

## Chapitre 1

### Section 1.13

# Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario et pratiques d'approvisionnement

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,  
section 3.13 du *Rapport annuel 2016*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1	1				
Recommandation 2	1	1				
Recommandation 3	1	1				
Recommandation 4	1	1				
Recommandation 5	1	1				
Recommandation 6	3	1	2			
Recommandation 7	2	1	1			
Recommandation 8	1		1			
Recommandation 9	1	1				
Recommandation 10	2	2				
Recommandation 11	3	1		2		
Recommandation 12	3	1	2			
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>60</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## Conclusion globale

Au 29 juin 2018, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère), au nom des ministères provinciaux, et le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) ont pleinement mis en oeuvre 60 % des mesures que nous avons recommandées dans notre Rapport annuel 2016. Par exemple, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario a examiné l'incidence des frais d'accès aux systèmes d'approvisionnement en ligne (l'un appelé le Portail des appels d'offres de l'Ontario et l'autre appelé le Système d'inscription, d'évaluation et de qualification pour le ministère des Transports de l'Ontario) sur les entreprises et a décidé de supprimer les frais du système d'approvisionnement en ligne, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018, afin d'aider les petites et moyennes entreprises à soumissionner des contrats gouvernementaux.

Le Ministère et le Secrétariat ont réalisé des progrès à l'égard de 30 % des mesures recommandées. Par exemple, ils ont mis au point des fiches de notation pour évaluer le rendement des fournisseurs et les ont mis à l'essai dans l'ensemble des grappes de technologie de l'information et des communications. Ils prévoient également inclure les évaluations du rendement en tant qu'exigence obligatoire lorsque le Ministère renouvellera sa liste principale de fournisseurs attirés en 2019.

Il y a eu peu de progrès, voire aucun, concernant 10 % des mesures. Par exemple, on ne sait toujours pas quelle est l'incidence des commissions imposées par les fournisseurs attirés agissant à titre d'intermédiaires sur les taux payés aux experts-conseils en TI. Le Secrétariat a évalué les taux globaux payés aux experts-conseils en TI et les a rajustés pour qu'ils correspondent au taux du marché, mais il n'a pas évalué séparément les commissions versées aux intermédiaires. Il ne pouvait donc examiner et recommander le

moyen le plus rentable d'acquérir des services de consultation en TI pour le gouvernement. Le Secrétariat et le Ministère prévoient commencer à recueillir des renseignements sur les frais d'intermédiaire auprès des fournisseurs privilégiés lorsqu'ils renouvelleront leur liste principale de fournisseurs privilégiés en 2019.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans les sections qui suivent.

## Contexte

Le processus d'acquisition de biens et de services par le gouvernement de l'Ontario est conçu de manière à être ouvert, équitable et transparent. Le gouvernement consacre tous les ans 3,5 milliards de dollars en moyenne à l'acquisition de biens et de services. (Ce montant ne comprend pas les dépenses au titre de la construction d'immobilisations, comme les routes et les immeubles.)

Les différents ministères provinciaux prennent chacun leurs propres décisions quant aux biens et aux services dont ils font l'acquisition. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) est chargé de mettre à jour et de maintenir les règles et les pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement qui sont énoncées dans la directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la directive sur l'approvisionnement). Les ministères sont tenus de respecter ces exigences relatives à l'approvisionnement.

Aux termes de ces exigences, les ministères doivent d'abord faire l'acquisition de biens et de services en recourant à des ententes de fournisseurs attirés. Ces fournisseurs sont sélectionnés au moyen d'un processus concurrentiel exécuté par Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) pour que les ministères obtiennent le meilleur prix pour des biens et des services de

qualité. Les ministères invitent des fournisseurs attirés à soumissionner leurs marchés, et les fournisseurs retenus livrent les biens, les services ou les services de consultation. En ce qui concerne certains biens et services, comme les fournitures de bureau et les services de messagerie, GCAO sélectionne un fournisseur attiré unique pour tous les ministères afin d'obtenir le meilleur prix grâce à des achats en masse.

L'entente de fournisseurs attirés la plus importante est celle des services de consultation en TI. Ces services affectent aux ministères, selon les besoins, du personnel interne en TI ou des experts-conseils externes en TI. Ils sont gérés par le Secrétariat. Les ministères soumettent une demande relative à leur besoin de personnel en TI au Secrétariat, qui s'efforce d'abord de le combler au moyen d'employés internes. Si des employés internes ne sont pas disponibles, il aide alors les ministères à trouver des experts-conseils externes en TI possédant l'expertise requise.

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, dans l'ensemble, les ministères respectaient les exigences en matière d'approvisionnement et que l'acquisition de biens et de services était, en majeure partie, concurrentielle, équitable et économique. Nous avons toutefois relevé des exemples de cas où les exigences en matière d'approvisionnement n'étaient pas observées. Nous avons aussi constaté que le gouvernement ne profite pas pleinement des occasions d'achat en masse. En outre, nous avons observé qu'une pénurie d'employés internes de TI faisait en sorte que l'on recourait dans une trop grande mesure aux services d'experts-conseils externes en TI, qui sont plus onéreux. Nous avons également relevé des lacunes dans le mode d'acquisition de services d'experts-conseils en TI qui rendaient le processus vulnérable à la fraude.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- GCAO gérait efficacement les ententes de fournisseurs attirés. Les dossiers étaient complets, les adjudications étaient justifiables, et le processus était équitable et

concurrentiel, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement.

