ensemble des processus administratifs pour la gestion des achats et des contrats au sein de la Direction de la technologie et de la gestion de l'information pour aider le personnel de la technologie de l'information à respecter les lignes directrices et à fournir des conseils opérationnels stratégiques;*
- *fournir des rapports trimestriels à la haute direction sur l'attribution concurrentielle des contrats pour améliorer la surveillance globale du recours aux processus d'appel d'offres pour les services de consultation.*

Réponse du ministère des Finances

SuperCroissance procède maintenant à un examen de second niveau des résultats des mises en concurrence en faisant appel au Bureau des services communs. SuperCroissance accepte également la recommandation et l'adoptera pour s'assurer de définir clairement les critères d'évaluation avant la clôture des appels d'offres et de conclure des ententes par écrit avant le début des travaux. Nous soulignons toutefois que les directives du Conseil de gestion du gouvernement permettent, dans les cas urgents, d'entreprendre les travaux sur la base d'une simple entente verbale et de les poursuivre en attendant de pouvoir établir une entente par écrit.

Le personnel concerné par la gestion de projets sera avisé de la recommandation d'ici septembre 2002, au moyen de notes de service et de la tenue de réunions du personnel.

Réponse du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nous convenons que l'embauchage de consultants sur une base quotidienne pour travailler à des projets de grande envergure n'est pas nécessairement la meilleure façon de procéder. Toutefois, l'objet des ententes visant les fournisseurs attirés semble sujet à interprétation et devra être précisé de concert avec le Secrétariat du Conseil de gestion pour faire en sorte que les ministères utilisent les listes de fournisseurs attirés de façon plus cohérente.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons en œuvre la recommandation. Nous apprécions votre conclusion suivant laquelle le ministère utilise un processus de sélection concurrentiel et obtient les approbations nécessaires avant d'embaucher des consultants.

Le projet MRN en ligne est une initiative qui s'étend sur plusieurs années et qui vise à élaborer et à établir un accès électronique à une quantité importante de renseignements et services divers du ministère. Le ministère a établi une liste de projets par ordre de priorité pour atteindre son objectif à long terme. Nous croyons qu'une harmonisation de la politique en matière de fournisseurs attirés et de la politique relative aux services de consultation s'impose, mais nous améliorerons notre définition des projets, surtout si nous embauchons des consultants sur une base quotidienne, afin d'éviter les dépassements possibles de coût et de portée.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Le ministère reconnaît qu'il ne s'est pas entièrement conformé aux exigences de la Directive sur les services de consultation dans certains cas. Le ministère a élaboré des processus, des outils et d'autres contrôles pour sensibiliser davantage ses employés aux exigences de la Directive, renforcer leur compréhension de ces exigences et assurer le respect constant de celles-ci. Ces mesures comprennent le renforcement de la capacité de la fonction de contrôleur au sein du ministère et des divisions, notamment l'amélioration de la capacité de prestation de services consultatifs sur les politiques et les pratiques financières.

Contrat conclu par le SCG avec un consultant

Le 3 mars 2000, le SCG a retenu les services d'un cabinet de juricomptabilité pour examiner certaines transactions immobilières conclues par la Société immobilière de l'Ontario (SIO), organisme qui relève du SCG. Selon certaines allégations, la SIO avait vendu des terrains à un prix inférieur à leur valeur marchande. Le cabinet a été choisi dans la liste des fournisseurs attirés sur la base d'honoraires estimatifs se situant entre 150 000 \$ et 500 000 \$. Le SCG n'a pas utilisé de processus d'acquisition concurrentiel formel à cause du caractère urgent du mandat. Le contrat conclu entre le cabinet et le SCG a été signé le 23 mars 2000.

Le contrat initial précisait que le cabinet devait effectuer un examen détaillé de huit ventes conclues et un examen limité du reste des biens vendus entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 mars 2000. Toutefois, l'étendue des transactions à examiner a augmenté de façon importante, tout comme celle des services du consultant, qui comprenait maintenant le contentieux des affaires civiles, une enquête sur les biens et du travail lié à l'environnement.

