

Chapitre 1

Section 1.14

Secrétariat du Conseil du Trésor et ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs

Recours à des consultants et à des conseillers principaux dans le secteur public

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2018*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	N ^{bre} 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	2		2			
Recommandation 5	2	1	1			
Recommandation 6	3	3				
Recommandation 7	2	2				
Recommandation 8	2	2				
Recommandation 9	1		1			
Recommandation 10	2	2				
Total	17	13	4	0	0	0
%	100	76	24	0	0	0

Conclusion globale

En septembre 2020, le Secrétariat du Conseil du Trésor (le SCT) et le ministère des Services

gouvernementaux et des Services aux consommateurs (le Ministère) avaient pleinement mis en oeuvre 76 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2018*. Le SCT et le Ministère avaient réalisé des progrès

dans la mise en oeuvre de 24 % des mesures recommandées.

Par exemple, le SCT et le Ministère ont renforcé l'exigence de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario selon laquelle les ministères doivent clairement faire la preuve, avant d'embaucher des consultants, que de faire appel à eux pour des besoins courants et à long terme est plus rentable que de recruter des employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée. D'autres directives ont également été fournies aux ministères concernant l'établissement des estimations des coûts des services de consultation et la portée de l'examen que les ministères doivent entreprendre pour solliciter les ressources internes disponibles avant d'engager des consultants externes. Le Ministère a aussi fourni des directives supplémentaires sur les cas où il faudrait lancer un nouvel appel d'offres pour des contrats de consultation comportant des modifications aux modalités initiales et a élaboré des critères normalisés que les ministères doivent utiliser pour évaluer les consultants. En outre, le SCT a renforcé les exigences en matière de conflits d'intérêts de la Directive concernant les organismes et les nominations pour faire en sorte que les conseillers spéciaux et les groupes consultatifs incluent dans leurs déclarations les activités avec tout organisme gouvernemental, et qu'il y ait une période d'attente obligatoire entre la date à laquelle le contrat du conseiller vient à expiration et celle à laquelle il peut accepter un poste auprès d'une entité auprès de laquelle il a déjà fait office de conseiller ou de toute autre entité liée.

Le SCT est en train de mettre en oeuvre notre recommandation selon laquelle les ministères doivent utiliser le Système intégré de gestion de l'information financière pour consigner tous les contrats de consultation. Le Ministère s'emploie également à mettre en oeuvre nos recommandations concernant l'analyse périodique de l'information sur le recours à des consultants par les ministères et la collecte d'information sur le recours à des consultants dans les organismes de la

Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne de la province afin de cerner les secteurs où des économies et des améliorations pourraient être réalisées.

Le SCT et le Ministère ont fait peu de progrès pour ce qui est d'exiger que les ministères entreprennent un processus annuel de planification de l'effectif des TI afin de tenir compte des besoins de personnel en TI à l'échelle ministérielle en fonction des priorités à venir et à long terme ainsi que des ressources disponibles pour s'assurer que des consultants sont embauchés uniquement lorsque cela est nécessaire.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est décrit ci-après.

Contexte

La fonction publique de l'Ontario a parfois besoin de services et de conseils externes quand ses propres employés ne sont pas disponibles ou qu'ils n'ont pas les compétences ou l'expertise requises. D'habitude, elle fait alors appel à des consultants et à des conseillers. En règle générale :

- les consultants offrent leur expertise et prodiguent des conseils stratégiques au gouvernement aux fins de la prise de décisions;
- les conseillers fournissent des conseils de haut niveau au premier ministre ou à un ministre.

Les dépenses globales consacrées aux consultants par les ministères en 2019-2020 se sont élevées à 244 millions de dollars. Il était ressorti de notre audit que, de 2008-2009 à 2017-2018, les dépenses consacrées aux consultants ont diminué de plus de 15 %, passant de 434 à 360 millions de dollars. En 2017-2018, environ 80 % de ces dépenses ont servi à engager des consultants en TI et le reste, des consultants en gestion, en communications, en élaboration de politiques, en technologie et en recherche et développement.

La province ne faisait pas le suivi de ses dépenses en services consultatifs, mais selon nos estimations, il s'agissait d'environ 4 millions de dollars par année.

Il pouvait être onéreux d'avoir recours à des consultants parce qu'ils étaient généralement payés davantage que le personnel à temps plein. Cependant, il pouvait être rentable de faire appel à des consultants quand ceux-ci étaient engagés pour de brèves périodes ou pour fournir des services spécialisés ou une expertise au lieu d'engager de nouveaux employés permanents à temps plein.