- GCAO ne disposait pas de renseignements suffisants pour repérer les occasions d'achat en masse. Elle ne pouvait facilement accéder aux renseignements sur les acquisitions des ministères, car il n'y avait pas de base de données électronique centrale. Par exemple, elle pouvait déterminer qu'un fournisseur avait reçu un paiement de 500 000 \$, mais elle ne savait pas si le montant avait été versé pour un seul ou pour 10 marchés, ne connaissait pas la durée des marchés et ne pouvait dire quels biens ou services avaient été achetés.
- Une pénurie d'employés internes de TI s'était traduite par un recours trop important à des services d'experts-conseils, dont le coût annuel dépassait celui du recours à des employés à temps plein. Au cours des deux années ayant précédé notre audit de 2016, les quelque 3 200 demandes de personnel en TI présentées par des ministères ont été comblées dans 90 % des cas environ par un recours aux services d'experts-conseils externes. Une partie des coûts additionnels du recours aux services d'experts-conseils découlaient des commissions versées à un fournisseur attiré par un ministère pour le placement d'un expert-conseil.
- Les experts-conseils étaient embauchés sans passer d'entrevues en personne, les paiements aux experts-conseils pouvaient être autorisés par la même personne qui les avait engagés, et le Secrétariat, qui traitait ces paiements, ne procédait à aucun examen supplémentaire pour s'assurer que les paiements étaient justifiés.
- En 2014, GCAO a mis en oeuvre un nouveau système d'approvisionnement en ligne sans papier visant à améliorer l'efficacité du processus de soumission. Il a été conçu en vue de l'exécution d'appels d'offres en ligne. Cependant, certains problèmes concernant

le système, comme le nombre limité de caractères que peuvent inclure les champs dans lesquels les fournisseurs inscrivent les renseignements sur leur proposition, avaient une incidence sur le processus de soumission. Par conséquent, les fournisseurs continuaient de présenter des soumissions papier qui étaient évaluées manuellement. GCAO avait l'intention de rendre l'utilisation du système obligatoire au plus tard en janvier 2017.

- Les frais d'utilisation du nouveau système imposés aux fournisseurs étaient deux fois et demie plus élevés que ceux imposés avant la mise en oeuvre du système. Certains s'inquiétaient du fait que cette hausse des frais puisse dissuader les petites entreprises de soumissionner des marchés publics.

Nous avons formulé 12 recommandations préconisant 20 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Le Ministère, au nom des ministères provinciaux, et le Secrétariat s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1<sup>er</sup> avril et le 29 juin 2018. Nous avons obtenu des observations écrites du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère), au nom des ministères provinciaux, et du Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat) nous informant qu'au 31 octobre 2018, ils nous ont fourni une mise à jour complète de l'état des recommandations formulées dans l'audit initial fait il y a deux ans.

## Les ministères se conforment aux exigences en matière d'approvisionnement dans la plupart des cas

### Recommandation 1

*Pour s'assurer de suivre la bonne politique d'approvisionnement et d'obtenir un bon rapport qualité-prix relativement à toutes les acquisitions, les ministères doivent mieux estimer les coûts des biens ou des services requis afin d'être certains qu'ils utilisent la méthode d'approvisionnement adéquate.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté, dans plus de 90 % des échantillons que nous avons examinés, que les ministères avaient planifié leurs acquisitions comme il se doit. Nous avons toutefois observé que les ministères devaient améliorer leurs estimations des biens et des services pour s'assurer qu'ils choisissent la méthode d'approvisionnement qui leur permettra d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Une estimation erronée de la valeur des biens ou des services peut amener les ministères à utiliser la mauvaise méthode d'approvisionnement.

Après notre audit, le Ministère a établi un groupe de référence composé de directeurs généraux de l'administration (groupe de référence des DGA) dont les membres représentaient les DGA de tous les secteurs du gouvernement. Il a pour mandat de donner une orientation quant aux mesures à prendre pour mettre en oeuvre nos recommandations concernant la conformité à la politique d'approvisionnement et les pratiques exemplaires. Le groupe de référence des DGA a conclu que l'apprentissage et la formation constituaient les meilleurs moyens d'assurer le respect des exigences en matière d'approvisionnement. Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario (GCAO) a offert une formation d'une journée en février 2017, à laquelle ont assisté plus de 250 membres du personnel

chargé des achats provenant de tous les ministères. Le programme comprenait une formation sur l'estimation de la valeur des achats.

En outre, au nom des ministères, le Ministère a obtenu des exemples d'achats de divers ministères que nous avons sélectionnés aux fins de notre suivi, en nous fondant sur les constatations de notre audit de 2016. Le Ministère a vérifié si les ministères avaient évalué les biens avant les demandes d'offres à partir d'une analyse crédible des coûts. Il a par exemple constaté, dans le cas d'un approvisionnement pluriannuel, qu'un ministère a effectué une analyse détaillée des coûts en se fondant sur les dépenses associées au précédent marché, ainsi qu'en tenant compte des possibles changements démographiques et économiques, comme le vieillissement de la population et l'augmentation du salaire minimum. En conséquence, la méthode d'approvisionnement adéquate a été retenue.