Une note de service rédigée en août 2000 par le Directeur général de la vérification interne à l'intention du Secrétaire du SCG portait sur l'élargissement de l'enquête. La note indiquait que l'enquête actuelle avait atteint la limite du mandat initial et que le contrat initial avait été conclu pour faire face à un besoin urgent de mesures immédiates. Si le travail devait se poursuivre, le Directeur général de la vérification interne recommandait dans sa note que le SCG mette fin au contrat du 23 mars 2000 et conclue de nouveaux contrats pour tenir compte de la modification de l'étendue et des objectifs du travail d'enquête en cours. Il a en outre recommandé d'éviter toute équivoque sur le plan des approbations et de l'autorisation des nouveaux contrats et de préciser à qui incombe la responsabilité de la gestion et du paiement des contrats.

Nous avons été informés que des modifications avaient été apportées au contrat initial, telles que des renseignements plus complets et plus précis sur les travaux à effectuer, l'établissement d'un prix plafond et d'une date limite, l'établissement d'une structure de gestion conjointe avec la SIO ainsi que l'établissement d'un processus d'approbation et d'autorisation avec la SIO pour l'approbation et le paiement des factures. Or, les modifications susmentionnées ont été respectées, nous a-t-on dit, mais le contrat modifié n'a jamais été signé par toutes les parties et le cabinet a ainsi été payé pour le travail accompli sans que le contrat fasse état de l'élargissement de l'étendue des travaux.

Au cours de l'exercice 2000-2001, les montants facturés par le cabinet de juricomptabilité, qui ont été payés à même le budget de la SIO, s'élevaient à près de 6 millions de dollars. Le conseil d'administration de la SIO s'est dit préoccupé également par l'élargissement de la vérification et la gestion du contrat. Nous avons été informés qu'à la suite de la réunion du conseil au cours de laquelle ces points ont été soulevés, une structure de gestion conjointe a été établie pour veiller entre autres à ce que les fonds soient dépensés de façon appropriée.

Recommandation

Afin d'assurer une surveillance adéquate de l'avancement des projets, de bien contrôler les coûts et de déterminer correctement le degré de réalisation des produits livrables, le Secrétariat du Conseil de gestion doit établir un contrat nouveau ou modifié avec les consultants dans tous les cas où l'étendue et les objectifs du contrat initial sont modifiés, et le contrat nouveau ou modifié doit faire état des modifications de l'étendue et/ou des objectifs.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Nous sommes d'accord avec la recommandation du vérificateur provincial. Nous reconnaissons qu'il est important de respecter de bonnes pratiques en matière d'approvisionnement et de gestion de contrats. Lorsque l'étendue des travaux a été mieux précisée, nous nous sommes assurés que le cabinet avait fourni les produits livrables établis, conformément aux modifications convenues de façon informelle.

Déclarations d'observation fiscale

Conformément à la politique interne des ministères et aux déclarations faites dans l'*Exposé budgétaire de l'Ontario 1996*, toutes les offres que les fournisseurs soumettent au gouvernement doivent comprendre une déclaration précisant que le fournisseur n'a pas d'arriérés d'impôts provinciaux.

Or, la majorité des ministères ne vérifiaient pas si les consultants potentiels soumettaient la déclaration d'observation fiscale exigée. Par ailleurs, lorsque ces déclarations étaient soumises, nous avons constaté que les ministères ne communiquaient pas ce renseignement au ministère des Finances pour qu'il vérifie si les consultants avaient bel et bien payé leurs impôts provinciaux. La vérification par le ministère des Finances de l'observation fiscale des consultants faisant partie de notre échantillon a révélé ce qui suit :

- Au SCG, deux fournisseurs ayant obtenu des contrats avaient des adresses en Ontario qui n'étaient pas enregistrées auprès du ministère des Finances, ce qui rendait impossible la vérification de leur observation fiscale. Deux autres fournisseurs avaient des arriérés d'impôts d'environ 110 000 \$ et 35 000 \$ respectivement. L'un d'entre eux avait également omis de produire les déclarations de l'impôt-santé des employeurs.
- Au ministère des Richesses naturelles, deux sociétés ayant des adresses en Ontario, qui avaient obtenu des contrats d'une valeur de 24 999 \$ et de 92 400 \$ respectivement, n'étaient pas inscrites sur le rôle d'imposition du ministère des Finances.
- Au ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, deux fournisseurs qui avaient obtenu des contrats avaient omis de produire leurs déclarations d'impôt des compagnies.