Nous avons constaté que des améliorations s'imposaient pour garantir que le recours aux services de consultation se fait en tenant dûment compte de critères d'économie et d'efficacité. Nous avons observé que la province n'évaluait pas la rentabilité globale de son recours à des consultants et que les ministères se tournaient souvent vers des services de consultants au lieu d'envisager la possibilité d'engager des employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Les ministères faisaient appel à des consultants pour des travaux courants ou opérationnels ordinaires, comme la gestion de projets et des tâches liées aux technologies de l'information, plutôt que pour des services spécialisés ou de l'expertise de courte durée, pour lesquels des consultants conviennent davantage. Par exemple, un consultant a été engagé pour faire de l'analyse et mettre au point une application logicielle. Le contrat initial, qui couvrait la période de février 2014 à mars 2015 et s'élevait à 210 000 \$, a été prolongé trois fois, jusqu'en mars 2018, pour un coût total supérieur à 900 000 \$. Selon le coût moyen d'employés de TI permanents, ce travail aurait pu coûter 40 % de moins s'il avait été effectué par du personnel permanent à temps plein.
- En tout, 22 % des marchés adjugés en régime de concurrence que nous avons examinés avaient fait l'objet de modifications de plus de

10 000 \$ sans qu'il y ait d'option permettant de les modifier ou d'en modifier le montant si celui-ci dépassait le montant approuvé pour le marché. La plupart des modifications variaient entre 100 000 \$ et 500 000 \$, deux allant jusqu'à 1,5 million de dollars, et les services additionnels inclus dans les modifications n'avaient pas été obtenus au moyen d'un processus concurrentiel.

- Dans le cadre de notre examen, nous avons constaté que dans la plupart des contrats de services de consultation, les coûts associés aux divers produits livrables n'étaient pas indiqués. Dans de tels cas, il pouvait être difficile de déterminer si les produits livrables avaient bel et bien été livrés avant d'effectuer le paiement et si le principe d'optimisation des ressources avait été respecté.
- La province pourrait ne pas avoir réalisé des économies potentielles, car elle n'avait pas l'information fiable et à jour dont elle avait besoin pour analyser le recours général aux consultants et prendre des décisions stratégiques à ce sujet. Nous avons relevé des erreurs dans les renseignements autodéclarés sur les contrats de services de consultation recueillis auprès des ministères, notamment des contrats en double et des contrats modifiés déclarés comme étant de nouveaux contrats. En outre, l'information n'était pas disponible en temps utile et n'avait pas servi à des fins d'analyse stratégique.
- Nous avons constaté que 25 % des conseillers examinés n'avaient pas rempli une déclaration de conflit d'intérêts.
- Au cours des trois exercices allant de 2015-2016 à 2017-2018, les ministères ont dépensé environ 960 millions de dollars pour des services professionnels (des services fournis par des professionnels agréés, comme des médecins, dentistes, infirmiers, pharmaciens, vétérinaires, ingénieurs, arpenteurs-géomètres, architectes, comptables, avocats et notaires, aux fins

de l'exécution du travail ordinaire prévu dans leurs fonctions professionnelles). En outre, les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne nous avaient dit dans un sondage qu'ils avaient dépensé environ 1,38 milliard de dollars au cours de la même période. Bien que nous n'ayons pas examiné le recours à des services professionnels par les ministères et les organismes, les recommandations de notre rapport sur les services de consultation auraient pu s'appliquer également à ces services. Nous avons suggéré que la province les examine également afin de déterminer les économies possibles et de confirmer l'optimisation des ressources.

Nous avons formulé 10 recommandations consistant en 17 mesures de suivi pour donner suite aux constatations de notre audit.

Le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et le Secrétariat du Conseil du Trésor s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre avril 2020 et juillet 2020. Nous avons obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs une déclaration écrite selon laquelle, au 7 octobre 2020, ils nous avaient fourni une mise à jour complète sur l'état des mesures que nous avons recommandées dans notre audit initial il y a deux ans.