### Recommandation 2

*Pour que les processus d'approvisionnement concurrentiels restreints se soldent dans tous les cas par l'obtention d'un bon rapport qualité-prix, les ministères doivent veiller à ce que le nombre requis de fournisseurs attirés aient la possibilité de soumissionner pour fournir les biens ou les services requis.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté, dans plus de 95 % des échantillons que nous avons examinés, que les ministères s'étaient conformés aux exigences et avaient invité le bon nombre de fournisseurs attirés à soumissionner, conformément aux exigences en matière d'approvisionnement. Nous avons toutefois observé des exemples de cas où la valeur du marché aurait justifié le recours à une méthode plus concurrentielle. En ne permettant pas au nombre approprié de fournisseurs de soumissionner ces

marchés, les ministères limitaient le caractère concurrentiel des processus d'approvisionnement et n'obtenaient peut-être pas un bon rapport qualité-prix.

Comme il est mentionné à la **recommandation 1**, GCAO a organisé un colloque de formation à l'intention de tous les membres du personnel gouvernemental chargé des achats, en février 2017, afin de renforcer les pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement. La formation traitait notamment du fait de s'assurer que le bon nombre de fournisseurs étaient invités à soumissionner.

En outre, le Ministère a obtenu des exemples de cas d'approvisionnement de certains ministères pour confirmer que le nombre requis de fournisseurs attirés avaient la possibilité de soumissionner. Par exemple, lorsqu'un ministère a acquis des services à un coût estimatif de 145 000 \$, il a invité cinq fournisseurs attirés à soumissionner le marché, ce qui satisfaisait à l'exigence minimale, qui était de trois fournisseurs.

### Recommandation 3

*Pour que le recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel puisse être défendu en cas de questions, les raisons de l'emploi d'un tel processus doivent être documentées de façon appropriée.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, dans l'ensemble, les processus d'approvisionnement non concurrentiel étaient bien documentés et les conditions énoncées étaient respectées. Nous avons toutefois relevé certaines exceptions où les ministères n'avaient pas justifié ni documenté les motifs du recours à un processus non concurrentiel.

Comme il est mentionné à la **recommandation 1**, GCAO a organisé un colloque de formation en février 2017, durant lequel a eu

lieu une séance spéciale sur la documentation des décisions en matière d'approvisionnement.

En outre, aux fins de notre suivi, le Ministère a obtenu des exemples de cas d'approvisionnement de certains ministères pour vérifier que les ministères documentent comme il se doit les processus d'approvisionnement non concurrentiel. Par exemple, lorsqu'un ministère a eu recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel pour acquérir des services de consultation, il a bien documenté ses motifs et il a fourni les autorisations appropriées. Dans ce cas, aucun des fournisseurs qui avaient répondu à l'appel d'offres ouvert initial relatif aux services n'était qualifié. En conséquence, ce ministère a employé un processus d'approvisionnement non concurrentiel pour embaucher un autre fournisseur qui répondait aux critères précis établis pour ces services.

#### Recommandation 4

*Pour s'assurer que les biens et les services acquis seront obtenus comme prévu, les paiements doivent toujours être effectués conformément aux modalités comprises dans les marchés, qui prévoient habituellement que les paiements seront versés après l'obtention des biens ou des services.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté, dans presque tous les échantillons que nous avons examinés, que les ministères s'étaient conformés aux modalités de paiement prévues dans les marchés qu'ils avaient conclus. Habituellement, ces modalités exigent que les ministères paient les fournisseurs seulement après la réception des biens ou des services. Nous avons toutefois relevé quelques exceptions où les paiements avaient été effectués plus tôt que prévu et avant que les services soient fournis.

Là encore, aux fins de notre suivi, le Ministère a obtenu des exemples de cas d'approvisionnement de certains ministères pour vérifier que les

ministères faisaient les paiements conformément aux modalités des marchés. Par exemple, les ministères étaient en mesure de montrer qu'ils avaient respecté les modalités des marchés et payé les fournisseurs après l'obtention des biens ou des services.

#### Recommandation 5

*Pour disposer d'éléments probants leur permettant de montrer, en cas de questions, que les marchés sont octroyés aux fournisseurs ayant présenté les meilleures soumissions, les ministères doivent s'assurer que tous les documents connexes sont produits et conservés.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté, dans plus de 80 % des échantillons que nous avons examinés, qu'une documentation suffisante nous avait permis de déterminer que l'acquisition avait été faite conformément aux exigences en matière d'approvisionnement et que le marché avait été adjugé au meilleur fournisseur. Toutefois, cela n'avait pas été le cas dans près de 20 % des échantillons. La plupart de ces exceptions étaient liées à l'acquisition de services de consultation. En l'absence d'une documentation appropriée, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si ces marchés avaient été adjugés aux experts-conseils offrant le meilleur rapport qualité-prix.

Comme il est mentionné à la **recommandation 1**, GCAO a organisé un colloque de formation d'une journée en février 2017. Celui-ci comprenait une série de séances sur la documentation des processus d'approvisionnement et des décisions. GCAO a élaboré et présenté à ce colloque une liste de contrôle en matière d'approvisionnement à titre d'exemple d'outils que peuvent utiliser les ministères pour assurer la documentation adéquate de toutes les étapes du processus d'approvisionnement. Nous avons toutefois constaté que les outils ne sont pas obligatoires et que les différents ministères ne

sont pas tenus de procéder à des vérifications ponctuelles pour s'assurer que tous les documents ont été remplis et conservés.