Recommandation

Avant de retenir les services d'un consultant, les ministères doivent :

- **s'assurer que le consultant a soumis la déclaration d'observation fiscale exigée pour confirmer qu'il n'a pas d'arriérés d'impôts provinciaux;**
- **faire parvenir les déclarations d'observation fiscale au ministère des Finances pour qu'il puisse vérifier si les consultants qui soumettent cette déclaration sont réellement en règle.**

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Le Secrétariat veillera à ce que les gestionnaires reçoivent de la formation sur la nécessité d'obtenir les déclarations d'observation fiscale des entreprises avant de leur attribuer un contrat. Dans le cadre de cette formation, les gestionnaires seront sensibilisés au fait qu'ils doivent acheminer ces déclarations au ministère des Finances et en conserver un exemplaire dans le dossier du contrat aux fins de référence, comme l'exige la Directive sur les services de consultation.

Le Secrétariat demandera au ministère des Finances d'évaluer les besoins administratifs connexes et d'élaborer des lignes directrices, au besoin, sur la vérification de l'observation fiscale des cabinets de consultants avant l'achèvement d'un contrat.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît qu'il est important de s'assurer que les consultants n'ont pas d'arriérés d'impôts provinciaux. Le ministère exigera l'utilisation de listes de contrôle qui énumèrent toutes les exigences d'un contrat, y compris la production d'une déclaration d'observation fiscale. Le programme de formation que le ministère est en train d'élaborer pour l'automne garantira que le personnel est au courant de ces exigences.

Réponse du ministère des Finances

Nous sommes d'accord avec la recommandation concernant l'observation fiscale et demanderons au Secrétariat du Conseil de gestion d'inclure la production de la déclaration d'observation fiscale comme exigence dans la Directive du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation.

Pour renforcer la conformité aux directives du Conseil de gestion du gouvernement sur les services de consultation et accroître la sensibilisation à l'endroit des pratiques et des exigences en matière d'acquisition pour les services de consultation, nous avons demandé au directeur de la formation sur la fonction de contrôleur moderne de notre Bureau de se pencher avec le Bureau des services communs sur l'élaboration d'un cours de formation à l'intention des gestionnaires et des autres intervenants.

Réponse du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nous sommes d'accord avec la recommandation et renforcerons auprès du personnel des programmes les exigences concernant la déclaration d'observation fiscale.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons en œuvre la recommandation. De concert avec le Bureau des services communs, nous confirmerons la situation fiscale de tous les consultants.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Le ministère s'adressera au ministère des Finances pour déterminer quels processus peuvent être instaurés pour s'assurer de pouvoir vérifier l'exactitude des déclarations d'observation fiscale et pour définir tous problèmes et incidences connexes, le cas échéant.

Contrôle des paiements faits aux consultants

Notre vérification nous a permis de relever des lacunes importantes sur le plan des contrôles financiers des paiements faits aux consultants dans quatre des ministères que nous avons vérifiés. Voici nos observations les plus importantes :

- Au SCG, nous avons relevé plusieurs cas d'erreurs de facturation et de frais discutables pour lesquels nous n'avons pu obtenir aucun justificatif, comme suit :
 - En août 2001, un consultant a reçu à deux reprises un montant de 14 518 \$ pour la même facture. Le SCG a pris des arrangements avec le consultant pour recouvrer le trop-payé lorsque nous lui avons fait part de la situation.
 - Le SCG n'a pu nous fournir de justificatif pour des frais de plus de 36 000 \$ payés à un consultant en décembre 2000.
 - Le SCG a autorisé un cabinet de consultants à augmenter considérablement ses taux, en peu de temps, pour deux de ses consultants, comme suit :
 - Les taux du premier consultant sont passés de 725 \$ par jour en avril 2000 à 1 800 \$ par jour en mai 2000 et à 2 600 \$ par jour en septembre 2000.
 - Les taux du second consultant sont passés de 906 \$ par jour en avril 2000 à 1 450 \$ par jour en mai 2000.