Des consultants effectuent des travaux courants ou opérationnels qui pourraient probablement être effectués à moindre coût par le personnel à temps plein ou nommé pour une période déterminée

Recommandation 1

Pour favoriser l'optimisation des ressources et la conformité à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, renforce l'obligation prévue dans la directive s'adressant aux ministères de clairement faire la preuve, avant d'embaucher à contrat des consultants, que de faire appel à eux pour des besoins courants et à long terme est plus rentable que de recruter des employés permanents.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Les consultants sont généralement plus onéreux que le personnel à temps plein. Lors de notre audit en 2018, nous avons constaté que, dans certains domaines, les ministères avaient eu recours à des consultants pour effectuer du travail opérationnel et courant, soit le genre de travail dont pourraient s'acquitter des employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée. Le recours à des consultants pour ces travaux n'est pas conforme à l'objet de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, dans laquelle il est dit que les consultants offrent leur expertise et prodiguent des conseils stratégiques au gouvernement aux fins de la prise de décisions.

En novembre 2019, le Ministère a élaboré et mis en oeuvre la liste de contrôle du cycle de vie de l'approvisionnement (liste de contrôle), qui est obligatoire et doit être incluse aux approbations d'approvisionnement. La liste de contrôle est accessible à l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario (FPO) et affichée sur les sites Web InsideOPS et Agency Network Solutions (AGNES).

La liste de contrôle est un formulaire électronique qui guide les utilisateurs tout au long du processus d'approvisionnement et indique que les ressources internes doivent être prises en compte avant d'entreprendre l'acquisition de services de consultation externes.

Le Ministère a également élaboré et mis en oeuvre en octobre 2019 le Guide d'estimation des coûts pour l'acquisition de services de consultation (le Guide) afin d'aider les ministères à déterminer si le recrutement d'employés permanents à temps plein ou nommés pour une période déterminée est plus rentable que l'embauche de consultants contractuels pour combler des besoins à long terme ou continus. Le Guide est mentionné dans la liste de contrôle.

Enfin, le 21 juin 2019, la Division du contrôleur provincial a envoyé une note de service aux directeurs généraux de l'administration (DGA) et aux directeurs des finances dans laquelle il est mentionné que pour assurer la diligence raisonnable au début du processus d'approvisionnement, les ministères doivent veiller à ce que les éléments suivants soient inclus dans l'analyse de rentabilisation relative à l'acquisition de services de consultation, le cas échéant :

- le caractère rentable de la passation de contrats avec des consultants pour combler des besoins à long terme ou continus au lieu du recrutement d'employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée;
- les mesures prises par les ministères pour solliciter des ressources internes;
- une analyse des coûts pour chaque option envisagée;
- le coût estimatif associé à chaque produit livrable requis.

Recommandation 2

Pour combler les besoins opérationnels en technologie de l'information des ministères de manière plus rentable, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère

des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, passe en revue le recours aux consultants en TI.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit en 2018, nous avons constaté que les dépenses gouvernementales en services de consultation en TI avaient représenté environ 80 % du total des dépenses en services de consultation au cours des cinq années précédentes. Les consultants en TI auxquels on a eu recours pour accomplir des tâches, un peu comme des employés du gouvernement, ont représenté environ 60 % de tous les nouveaux contrats de services de consultation entre 2014-2015 et 2016-2017. Un consultant en TI coûte 40 000 \$ de plus par année, soit 30 % de plus, qu'un employé permanent des services de TI.

Après notre audit de 2018, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), en collaboration avec le Ministère :

- A mis en oeuvre un processus dans le cadre duquel les ministères doivent confirmer que des ressources internes ont été prises en compte avant de présenter une demande de ressources externes aux Services flexibles de TI, une unité du SCT qui aide les ministères à obtenir des services de consultants dans le cadre du programme pangouvernemental de fournisseurs attirés. Ce processus est documenté au moyen d'un formulaire d'attestation rempli par chaque ministère qui demande des ressources externes. De plus, tous les trimestres, les Services flexibles de TI organisent une réunion avec tous les groupements d'ITI pour examiner le recours à des consultants en TI dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario. Pendant cette réunion, les regroupements reçoivent un résumé soulignant leur utilisation de services de consultants en TI et les possibilités de réduction supplémentaire. En janvier 2020, une analyse de rentabilité concernant la conversion des consultants externes en

employés à temps plein a été effectuée et communiquée aux intervenants.

- A exécuté, en 2019, un examen interne du recours à des consultants en ITI et obtenu l'approbation du sous-ministre du SCT pour convertir 33 postes de consultants en équivalents temps plein (ETP). Cette approbation a été mise en oeuvre et, en août 2020, 26 consultants avaient été retirés et remplacés de façon permanente par des ETP. Le recrutement pour les postes ETP restants devrait être terminé d'ici la fin de l'exercice 2021.

Le SCT a mentionné qu'il continuera d'examiner le recours actuel à des services de consultants en TI au moyen des rapports mensuels aux directeurs de l'information afin de cerner les possibilités d'utiliser les ressources ETP des Services flexibles de TI pour pourvoir certains postes.