Aux fins de notre suivi, le Ministère a obtenu des exemples de cas d'approvisionnement de certains ministères que nous avons sélectionnés pour vérifier que tous les documents relatifs aux processus d'approvisionnement, comme l'approbation de l'analyse de rentabilisation pour l'approvisionnement, les propositions des soumissionnaires, les évaluations des soumissions et les marchés, avaient été remplis et conservés, et que les fournisseurs offrant le meilleur rapport qualité-prix avaient été retenus. Ces exemples étaient complets.

### Recommandation 6

*Pour s'assurer de recevoir des biens et des services de la plus haute qualité, les ministères doivent :*

- *veiller à ce que des évaluations du rendement soient effectuées pour chaque fournisseur;*
- *élaborer et mettre en oeuvre un processus équitable et transparent pour tenir compte du rendement antérieur des fournisseurs lorsqu'ils prennent de nouvelles décisions en matière d'approvisionnement;*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici octobre 2019.**

### Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 qu'aucun des ministères compris dans notre échantillon n'avait respecté les exigences en matière d'approvisionnement selon lesquelles les ministères doivent évaluer et documenter le rendement d'un fournisseur après l'exécution d'un marché. Le rendement antérieur d'un fournisseur peut être une indication de son rendement futur éventuel. Il importe d'élaborer un cadre et un système d'information à l'appui d'un tel suivi afin qu'on puisse s'appuyer sur les leçons retenues pour prendre de meilleures décisions à l'avenir.

Après notre audit, le Ministère et le Secrétariat ont élaboré des fiches de notation à l'intention des ministères pour que ceux-ci évaluent et documentent de manière équitable et uniforme le rendement des fournisseurs. Les groupements de l'information et de la technologie de l'information dans la province ont mis à l'essai les fiches de notation normalisées pour évaluer le rendement de leurs experts-conseils en TI tous les mois et après l'exécution des marchés. Le projet pilote s'est déroulé de janvier à décembre 2017. Cependant, les fiches de notation employées dans le cadre du projet pilote pour évaluer le rendement des fournisseurs ne seront pas utilisées dans tous les ministères avant l'automne 2019.

Le Ministère et le Secrétariat prévoient inclure les fiches de notation normalisées en tant qu'exigence obligatoire lorsque le Ministère renouvellera sa liste principale de fournisseurs attitrés d'ici octobre 2019. Cela donnera lieu à des exigences relatives à des fiches de notation normalisées obligatoires qui permettront aux ministères de mieux surveiller le rendement de leurs fournisseurs tous les mois, ainsi que de tenir compte du rendement antérieur des fournisseurs lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'approvisionnement.

- *évaluer des moyens de conserver cette information de façon centralisée et sous forme électronique.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Après notre audit de 2016, GCAO a envisagé d'ajouter de l'information sur le rendement des fournisseurs au système du Portail des appels d'offres de l'Ontario. Le portail est un système d'appels d'offres en ligne pour tous les processus d'approvisionnement concurrentiels ouverts relatifs à des marchés de biens de 25 000 \$ et plus et à des marchés de services de 100 000 \$ et plus. Le marché relatif au portail avec les fournisseurs existants expirera le 31 octobre 2020.

En novembre 2017, GCAO a publié une demande de renseignements pour obtenir de l'information de fournisseurs éventuels concernant un service électronique d'appels d'offres après 2020.

Dans le cadre de la demande de renseignements, GCAO a évalué les façons dont les renseignements sur le rendement des fournisseurs peuvent être stockés centralement. GCAO précise que le nouveau système d'appel d'offres doit comprendre une base de données pour stocker ces renseignements. La plupart des fournisseurs ayant répondu à GCAO en janvier 2018 ont indiqué que leurs systèmes électroniques pourraient conserver de façon centralisée les évaluations du rendement des fournisseurs. GCAO prendra sa décision concernant le système d'appels d'offres qu'il utilisera en exécutant un processus d'appel d'offres concurrentiel pour retenir les services d'un nouveau fournisseur avant l'expiration du marché relatif au système actuel en octobre 2020.

## Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario gère adéquatement les ententes de fournisseurs attitrés – plus d'ententes pourraient être conclues

### Recommandation 7

*En vue d'examiner les possibilités d'achat en masse pouvant donner lieu à des économies additionnelles, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario doit collaborer avec les ministères pour :*

- *déterminer les biens et les services que les ministères achètent actuellement et qui peuvent faire l'objet d'achats en masse;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Lors de notre audit de 2016, nous avons constaté que les fournisseurs attitrés avaient dit à GCAO que les ministères leur avaient acheté des biens et des services d'une valeur totalisant

environ 460 millions de dollars en 2015-2016. Cela représentait environ 13 % du montant de 3,5 milliards que les ministères consacraient chaque année à l'achat de biens et de services. Par conséquent, il existait probablement des possibilités additionnelles d'achat en masse dont pourrait profiter le gouvernement.