Le SCG nous a informés qu'il avait remis ces taux en question à l'automne 2000, mais qu'il les avait acceptés en janvier 2001 après examen. Toutefois, le SCG ne nous a fourni aucune documentation à l'appui de son examen ou des raisons pour lesquelles il avait autorisé des augmentations importantes des taux des consultants.

- Sur un montant total de 90 000 \$ versé à un cabinet de consultants au titre de frais de déplacement entre décembre 2000 et mai 2001, plus de 40 000 \$ ont été versés sans justificatif ou sur la base de demandes de remboursement discutables (par exemple, certaines demandes de remboursement de frais de repas équivalaient à dix fois les taux que les employés du gouvernement étaient autorisés à réclamer). En août 2001, le problème a été relevé au cours d'une vérification interne et un montant de 7 500 \$ a alors été remboursé par le cabinet de consultants.
- Tant au ministère de l'Environnement qu'au ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique, nous avons relevé de nombreux exemples de paiements qui avaient été faits à des consultants alors qu'il n'existait aucun contrat valide indiquant les modalités de l'entente prise avec les consultants ou qui dépassaient le prix plafond des contrats. Dans l'un des cas, nous avons constaté que des paiements d'un montant total de 760 000 \$ faits par le ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique à un cabinet de consultants ne reposaient sur aucune entente officielle. Nous avons été informés que ces paiements se rapportaient à des tâches quotidiennes exécutées par les consultants pour le ministère. Dans un autre cas, le ministère avait retenu les services d'un cabinet de consultants pour surveiller et exploiter des systèmes informatiques sur place et dans

d'autres endroits de la province. L'entente s'est poursuivie pendant sept mois après l'expiration du contrat et le cabinet a reçu en tout 200 000 \$ de plus que le montant prévu au contrat.

Dans le cas du dépassements des prix plafonds, nous n'avons trouvé aucune indication dans les dossiers que les dépassements avaient été approuvés au préalable par le sous-ministre ou son représentant, contrairement à ce qu'exigeait la Directive. De même, rien n'indiquait dans les dossiers que des modifications qui auraient justifié les montants réclamés avaient été apportées aux modalités des contrats.

- Le ministère des Richesses naturelles n'exigeait pas que les factures soient approuvées par le directeur de projet avant de les payer. Par conséquent, on ne savait trop à qui incombait la responsabilité de s'assurer que les factures étaient exactes, qu'elles correspondaient aux modalités du contrat et qu'elles étaient imputées au bon compte. Par exemple, nous avons relevé un cas où les taux quotidiens réclamés par un cabinet de consultants étaient plus élevés que les taux soumissionnés. Le cabinet, qui avait reçu près de 450 000 \$ pour le projet, avait réclamé des taux horaires de 393 \$ et 218 \$, alors que les taux soumissionnés étaient de 300 \$ et 200 \$ l'heure respectivement. Le ministère a indiqué qu'il récupérerait le trop-payé lorsque nous avons porté ce fait à son attention.

Recommandation

Pour s'assurer que tous les paiements faits aux consultants sont versés dans le cadre de contrats valides et uniquement pour le travail effectué, les ministères doivent :

- veiller à ce que les approbations pertinentes soient obtenues pour les factures de services de consultation soumises aux fins de paiement;
- exiger que les paiements soient effectués uniquement dans le cadre d'un contrat valide;
- surveiller la concordance des paiements avec les prix convenus dans les contrats et autoriser les dépassements uniquement s'ils sont justifiés, acceptés de façon formelle et accompagnés des approbations pertinentes.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Le Secrétariat resserre les contrôles des processus de paiement au moyen de la mise en œuvre de son cadre de délégation de pouvoirs remanié et en offrant de la formation sur les contrôles de vérification connexes des processus de paiement (de concert avec le Bureau des services communs). Dans le cadre de son programme de formation sur les achats, le SCG rappellera aux gestionnaires la nécessité de s'assurer que les paiements sont effectués uniquement d'après les modalités établies dans les contrats et conformément aux directives applicables. Par ailleurs, le

programme de formation sur les achats traitera de la nécessité pour les gestionnaires de s'assurer que les modalités contractuelles des consultants concordent avec les limites de remboursement de frais prévues dans la directive de la fonction publique de l'Ontario et du besoin que les gestionnaires informent les consultants de ces limites et prennent les mesures pour qu'ils les respectent.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît qu'il faut apporter des améliorations pour garantir que tous les paiements faits aux consultants sont fondés et versés uniquement pour le travail effectué.