Recommandation 3

Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor oblige les ministères à enregistrer dans le Système intégré de gestion de l'information financière tous les contrats de consultation, y compris les montants approuvés, afin de mieux gérer les contrats de consultation et les dépenses qui y sont associés et de permettre de produire en temps opportun des rapports améliorés et exacts sur les dépenses de consultation et les nouveaux contrats de services de consultation dont pourraient se servir le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et d'autres instances pour prendre des décisions.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit en 2018, nous avons constaté que le Système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF), un système de TI dont se sert la province pour consigner les opérations financières des ministères et transmettre des données à des fins de production de rapports et d'analyse, offre la capacité de suivre et de gérer l'information de base concernant les contrats. Cependant, nous avons

observé que le système n'était pas utilisé de façon cohérente à cette fin dans les ministères ou les secteurs de programme, et qu'il était donc difficile d'obtenir des détails sur les dépenses pour chaque contrat de consultation.

La note de service de juin 2019 de la Division du contrôleur provincial (DCP) indiquait également qu'à compter du 1^{er} juillet 2019, tous les nouveaux contrats de services de consultation, quelle que soit leur valeur, doivent être assortis d'un bon de commande du SIGIF. De plus, les ministères devront joindre les documents suivants à une demande du SIGIF :

- une analyse de rentabilisation approuvée;
- un énoncé des travaux signé;
- le formulaire concernant les détails de l'approvisionnement rempli.

Pour assurer le suivi de la conformité des ministères, la Direction du contrôle opérationnel et des rapports de gestion de la DCP reçoit des rapports financiers de fin de mois de chaque ministère. Dans le cadre du processus de rapport de fin de mois, chaque ministère indique si des factures de services de consultation ont été payées sans bon de commande connexe et explique pourquoi un bon de commande n'a pas été créé pour un contrat de services de consultation.

Le taux de conformité s'est amélioré depuis juillet 2019, lorsque les bons de commande ont été rendus obligatoires pour tous les contrats de services de consultation. Le taux de conformité est passé de 63 % en juillet 2019 à 92 % en août 2020.

Recommandation 4

Pour veiller à ce que la province n'ait recours à des consultants que pour des services à valeur ajoutée conformément à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, nous recommandons que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- *analyse régulièrement l'information relative au recours par les ministères à des consultants pour recenser les aspects à améliorer et les économies à réaliser et en aviser les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.

Détails

À compter de l'exercice 2020-2021, le Ministère utilisera les données sur les contrats de services de consultation découlant de la nouvelle exigence pour saisir le coût de tous les services de consultation dans le SIGIF (voir la **recommandation 3**) afin d'effectuer une analyse trimestrielle des contrats de services de consultation et des dépenses pour cerner les tendances, les points à améliorer et les économies. Les résultats des examens seront communiqués régulièrement aux directeurs généraux de l'administration (DGA) lors du Regroupement des DGA.

- *rende compte publiquement du recours par les ministères aux services de consultation.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.

Détails

Gestion de la chaîne d'approvisionnement Ontario a recueilli des données auprès des ministères au sujet de tous les contrats de services de consultation conclus au cours de l'exercice 2016-2017 et de tous les contrats de services de consultation dont la valeur globale a augmenté au cours de l'exercice 2016-2017. Les données ont été publiées en juin 2020, conformément à la Directive sur les données ouvertes de l'Ontario.

Des données sur les acquisitions de services de consultation pour l'exercice 2017-2018 ont également été recueillies, tandis que l'information pour l'exercice 2018-2019 est en train d'être recueillie. Toutefois, ce travail a été retardé en raison de la pandémie de COVID-19. Les rapports subséquents sur l'acquisition de services de consultation pour ces exercices suivront le même

processus d'approbation, et les données seront affichées une fois les approbations obtenues.

Recommandation 5

Pour veiller à ce que des consultants ne soient engagés qu'au besoin et de manière rentable, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- *élabore un processus efficace de surveillance centralisée du recours par les ministères aux consultants, notamment un processus d'assurance de la qualité, et le mette en oeuvre dans chaque ministère;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons observé que le degré de surveillance exercée par les ministères à l'égard de l'utilisation des consultants variait, surtout parce que ce sont d'habitude les directions et les secteurs de programme d'un ministère qui cernent les besoins et qui gèrent les consultants; autrement dit, il s'agit d'un processus décentralisé.