Après notre audit, GCAO a déterminé que les services numériques, qui améliorent l'expérience des utilisateurs à l'égard des services gouvernementaux, pourraient faire l'objet d'une nouvelle possibilité d'achat en masse. En décembre 2017, GCAO a présenté au Secrétariat une analyse de rentabilisation en vue de l'ajout des services numériques à la liste d'ententes de fournisseurs attitrés. Grâce à cette entente de fournisseurs attitrés additionnelle, les ministères auront accès à une liste de vendeurs qualifiés qui se spécialisent dans la conception de l'expérience utilisateur et les services numériques connexes. GCAO a lancé une demande d'offres le 1<sup>er</sup> mars 2018, et elle évaluait les soumissions au moment de notre suivi.

En 2017 également, GCAO a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour qu'il analyse les dépenses à l'échelle du gouvernement et détermine de nouvelles possibilités d'achat en masse. Le cabinet a repéré cinq nouvelles possibilités : la location d'aéronefs, les services de maintenance et de soutien en matière de TI, les services de téléphone par fil, les services de règlement des différends, ainsi que la surveillance de la sécurité et les systèmes de sécurité. GCAO a évalué les possibilités et a décidé qu'elle ne donnerait pas suite à la recommandation. Elle a mentionné différentes raisons, comme le nombre limité de ministères ayant besoin des services, ou le fait que le coût d'un service était si faible qu'il ne justifiait pas le recours à un achat en masse.

En 2018, GCAO a évalué les quatre possibilités d'achat en masse recensées par les ministères au moment de notre audit de 2016, qui portaient sur les services d'évaluation ergonomique, la formation en premiers soins et en RCR, les services de traduction autres que vers le français et les services



d'installations de sécurité. Là encore, GCAO a décidé de ne pas donner suite à ces possibilités, en raison principalement du fait que le coût de chaque service était trop faible pour permettre la réalisation d'économies importantes au moyen d'achats en masse.

- *déterminer des moyens d'accéder, à l'avenir, à des renseignements complets et exacts sur les achats que font les ministères et sur les méthodes employées pour faire ces achats.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2018.**

Dans le cadre de notre audit de 2016, nous avons mentionné que GCAO ne pouvait accéder directement à l'information sur les acquisitions des ministères. Les ministères ne stockaient pas ces renseignements de manière centralisée. Ils sont plutôt conservés dans chaque ministère, parfois seulement sur support papier, dans les différents lieux où les activités d'approvisionnement ont été exécutées. Par exemple, GCAO pouvait déterminer, à partir du système de comptabilité financière du gouvernement, qu'un fournisseur a reçu un paiement de 500 000 \$, mais elle ne savait pas si le montant avait été versé pour un seul ou pour 10 marchés, quels biens ou services avaient été fournis, quelle était leur quantité et si le fournisseur était un fournisseur attitré. Par conséquent, GCAO n'a pas pu repérer les nouvelles possibilités d'achat en masse pouvant s'accompagner de rabais additionnels pour la province.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, en 2017, GCAO a retenu les services d'un cabinet d'experts-conseils pour qu'il analyse les dépenses à l'échelle du gouvernement. Elle s'est servie de cette analyse pour repérer de nouvelles possibilités d'achat en masse. Au moment de notre suivi, GCAO mettait au point une méthodologie, fondée sur le travail effectué par le cabinet d'experts-conseils, pour comprendre quels sont les biens et les services qu'achètent les ministères et comment ceux-ci procèdent à leur achat. GCAO comptait également élaborer des processus et des outils

devant permettre au personnel d'analyser comment les ministères peuvent partager des renseignements complets et exacts sur leurs acquisitions afin de repérer des possibilités d'achat en masse. GCAO prévoit mettre la dernière main à la méthodologie d'ici la fin de 2018.

## Le nouveau système d'appels d'offres en ligne n'est pas largement utilisé

### Recommandation 8

*Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario doit repérer et régler tous les problèmes du système qui compromettent le caractère équitable, ouvert et transparent des appels d'offres.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2018.**

### Détails

Le 1<sup>er</sup> avril 2014, GCAO a remplacé son système d'appels d'offres par un nouveau système acquis au moyen d'un processus d'approvisionnement concurrentiel et utilisé dans le cadre du Portail des appels d'offres de l'Ontario. Au moment de notre audit de 2016, GCAO a mentionné qu'elle comptait accélérer l'adoption du nouveau système. Il y avait toutefois des préoccupations tenant au fait que des problèmes liés à la conception du système empêchaient les ministères d'évaluer de manière appropriée les soumissions relatives aux appels d'offres complexes, et que cela influait sur le caractère équitable, ouvert et transparent de ces appels d'offres.

Depuis juin 2017, le personnel de GCAO a repéré, consigné et réglé les 16 problèmes du système liés au Portail des appels d'offres de l'Ontario, comme l'annulation inappropriée de demandes d'approvisionnement et l'incapacité de changer les noms des ministères à la suite d'une réorganisation.

Par ailleurs, d'octobre à décembre 2017, GCAO a mené un sondage sur l'expérience des vendeurs concernant l'utilisation du Portail des appels d'offres de l'Ontario et a reçu plus de

400 réponses, dont environ 50 s'accompagnaient de commentaires additionnels. GCAO a passé en revue ces commentaires et les a classés par sujet de préoccupation, comme « navigation », « difficulté de répondre dans le format demandé » et « exigence de soumission imprécise ». Étant donné que ce sondage n'avait pas pour but de repérer des problèmes du système, GCAO n'a pas donné suite à chacun des commentaires, et n'a pas confirmé si des problèmes avaient compromis le caractère équitable, ouvert et transparent d'appels d'offres et si des mesures supplémentaires devaient être prises. Au moment de notre suivi, GCAO s'est engagée à donner suite à chacun des commentaires et à déterminer, d'ici la fin de 2018, si des mesures supplémentaires sont requises pour régler les problèmes du système qui ont été repérés.