Le ministère révisé et rationalise sa délégation des pouvoirs financiers et ses politiques financières pour améliorer l'efficacité et le contrôle des pratiques d'achat et organisera des séances de formation à l'intention de tout le personnel qui s'occupe d'approvisionnement.

Le ministère a rencontré le personnel des finances du Bureau des services communs pour s'assurer que les paiements sont faits uniquement dans le cadre d'un contrat valide et qu'ils ne dépassent pas le prix plafond.

Le nouveau système de suivi et de compte rendu internes du ministère pour les contrats de services de consultation garantira également que les paiements sont gérés correctement et comparés aux prix plafonds.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons en œuvre la recommandation.

Nous avons l'habitude d'exiger que les directeurs de projet examinent et approuvent les factures. Nous rappellerons cette exigence à notre personnel.

Dans le cas de l'écart entre les taux quotidiens, ce contrat a été exécuté à notre entière satisfaction, en respectant le prix total soumissionné. Nous récupérerons toutefois le trop-payé quotidien.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le ministère a mis en œuvre en décembre 2001 un certain nombre de processus et d'outils pour améliorer le contrôle et la gestion des contrats. Les mesures qu'il a adoptées comprennent le renforcement des capacités de la fonction de contrôleur des divisions ainsi que la constitution d'une base de données sur le suivi des contrats pour faciliter le contrôle des dépenses associées aux contrats en les comparant aux prix plafonds établis.

Gestion et contrôle du recours aux consultants

La Directive précise que les ministères doivent être prêts à fournir un rapport sur leur capacité d'assurer une gestion efficace du processus de planification, d'acquisition et de gestion des services de consultation. Plus précisément, le rapport doit comprendre :

- un résumé détaillé du recours aux consultants pendant la période visée par le rapport et un examen des pratiques du ministère à la lumière de chaque principe et exigence de la Directive;
- des renseignements sur tous les contrats pour lesquels le ministère n'a pas établi de prix plafond ferme;
- des renseignements sur tous les contrats dans le cadre desquels il y a eu augmentation du prix plafond;
- des renseignements sur tous les contrats subséquents qui ont été attribués sans appel d'offres;
- des informations sur tous les contrats dont le prix plafond se situe entre 25 000 \$ et 99 999 \$ et pour lesquels le ministère a eu recours à un processus d'acquisition non concurrentiel.

Dans la majorité des ministères, il n'y avait ni systèmes ni procédures permettant de surveiller le recours aux consultants par secteur de programme pour veiller à ce que les services de consultation soient acquis de façon économique et pour repérer les secteurs où il fallait améliorer les pratiques et les contrôles de gestion.

L'accès rapide à ce genre de renseignements permettrait aux ministères d'entreprendre des activités de surveillance globale telles que comparer les coûts estimatifs et réels des contrats pour déterminer s'il est nécessaire d'améliorer leurs méthodes de calcul, évaluer si les explications fournies pour l'attribution non concurrentielle des contrats sont suffisantes et établir s'il existe de la documentation à l'appui du dépassement des prix plafonds des contrats.

Compte tenu des centaines de millions de dollars consacrés aux services de consultation, les ministères auraient intérêt à obtenir des renseignements à intervalles réguliers sur ces dépenses importantes et sur leur conformité aux exigences de la Directive, car ces renseignements leur permettraient d'apporter des mesures correctives en temps voulu.