Nous avons examiné les processus dont se servent les ministères et nous avons constaté que dans la moitié de ceux-ci, les contrats de consultation devaient être revus par une autre direction pour s'assurer, par exemple, que ce sont les bonnes méthodes d'approvisionnement qui ont été utilisées et que toutes les approbations requises ont été demandées. Par contre, dans l'autre moitié des ministères, les contrats ne nécessitaient pas d'examen par une autre direction.

Comme il est noté plus haut, la note de service de juin 2019 émise par la Division du contrôleur provincial (DCP) exigeait qu'à compter du 1^{er} juillet 2019, tous les nouveaux contrats de consultation, quelle que soit leur valeur, soient assortis d'un bon de commande du SIGIF. De plus, les ministères sont maintenant tenus de joindre

les documents suivants au bon de commande du SIGIF :

- une analyse de rentabilisation approuvée;
- un énoncé des travaux signé;
- le formulaire concernant les détails de l'approvisionnement rempli.

Tous les bons de commande du SIGIF sont soumis à l'équipe d'Approvisionnement Internet, qui fait partie de la Direction du traitement des transactions financières de la Division des services financiers organisationnels, au sein de Services communs de l'Ontario. Son rôle consiste à examiner les bons de commande soumis par les ministères pour s'assurer que toute la documentation requise est jointe et à approuver les bons de commande avant leur envoi aux fournisseurs. L'équipe d'Approvisionnement Internet a été informée de ne pas traiter les bons de commande du SIGIF pour des services de consultation dans les cas où il manque l'une ou l'autre des pièces jointes indiquées ci-dessus.

- *oblige les ministères à procéder à un exercice annuel de planification de l'effectif afin de tenir compte des besoins en dotation dans l'ensemble de l'organisation en fonction des priorités qui s'annoncent et à plus long terme, ainsi que des ressources disponibles.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici novembre 2020.

Détails

Avec un processus annuel de planification de l'effectif, les ministères pourraient tenir compte des besoins en dotation en fonction des priorités qui s'annoncent ou à plus long terme et des ressources disponibles dans les ministères pour aider à moins dépendre des consultants. Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que la Directive sur l'approvisionnement n'exigeait pas expressément que les ministères entreprennent une telle planification chaque année pour appuyer la prise de décisions concernant l'acquisition de services de consultants. Aucun des ministères que

nous avons examinés en 2018 n'avait effectué cette planification.

Les instructions pour le processus de planification pluriannuelle de 2021-2022 demandent maintenant que les plans annuels de l'effectif, que les ministères doivent soumettre en novembre 2020, mentionnent expressément le recours à des consultants.

Des améliorations s'imposent pour assurer l'optimisation des ressources du recours aux consultants

Recommandation 6

Pour aider les ministères à améliorer leurs processus d'estimation du coût des services de consultation et de l'embauchage de consultants uniquement lorsque des ressources internes compétentes ne sont pas disponibles, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, renforce les exigences de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario et donne des conseils additionnels sur ce qui suit :

- *la marche à suivre pour établir les coûts estimatifs des services de consultation, notamment les tarifs maximaux qui peuvent être facturés pour les types de services de consultation fournis;*
- *la façon de justifier les estimations;*
- *l'étendue de l'examen que les ministères doivent entreprendre pour solliciter des ressources internes disponibles avant d'engager des consultants externes.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que même si les ministères documentaient généralement les mesures prises à l'égard du recours à des consultants, il leur arrivait souvent de

ne pas donner suffisamment de détails à l'appui des raisons pour lesquelles certaines mesures avaient été prises. En outre, les ministères ne faisaient pas toujours la preuve d'avoir obtenu un bon rapport qualité-prix, et les détails justifiant la nécessité et le coût des services n'étaient pas toujours évidents.

Pour donner suite aux trois mesures associées à cette recommandation, le Ministère a élaboré et mis en oeuvre en septembre 2019 le Guide d'estimation des coûts pour l'acquisition de services de consultation (le Guide), qui aide les ministères à améliorer leur processus d'estimation du coût des services de consultation et d'embauche de consultants seulement lorsque des ressources internes qualifiées ne sont pas disponibles. Le Guide est utilisé pour aider les ministères à remplir la documentation requise dans l'analyse de rentabilisation. De plus, la liste de contrôle du cycle de vie de l'approvisionnement (liste de contrôle), élaborée et mise en oeuvre par le Ministère en novembre 2019, renforce l'exigence selon laquelle des consultants doivent être embauchés uniquement lorsque des ressources internes qualifiées ne sont pas disponibles.