### Recommandation 9

*Afin de déterminer l'incidence qu'ont les frais d'utilisation sur l'accès des petites entreprises au système d'approvisionnement en ligne, Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, de concert avec les ministères, doit examiner si les frais imposés en Ontario dissuadent les petites entreprises de soumissionner pour l'obtention de marchés publics. Les résultats de cet examen doivent être pris en compte dans les décisions futures.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 que, depuis la mise en oeuvre du nouveau système, les fournisseurs payaient des frais deux fois et demie plus élevés qu'auparavant pour disposer d'un accès illimité au système d'approvisionnement en ligne. Nous avons également constaté que les gouvernements du Québec et du Canada n'imposaient pas de frais, tandis que celui de la Colombie-Britannique imposait des frais annuels beaucoup moins élevés. Les représentants des gouvernements du Québec et du Canada nous avaient dit qu'ils n'imposaient pas de frais parce

qu'une telle pratique peut dissuader les petites entreprises de soumissionner pour l'obtention de marchés publics.

Comme il est mentionné à la **recommandation 8**, GCAO a mené un sondage sur l'expérience des vendeurs concernant l'utilisation du Portail des appels d'offres de l'Ontario. Les résultats ont indiqué que les frais jouaient un rôle majeur dans la décision des vendeurs de présenter des soumissions. Par la suite, GCAO a décidé de supprimer les frais du Portail d'appels d'offres de l'Ontario ainsi que l'autre système d'approvisionnement appelé Système d'inscription, d'évaluation et de qualification pour le ministère des Transports de l'Ontario, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018, afin de soutenir les petites et moyennes entreprises.

## Une pénurie d'employés internes de TI s'est traduite par une dépendance à l'égard du recours à des services d'experts-conseils plus onéreux

### Recommandation 10

*Afin d'assurer la rentabilité des services de consultation en TI qui sont fournis aux ministères en fonction des dispositions prises par le groupe central des TI du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Secrétariat doit :*

- mener son examen à terme et conclure qu'il s'avère approprié de réduire le recours à des experts-conseils en TI et d'accroître l'utilisation d'employés de TI permanents;

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Il était ressorti de notre audit de 2016 qu'une pénurie d'employés internes de TI avait entraîné une dépendance à l'égard du recours à des services d'experts-conseils en TI. Un examen réalisé par le Secrétariat avait révélé qu'en 2013-2014, près de 20 % de tous les experts-conseils avaient effectué

des activités courantes de soutien opérationnel qui auraient pu être exécutées par des employés de TI permanents. En outre, le Secrétariat avait estimé que le gouvernement doit payer une somme additionnelle de plus de 40 000 \$ pour un expert-conseil par rapport à un employé de TI permanent. À la lumière de ces constatations, nous avons conclu que la province pourrait économiser environ 10 millions de dollars tous les ans si elle augmentait son effectif d'employés de TI et réduisait le recours à des experts-conseils externes en TI.

Après notre audit, le Secrétariat a achevé l'examen qu'il avait amorcé en 2013-2014. En août 2016, le Conseil de gestion du gouvernement (CGG) a approuvé l'examen du Secrétariat et sa proposition de convertir 96 postes d'experts-conseils en TI en postes d'employés à temps plein, ce qui devrait entraîner des économies de quatre millions de dollars par année.

Par la suite, le Secrétariat a effectué une autre analyse et a repéré 101 postes d'experts-conseils en TI supplémentaires qui pourraient être occupés par des employés à temps plein, ce qui se traduirait également par des économies annuelles de quatre millions de dollars. En juin 2017, le Secrétariat a obtenu l'autorisation du CGG de convertir ces postes d'experts-conseils en postes d'employés à temps plein.

- établir un objectif concernant le nombre d'employés permanents requis, et s'employer à atteindre cet objectif.

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

#### Détails

Le Secrétariat a obtenu du CGG l'autorisation de convertir 197 postes d'experts-conseils en TI en postes d'employés à temps plein (autorisation obtenue en août 2016 pour 96 postes et en juillet 2017 pour 101 postes). Au moment de notre suivi, le Secrétariat collaborait avec les groupements de l'information et de la technologie de l'information afin de recruter du personnel et de pourvoir ces postes à temps plein. Au 31 janvier 2018, 97 (49 %) des 197 postes avaient été pourvus. Le Secrétariat

et les groupements de l'information et de la technologie de l'information poursuivront leurs efforts en vue de convertir les 100 autres postes d'experts-conseils en postes d'employés à temps plein.