Recommandation

Pour s'assurer que les services de consultation sont acquis, gérés et contrôlés de façon économique et adéquate, les ministères doivent instaurer un système pour obtenir des renseignements de gestion à jour sur le recours aux consultants par les divers secteurs de programme et sur les paiements faits par ceux-ci aux consultants. Ces renseignements serviraient à surveiller l'efficacité du recours aux consultants par les ministères et à repérer les secteurs où il faut améliorer les pratiques de gestion.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Le Secrétariat définira les améliorations à apporter au système d'information de gestion actuel et les mettra en œuvre pour s'assurer de disposer de renseignements pertinents sur le recours aux consultants et de pouvoir déterminer dans quels domaines il faut améliorer les pratiques de gestion.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît la nécessité de gérer et de contrôler de manière adéquate le recours aux consultants. Un élément clé du plan d'action du ministère pour améliorer la gestion des contrats de services de consultation est l'implantation d'un nouveau système de suivi et de compte rendu de tous les contrats de services de consultation.

Des rapports trimestriels, contenant de l'information sur les contrats par division et par secteur de programme, seront préparés à l'intention de la haute direction à des fins de contrôle et de surveillance. Les rapports permettront de détecter rapidement les problèmes de façon à assurer un suivi et un règlement immédiats.

Réponse du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nous sommes d'accord.

Le processus actuel d'acquisition des services de consultation du ministère prévoit la préparation d'une analyse de rentabilisation qui comprend une évaluation du processus d'acquisition le plus pertinent. Il faut également justifier par écrit toute modification apportée au contrat initial qui fait augmenter le prix plafond initial.

Dans le cadre de ses séances de formation sur les achats et les outils informatiques destinés au personnel des programmes, le ministère passe en revue les pratiques exemplaires à adopter pour gérer et contrôler les services de consultation. Le Groupement des services à la personne a instauré un processus de surveillance global qui examine tous les contrats de services de consultation sur une base trimestrielle.

Le système de gestion et de compte rendu des contrats est d'abord et avant tout un outil de compte rendu pour recueillir les renseignements dont il est question dans les constatations du vérificateur provincial. Le ministère étudiera la possibilité d'utiliser le système comme système principal pour consigner tous les contrats et effectuer des examens à intervalles réguliers.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons en œuvre la recommandation de concert avec le Bureau des services communs et adopterons une méthode de collecte plus systématique de ces renseignements. Nous améliorerons la formation sur l'administration des contrats. Le Bureau des services communs s'emploie actuellement à améliorer un guide sur l'administration des contrats qui sera utilisé dans le cadre de la formation et comme outil de consultation par les gestionnaires de projet.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Le ministère accepte cette recommandation et, avant le début de la vérification, était sur le point de terminer l'élaboration d'une base de données sur le suivi des contrats pour soutenir la gestion, le contrôle et le compte rendu des contrats de services de consultation. L'achèvement de la base de données a été retardé par le conflit de travail récent dans la fonction publique de l'Ontario. Le ministère en a également profité pour apporter des améliorations importantes afin de satisfaire aux critères de l'architecture de technologie de l'information ministérielle et pour apporter d'autres améliorations à la base de données sur la clientèle.

Évaluations à la fin des contrats

Une évaluation par écrit du rendement des consultants devrait être effectuée à la fin d'un contrat. Ces évaluations sont exigées dans le cas des contrats conclus avec des fournisseurs attitrés. L'évaluation permet de déterminer la qualité du travail, si l'on a optimisé les ressources et la pertinence de recourir au consultant pour des contrats futurs.

Nous avons constaté que les ministères, en général, n'effectuaient pas d'évaluation formelle des consultants à la fin des contrats et lorsqu'ils le faisaient, les évaluations n'étaient pas suffisamment détaillées pour apprécier certains aspects du rendement des consultants, à savoir si le rendement était satisfaisant, si le consultant avait respecté l'échéancier en tous points, de même que le budget. Par ailleurs, avant d'octroyer de nouveaux contrats aux entreprises, les ministères ne vérifiaient pas leur rendement antérieur pour s'assurer que les contrats précédents avaient été exécutés de façon satisfaisante.

Par exemple, dans le cadre de l'élaboration du Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (une composante du projet Environet), le ministère de l'Environnement avait embauché un consultant à un coût approximatif de 270 000 \$ pour préparer un appel d'offres. Or, nous avons été informés que le ministère, après avoir évalué le travail effectué par le consultant, avait dû dépenser 250 000 \$ pour faire refaire le travail. Toutefois, puisqu'il ne s'agissait pas d'une évaluation formelle, le ministère n'avait aucune description écrite des résultats de l'évaluation.