Le Guide fournit de l'information sur les coûts des différentes options de services de consultation, notamment un lien vers l'outil d'établissement des coûts des équivalents temps plein (ETP), des fourchettes de tarifs journaliers pour les services de consultation acquis dans le cadre d'ententes de fournisseurs attirés et par l'entremise des Services flexibles de TI, et des liens vers des sites de rapports sur les tendances salariales.

Le Ministère n'a pas fourni de directives sur les tarifs maximaux qui pourraient être facturés pour les types de services de consultation obtenus, étant donné que les services de consultation sont acquis selon le coût par produit livrable au moyen d'un processus de sélection concurrentiel et que les prix sont fondés sur le marché, le contrat étant octroyé au soumissionnaire offrant le meilleur rapport qualité-prix (d'après une combinaison des prix proposés les plus concurrentiels et des facteurs en matière de qualité et de résultats optimaux).

Le Guide rappelle également aux ministères les exigences de la directive en matière d'approvisionnement de la FPO relatives à la documentation et à la conservation des dossiers, ainsi que l'obligation de documenter la justification de l'estimation des coûts dans l'analyse de rentabilisation utilisée pour obtenir les approbations, notamment :

- le caractère rentable de la passation de contrats avec des consultants pour combler des besoins à long terme ou continus au lieu du recrutement d'employés à temps plein ou nommés pour une période déterminée;
- la portée des mesures prises pour solliciter des ressources internes;
- l'analyse financière, qui comprend une analyse des coûts pour chaque option envisagée;
- le coût associé à chaque produit livrable requis.

Recommandation 7

Pour favoriser un processus d'approvisionnement de services de consultation équitables, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- *renforce les exigences de la Directive sur l'approvisionnement et donne d'autres conseils sur les cas où un processus concurrentiel doit être mené lorsque les modalités d'un contrat sont modifiées;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Conformément à la Directive sur l'approvisionnement, la prolongation des contrats en vigueur – outre ce qui est compris dans le processus d'acquisition initiale – s'assimile à une acquisition faite au moyen d'un processus non concurrentiel.

Ces modifications peuvent faire en sorte que les ministères obtiennent des produits livrables supplémentaires à des coûts peut-être plus élevés que nécessaire, les nouveaux produits livrables n'ayant pas fait l'objet d'un processus concurrentiel. Elles pourraient aussi conférer un avantage injuste aux fournisseurs existants.

Lors de notre audit de 2018, du total des contrats obtenus en régime de concurrence que nous avons examinés, 22 % comprenaient une modification supérieure à 10 000 \$ alors qu'aucune option ne figurait dans le contrat pour autoriser cette modification ou un montant modifié dépassant le montant approuvé du contrat. La plupart des modifications variaient entre 100 000 \$ et 500 000 \$, et deux s'élevaient à 1,5 million de dollars. Les services supplémentaires associés à ces modifications n'ont pas été obtenus au moyen d'un processus concurrentiel.

Afin de renforcer les exigences de la Directive sur l'approvisionnement et de fournir des directives supplémentaires sur le moment où un nouvel appel d'offres doit être lancé pour les marchés comportant des modifications à la durée initiale, le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs a créé une nouvelle section dans la liste de contrôle pour fournir des consignes sur la marche à suivre lorsque des modifications doivent être apportées aux contrats.

La liste de contrôle rappelle maintenant aux ministères que tout changement apporté à la date de fin d'une entente au moyen d'une modification lorsque les modalités ne permettent pas de modifications serait considéré comme un nouvel approvisionnement non concurrentiel.

La liste de contrôle décrit également tous les facteurs habilitants qui devraient être en place avant de modifier un contrat, notamment :

- les modalités de l'entente permettant des modifications;
- les coûts supplémentaires associés aux prolongations;
- les options examinées pour réduire ou éliminer la portée et les coûts

supplémentaires (p. ex. le travail peut être effectué par une ressource interne);

- l'analyse de rentabilisation terminée pour expliquer la raison de la modification;
- les approbations requises demandées pour le coût associé à la modification;
- la participation du conseiller juridique à la modification de l'entente.

- *élabore des critères normalisés d'évaluation des consultants à l'intention des ministères.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de critères d'évaluation normalisés que les ministères devaient utiliser lorsqu'ils faisaient l'acquisition de services de consultants. Ainsi, dans les ministères que nous avons examinés, nous avons observé que les critères d'évaluation utilisés pour le prix, les entrevues et l'expérience antérieure variaient. Sans critères d'évaluation uniformisés, les ministères peuvent adapter les critères en fonction d'un consultant privilégié.