#### Recommandation 11

*Pour que les ministères du gouvernement de l'Ontario obtiennent des services de consultation en TI de la manière la plus économique et la plus efficace possible, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario, doit :*

- déterminer l'incidence des commissions imposées par les fournisseurs attitrés agissant à titre d'intermédiaires sur les taux payés aux experts-conseils en TI par le gouvernement;
- utiliser cette information, avec celle sur les taux du marché payés aux experts-conseils, afin (dans le cadre de l'examen des services de consultation internes et externes mentionné à la **recommandation 10**) d'examiner et de recommander le moyen le plus économique et le plus rentable pour le gouvernement d'obtenir des services de consultation en TI;

**État : Peu ou pas de progrès.**

#### Détails

Les fournisseurs attitrés sont, dans la plupart des cas, des organismes qui agissent à titre d'intermédiaires entre les experts-conseils en TI et les ministères. Au moment de notre audit de 2016, le Secrétariat nous a dit qu'il s'employait à réduire les taux payés aux experts-conseils, mais il ne se penchait pas sur les commissions versées aux organismes intermédiaires. Le Secrétariat ne pouvait nous dire quels étaient les montants demandés par les organismes en plus des honoraires versés aux experts-conseils, étant donné qu'il ne demandait pas aux organismes d'expliquer les frais imposés et que les commissions n'étaient

pas indiquées séparément sur les factures soumises par les organismes.

En novembre 2017, le Secrétariat a fait appel aux services d'un cabinet d'experts-conseils tiers pour qu'il compare les taux des services de consultation en TI payés par le gouvernement, qui englobent les commissions versées aux intermédiaires, avec les taux comparables du marché. Le rapport a révélé que, si les taux du marché avaient été payés en 2016-2017, des économies éventuelles allant de 7,5 % à 15 % auraient pu être réalisées au titre des taux des services de consultation. Par conséquent, en janvier 2018, le Secrétariat a fixé les tarifs journaliers maximums suggérés par le cabinet d'experts-conseils tiers pour les services de consultation en TI.

Dans son rapport, le cabinet d'experts-conseils a recommandé que les opérations entre le gouvernement et les fournisseurs attitrés soient transparentes et que les commissions versées aux intermédiaires soient déclarées. Cependant, au moment de notre suivi, le Secrétariat n'avait pris aucune mesure supplémentaire à cet égard. Il n'était pas en mesure d'évaluer le coût des commissions imposées par les fournisseurs attitrés agissant à titre d'intermédiaires et d'utiliser cette information, combinée à celle sur les taux du marché des services de consultation, en vue d'examiner et de recommander le moyen le plus économique et le plus rentable pour le gouvernement d'obtenir des services de consultation en TI. Le Secrétariat et le Ministère ont mentionné qu'ils prévoient commencer à recueillir de l'information sur les commissions versées aux intermédiaires auprès des fournisseurs attitrés lorsqu'il renouvellera sa liste principale de fournisseurs attitrés d'ici octobre 2019.

- *continuer de s'assurer périodiquement que le gouvernement paye les taux les plus concurrentiels possible pour les services de consultation en TI qu'il reçoit.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Comme nous l'avons mentionné plus haut, en novembre 2017, le Secrétariat a fait appel aux services d'un cabinet d'experts-conseils tiers pour qu'il compare les taux des services de consultation en TI payés par le gouvernement avec les taux comparables du marché. En janvier 2018, le Secrétariat a fixé les tarifs journaliers maximums suggérés par le cabinet d'experts-conseils tiers pour les services de consultation en TI. Le Secrétariat prévoyait également procéder à un examen annuel des taux payés pour les services de consultation en TI pour s'assurer qu'ils sont concurrentiels.

## Les contrôles et la surveillance relatifs à l'acquisition de services d'experts-conseils en TI laissent à désirer

### Recommandation 12

*Pour que les ministères choisissent les experts-conseils en TI les plus qualifiés et en vue de réduire les occasions de fraude, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :*

- *collaborer avec les ministères pour s'assurer que ceux-ci appliquent les pratiques exemplaires qu'il a établies lorsqu'ils embauchent des experts-conseils en TI;*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2018.**

### Détails

Dans le cadre de notre audit de 2016, nous avons mentionné que les ministères n'appliquaient pas toujours les pratiques exemplaires, comme l'exécution d'entrevues menées par au moins deux employés, pour évaluer et sélectionner les experts-conseils en TI. Par conséquent, il se pouvait qu'ils ne choisissent pas toujours le candidat le plus qualifié. Nous avons montré que cela pouvait aussi donner lieu à des occasions de fraude.

Après notre audit, en octobre 2017, le Secrétariat s'est fondé sur des pratiques exemplaires pour établir de nouvelles exigences obligatoires

concernant l'embauche d'experts-conseils en TI. Les exigences obligatoires sont les suivantes :

- seul le personnel autorisé peut amorcer une nouvelle embauche;
- seuls les candidats qui ont obtenu une note d'au moins 70 % à l'étape de l'évaluation de leur curriculum vitæ peuvent passer à l'étape de l'entrevue;
- au moins deux employés doivent procéder ensemble à l'entrevue de chaque candidat;
- le personnel doit utiliser des critères de notation normalisés pour évaluer les candidats éventuels;
- il faut qu'un employé du gouvernement soit chargé d'assurer le transfert des connaissances acquises par les experts-conseils en TI après la conclusion des marchés;
- le personnel doit examiner l'évaluation du rendement antérieur de chaque candidat avant de procéder à l'embauche;
- le personnel doit documenter tous les marchés publics antérieurs exécutés par les experts-conseils en TI.

Au moment de notre suivi, le Ministère s'employait à obtenir des exemples de cas d'approvisionnement de certains ministères pour déterminer s'ils ont suivi les exigences obligatoires concernant l'embauche d'experts-conseils en TI. Le Ministère prévoit achever son examen d'ici la fin de 2018.