Recommandation

Pour s'assurer d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix possible des consultants, les ministères doivent veiller à ce que tous les projets de services de consultation importants fassent l'objet d'une évaluation formelle à la fin du contrat et que les résultats de l'évaluation soient décrits par écrit pour établir la pertinence de recourir aux consultants concernés pour des contrats futurs.

Réponse du Secrétariat du Conseil de gestion

Le Secrétariat du Conseil de gestion convient qu'il faudrait effectuer des évaluations par écrit des services de consultation obtenus. Les instructions relatives à l'embauchage d'un fournisseur attiré exigent notamment d'effectuer une évaluation du rendement pour chaque contrat de services de consultation. Le Secrétariat du Conseil de gestion prendra les mesures nécessaires pour s'assurer que ces évaluations seront effectuées dorénavant.

Réponse du ministère de l'Environnement

Le ministère reconnaît que les évaluations du rendement à la fin d'un contrat sont un élément clé de la bonne gestion des contrats. Il veillera à ce qu'un formulaire d'évaluation type soit rempli à la fin de tous les contrats.

Le nouveau système de suivi interne des contrats de services de consultation instauré par le ministère fera en sorte d'attirer l'attention sur la nécessité d'effectuer une évaluation à la fin des contrats. Il incombera aux coordonnateurs techniques de s'assurer de ne pas fermer les dossiers avant la réalisation de cette dernière étape.

Réponse du ministère des Finances

Nous sommes d'accord avec la recommandation et mettrons en œuvre un processus pour évaluer le rendement des consultants et le degré de réalisation des objectifs du mandat. Cette évaluation sera insérée dans le dossier des services de consultation à la fin du contrat.

Le ministère communiquera avec le Bureau des services communs pour déterminer la possibilité d'élaborer une procédure suivant laquelle toutes les évaluations du rendement des consultants seront centralisées et mises à la disposition du ministère.

Réponse du ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Nous sommes d'accord. En fait, les lignes directrices du ministère, tant dans ses manuels que sur le site Web libre-service, laissent entendre que

la réalisation d'une évaluation du rendement à la fin des contrats est une pratique exemplaire. Le ministère continuera de mettre l'accent sur ce point auprès des gestionnaires de programme dans le cadre de sa formation sur les achats.

Réponse du ministère des Richesses naturelles

Nous mettrons en œuvre la recommandation de concert avec le Bureau des services communs, notamment en apportant des modifications au formulaire d'évaluation du rendement.

Réponse du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le ministère a élaboré un processus de conformité des contrats pour aider le personnel à respecter les exigences de la Directive sur les services de consultation et pour assurer le maintien d'une documentation adéquate – pour tous les contrats de services de consultation. Un élément clé de ce processus est la réalisation et la description d'un examen effectué à la fin des contrats pour évaluer le rendement des consultants à la lumière des produits livrables prévus au contrat.

AUTRE QUESTION

SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DE L'ONTARIO

Dans le cadre de notre mission d'attestation relative à la Société immobilière de l'Ontario (SIO), organisme relevant du SCG, nous avons examiné des contrats portant sur l'acquisition de services de consultants en communications créatives. L'acquisition, la gestion et le contrôle des services de consultants en communications créatives relèvent d'une directive du Conseil de gestion du gouvernement autre que celle sur les services de consultation (voir dans la section « Contexte » les services de consultation qui relèvent de la Directive) et, par conséquent, dépassent la portée de la présente vérification de l'optimisation des ressources. Toutefois, notre travail de vérification à la SIO a révélé des problèmes semblables à ceux constatés dans notre vérification de l'optimisation des ressources et c'est la raison pour laquelle nous présentons un résumé de nos constatations.

Au cours de l'exercice 2000-2001, la SIO a retenu les services d'un grand nombre de consultants pour répondre aux critiques formulées par des membres de l'Assemblée législative sur des transactions immobilières antérieures. Parmi ces consultants, les cabinets de consultants en communications dont nous avons examiné les contrats ont facturé en tout à la SIO un montant de 1,4 million de dollars, dont plus de 1 million pour un seul cabinet.