En consultation avec un groupe de travail interministériel composé de professionnels de l'approvisionnement à l'échelle de la FPO, le Ministère a élaboré un guide d'élaboration des critères d'évaluation pour les services de consultation. Le guide a été mis en oeuvre en septembre 2019. Il présente aux ministères un processus d'évaluation type en trois étapes et neuf critères couramment utilisés. Pour chaque critère, on fournit aux acheteurs des renseignements sur ce qui est évalué et pourquoi, ainsi que sur l'information qui devrait et pourrait être demandée aux fournisseurs. Le guide fournit également des directives sur la façon de réduire la subjectivité dans les entrevues avec les fournisseurs ainsi qu'une pondération générale pour que les ministères puissent plus facilement trouver le juste équilibre entre la qualité et le prix, et il aide les ministères à

élaborer des documents d'appui pour l'évaluation des soumissions des fournisseurs.

Recommandation 8

Afin de promouvoir l'optimisation des ressources quand les ministères ont recours à des services de consultation, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs :

- *modifie la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique afin d'y intégrer des normes exigeant que les coûts soient associés à chaque produit livrable dans les contrats de service de consultation;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que dans la plupart des contrats de services de consultation, les coûts associés à des produits livrables précis n'étaient pas indiqués. En l'absence de renseignements détaillés sur ces coûts, il est difficile de déterminer si les produits livrables ont bel et bien été livrés avant d'effectuer le paiement et s'il y a eu optimisation des ressources.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis à jour la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique afin d'y intégrer des normes exigeant que des coûts soient associés à chaque produit livrable dans les ententes de service de consultation. La Directive est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2020 et s'applique à tous les ministères et organismes provinciaux.

- *renforce les exigences de la Directive et donne des consignes supplémentaires sur ce qui est réputé être une mesure appropriée ou un niveau de gestion approprié du rendement du fournisseur.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Conformément à la Directive sur l'approvisionnement, le rendement des fournisseurs doit être géré et documenté, et les problèmes de rendement doivent être traités. Ce qu'on entend par mesure appropriée ou niveau de gestion adéquat n'y est toutefois pas précisé.

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté que les pratiques de gestion des contrats dans les ministères variaient et comportaient des méthodes qui différaient à des degrés divers. Si le contrat n'est pas bien géré, il se peut qu'il dure plus longtemps ou qu'il soit plus onéreux que prévu, que le gouvernement ne reçoive pas le produit livrable escompté ou qu'on découvre trop tard que quelque chose ne va pas.

En novembre 2019, le MSGSC a élaboré un cadre de gestion du rendement des fournisseurs (le cadre) afin de fournir aux ministères des directives supplémentaires sur la gestion appropriée du rendement des fournisseurs.

Le cadre fournit une orientation sur qui sont les responsables de la gestion du rendement des fournisseurs en fonction des indicateurs de rendement requis et sur l'évaluation du rendement des fournisseurs au moyen de questionnaires et de fiches de notation. Il comprend un processus détaillé, qui va de la planification à la gestion des contrats, en passant par leur élaboration.

Le cadre traite des pratiques exemplaires, notamment :

- l'établissement des calendriers des réunions avec les fournisseurs pour mesurer le rendement en fonction des IRC;
- la documentation (p. ex. calendriers des réunions avec les fournisseurs, plans de gestion des contrats, consignation du rendement des fournisseurs en fonction des IRC, suivi des réunions avec les fournisseurs et de tout problème contractuel lié au rendement des fournisseurs en fonction des IRC, production des fiches de notation des fournisseurs);

- l'élaboration d'exigences en matière de production de rapports par les fournisseurs;
- le suivi du rendement global au moyen des fiches de notation des fournisseurs;
- l'application des résultats de la mesure du rendement aux approvisionnements futurs.

Les organismes et sociétés de la Couronne ont beaucoup recours aux services de consultation

Recommandation 9

Pour favoriser l'utilisation rentable des services de consultation dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario, nous recommandons que le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs, de concert avec les ministères, recueille de l'information sur le recours aux consultants dans les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne de la province pour cerner les secteurs où il y a des économies à réaliser et des améliorations à apporter.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.

Détails

Les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne (les organismes et les sociétés) ont consacré plus de 665 millions de dollars à l'acquisition de services de consultation entre 2015-2016 et 2017-2018. Ce total a été calculé à partir de l'information autodéclarée sur les dépenses réelles consacrées aux services de consultation que nous avons recueillie grâce à un sondage effectué auprès de 54 organismes et sociétés dans le cadre de notre audit de 2018, car la province ne fait pas le suivi de ces dépenses et ne les examine pas.