- *examiner tous les paiements versés aux experts-conseils en TI pour repérer les anomalies;*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Lors de notre audit de 2016, dans la majorité des dossiers que nous avons examinés, nous avons observé que l'employé ministériel qui avait autorisé les paiements à l'organisme avait aussi pris part à l'embauche de l'expert-conseil en TI. Nous avons constaté que lorsqu'une seule personne participe à l'embauche d'un expert-conseil en TI, elle peut

l'embaucher et approuver ses feuilles de temps, car personne d'autre ne vérifie qu'il exécute le travail pour lequel il a été engagé. Nous avons aussi observé que le Secrétariat, qui traite les paiements versés aux organismes qui fournissent les experts-conseils en TI, n'examinait pas les factures et ne s'interrogeait pas sur les anomalies, comme un nombre élevé de jours ou d'heures facturés par des experts-conseils durant une courte période. Le Secrétariat tenait pour acquis que les paiements approuvés étaient corrects.

Après notre audit, en 2016, le Secrétariat a demandé à la Division de la vérification interne de l'Ontario (DVIO) d'examiner des paiements antérieurs versés à des experts-conseils en TI pour déterminer s'il y avait des anomalies. La DVIO a procédé à l'examen de 25 échantillons de paiements à des experts-conseils en TI ainsi que leurs dossiers d'approvisionnement pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 31 décembre 2016, et elle n'y a repéré aucune preuve de fraude.

En outre, le Ministère a commencé à examiner tous les ans l'ensemble des feuilles de temps soumises par les experts-conseils pour relever d'éventuelles anomalies, comme un nombre excessif d'heures ou de jours facturés. Le Ministère a constaté qu'un certain nombre de feuilles de temps mensuelles révélaient que plus de 30 jours avaient été facturés durant le mois. Ce nombre était de 139 sur 10 800 en 2017-2018 et de 190 sur 11 410 en 2016-2017. Le Ministère a demandé à sa DVIO de déterminer les raisons des anomalies et de recommander des mesures à prendre pour éviter que cela se reproduise à l'avenir. Le Ministère continuera d'examiner l'ensemble des feuilles de temps tous les ans.

- *vérifier l'existence des experts-conseils en TI qui travaillent pour les ministères.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de 2018.**

### Détails

Durant notre audit de 2016, nous avons relevé une situation où un cadre supérieur d'un ministère, au

fait des lacunes susmentionnées concernant les contrôles internes, a créé un poste d'expert-conseil « fantôme ». Le Secrétariat nous a dit qu'il avait été informé de la fraude en 2014, un certain temps après que le cadre supérieur eut quitté le ministère pour occuper un autre emploi. Il était toutefois ressorti de notre examen que le Secrétariat n'avait pas réglé les lacunes en matière de contrôle qui avaient rendu cette fraude possible et qu'il n'avait pas fait enquête pour déterminer s'il y avait eu d'autres cas de fraude.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, depuis notre audit, le Secrétariat exige désormais, pour tous les ministères, qu'au moins deux employés procèdent ensemble à l'entrevue de tous les nouveaux experts-conseils en TI afin d'atténuer le risque de fraude.

En outre, le Secrétariat a établi une nouvelle politique selon laquelle les organismes doivent remplir et soumettre un formulaire confirmant qu'ils ont vérifié l'identité des experts-conseils en TI retenus aux fins d'embauche par des ministères. Ce formulaire précise les pièces d'identité que l'organisme a obtenues de l'expert-conseil et qu'il a vérifiées.

Au moment de notre suivi, le Secrétariat collaborait avec la DVIO pour élaborer des outils d'analyse des données afin de détecter diverses anomalies en matière d'approvisionnement, ce qui comprend la vérification de l'existence des organismes de services de consultation en TI et celle des experts-conseils en TI. Les outils d'analyse pourront également générer des rapports qui signaleront les anomalies à des fins de suivi. Le Secrétariat prévoit que le premier rapport sera généré et mis à l'essai d'ici la fin de 2018.

En octobre 2017, le Secrétariat a de nouveau fait appel à la DVIO pour qu'elle examine les contrôles existants relatifs à l'embauche d'experts-conseils en TI. La DVIO a ensuite présenté un rapport comportant six recommandations, dont trois portait sur la vérification de l'existence des experts-conseils :

- L'authentification indépendante des experts-conseils en TI par une personne autre que le gestionnaire responsable de l'embauche. Cela contribue à une séparation accrue des tâches de ce dernier dans le cadre de l'embauche d'experts-conseils en TI.
- L'établissement d'un processus pour surveiller et appliquer les exigences relatives aux entrevues et aux dispenses d'entrevue.
- Le Secrétariat doit procéder à des vérifications ponctuelles durant l'année pour évaluer la conformité aux règles d'approvisionnement, ce qui comprend la sélection et l'embauche d'experts-conseils en TI.

Il est également ressorti du rapport que, par exemple, un certain nombre d'experts-conseils en TI n'avaient pas obtenu une habilitation de sécurité appropriée, comme une vérification des antécédents criminels par le Centre d'information de la police canadienne. Le rapport a recommandé que les ministères appliquent l'exigence en matière d'habilitation de sécurité. On s'attend à ce que les ministères mettent progressivement en oeuvre toutes ces recommandations, y compris celle portant sur l'exigence en matière d'habilitation de sécurité, d'ici la fin de 2018.