Les cabinets les plus importants dont nous avons examiné les contrats avaient été choisis dans le cadre d'accords permanents conclus avec la Commission de révision de la publicité du Secrétariat du Conseil de gestion. Ces cabinets ont été choisis à la suite d'un concours destiné aux agences de relations publiques administré par la Commission de révision de la publicité. Un appel d'offres a été lancé aux cabinets pour répondre au besoin de la SIO d'une agence de relations publiques pouvant lui fournir des services complets.

Un contrat d'entente permanente par société a été signé. Ces contrats ne comprenaient pas de prix plafond puisque les ententes permanentes exigeaient que la SIO et les consultants signent une lettre d'entente pour chaque projet ou tâche spécifique. La lettre d'entente vise à déterminer les services à fournir, l'échéancier, le prix du contrat et les autres modalités dont ont convenu la SIO et les consultants.

Nous avons souvent remarqué que les lettres d'entente n'avaient pas été rédigées ou qu'elles n'étaient pas signées. Par exemple, l'entente permanente d'un cabinet avait été signée le 25 octobre 1999. Or, la première lettre d'entente n'a été signée que le 15 septembre 2000, date à laquelle le cabinet avait déjà facturé un montant de plus de 630 000 \$ au titre des services fournis.

Bien que ce cabinet ait facturé et reçu un montant de plus de 1 million de dollars, nous n'avons trouvé que cinq lettres d'entente le concernant, lesquelles représentaient un montant de facturation total de 210 000 \$ seulement. Dans les cas où des lettres d'entente avaient été rédigées, nous avons remarqué que l'étendue du mandat était souvent de nature très générale, définie par des phrases comme « fournir des conseils sur différentes questions touchant la SIO » et « fournir des conseils sur les communications externes et internes ».

Nous avons aussi constaté que les factures soumises par les consultants n'étaient pas suffisamment détaillées en général pour déterminer le bien-fondé du montant facturé.

L'examen des factures des consultants en communications a révélé que les consultants avaient facturé des travaux à l'endroit de tous les aspects des communications générales de la SIO, notamment pour la préparation de rapports annuels et de plans d'activités, pour la rédaction de notes d'information, pour l'aide à la rédaction des communications relatives à la modification du statut de la SIO et pour le développement de sites Web. Or, les directives du Conseil de gestion incitent les organismes qui recourent aux services de consultants à ne pas devenir esclaves de ces services.

La direction de la SIO nous a informés que celle-ci, au cours de l'exercice 2000-2001, était le centre d'attention des médias et faisait face à des critiques formulées à l'Assemblée législative sur des transactions immobilières antérieures. Le personnel de la SIO a indiqué que, dans ce contexte, il a souvent dû réagir rapidement et qu'il ne lui était pas toujours possible par conséquent de respecter intégralement les pratiques officielles en matière d'approvisionnement et de gestion de contrats.

Recommandation

La Société immobilière de l'Ontario (SIO) doit s'assurer de justifier par écrit l'embauchage de consultants en communications. Une analyse des besoins doit comprendre les coûts et les avantages de l'embauchage d'un consultant et les solutions de rechange envisagées, par exemple le recours au personnel de la SIO. Afin de réduire les coûts, la SIO doit également s'efforcer de réduire sa dépendance à l'endroit des consultants en communications en effectuant le plus de travail possible à l'interne.

Afin d'assurer une gestion adéquate des contrats conclus avec les consultants en communications, la SIO doit respecter les modalités des ententes permanentes de la Commission de révision de la publicité qui exigent de signer des lettres d'entente pour chaque contrat. La SIO doit également s'assurer de définir clairement pour chaque contrat l'étendue du projet et les produits livrables de manière à assurer une gestion efficace des contrats et à s'assurer que les objectifs ont été atteints.

Les factures soumises par les consultants en communications doivent être suffisamment détaillées pour permettre au personnel responsable de l'approbation des factures de déterminer si les services ont été rendus et si le montant facturé est raisonnable.

Réponse de l'organisme

La SIO est d'accord avec la recommandation. Dorénavant, elle utilisera les méthodes d'approvisionnement du gouvernement pour tous les achats de biens et services.