En février 2020, le Ministère a demandé aux directeurs généraux de l'administration des ministères de lui indiquer qui sont les responsables des données pour leurs organismes provinciaux, leurs ministères et leurs organismes du secteur parapublic. Dans le cadre de cette initiative, le Ministère cherchera à recueillir des données sur

l'utilisation des services de consultation par les organismes pour la période allant du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019.

En mars 2020, les responsables des données pour 51 organismes avaient été communiqués au Ministère, et celui-ci a élaboré un processus de mobilisation pour recueillir des données sur l'acquisition de services de consultation auprès de ces responsables.

Selon le Ministère, une fois qu'il aura accès à ces données, il sera en mesure de déterminer les secteurs où des économies et des améliorations pourraient être réalisées.

Le processus de nomination des conseillers pourrait être renforcé

Recommandation 10

Pour favoriser l'optimisation des ressources et l'objectivité dans la nomination des conseillers spéciaux et des groupes de conseillers, nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- renforce les exigences de la Directive concernant les organismes et les nominations pour faire en sorte que la déclaration de conflits d'intérêts vise les activités avec tout organisme gouvernemental et exige une période d'attente entre la date à laquelle le contrat du conseiller vient à expiration et celle à laquelle il peut accepter un poste auprès d'une entité auprès de laquelle il a déjà fait office de conseiller ou de toute autre entité liée;

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons constaté qu'il n'était pas question dans la Directive concernant les organismes et les nominations (Directive concernant les nominations) d'une période d'attente avant qu'un conseiller puisse accepter un poste au sein de l'entité qu'il a déjà conseillée ou de toute entité liée. Une telle période

d'attente est essentielle pour s'assurer que le travail effectué par le conseiller est impartial et que toute activité commerciale ou tout travail subséquemment obtenu n'est pas lié au rôle du conseiller. La période d'attente contribue en outre à éviter tout conflit d'intérêts, réel ou perçu.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a modifié la Directive concernant les nominations en novembre 2019 afin d'y inclure la disposition relative à la période d'attente. Aux termes de cette disposition, toute personne nommée antérieurement en vertu de la Directive concernant les nominations doit, pendant une période de 12 mois suivant la fin d'une nomination, aviser le ministère ou l'organisme de sa nomination antérieure avant de demander ou d'accepter une nouvelle nomination. À la réception d'un tel avis, le ministère ou l'organisme concerné doit examiner la question et ne doit procéder à la nomination qu'après avoir consulté le commissaire à l'intégrité.

En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a modifié la Directive concernant les nominations pour préciser que le formulaire de divulgation personnelle et de conflit d'intérêts est obligatoire pour toutes les nominations, y compris les nominations de conseillers spéciaux et les nominations à des organismes consultatifs à court terme.

- *veille à ce que les analyses de rentabilisation devant être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement répondent aux exigences de la directive sur les nominations.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2018, nous avons examiné un échantillon de conseillers spéciaux et de groupes consultatifs nommés et nous avons constaté ce qui suit.

- Les exigences énoncées dans la Directive concernant les nominations pour les analyses de rentabilisation soumises à l'approbation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (CT/CGG) n'étaient pas toutes respectées. Plus précisément :
 - Dans certaines analyses de rentabilisation soumises, il n'y avait pas de données comparatives sur la rémunération ciblant un secteur public comparable.
 - Pour les nominations assorties d'un tarif journalier de 398 \$, la Directive concernant les nominations exige aussi qu'une vérification du tarif comparable (par exemple, contrats signés, factures acquittées et documents semblables) soit soumise dans le cadre de l'analyse de rentabilisation. En outre, le conseiller doit donner l'assurance que le gouvernement obtiendra le meilleur tarif comparable pour la personne nommée. Aucune des nominations assorties de tarifs journaliers de 398 \$ que nous avons examinées ne se conformait à ces exigences.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a modifié la Directive concernant les nominations en novembre 2019 afin de préciser les exigences relatives aux analyses de rentabilisation. Ces modifications indiquent clairement que les taux de rémunération s'appliquent aux postes (et non aux personnes nommées) et précisent que les ministères (par opposition aux personnes nommées) doivent fournir au CT/CGG l'assurance que les taux proposés sont les meilleurs taux possibles et ne dépassent pas ceux du marché.