



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Régie des alcools
de l'Ontario :
approvisionnement
en technologie de
l'information



Novembre 2022

Régie des alcools de l'Ontario

Régie des alcools de l'Ontario : Approvisionnement en technologies de l'information

1.0 Résumé

Le plus important poste de dépenses liées aux achats de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO), après l'alcool, est celui des technologies de l'information (TI). Au cours des sept derniers exercices, la LCBO a dépensé au total environ 624 millions de dollars en TI. En 2021-2022, les coûts annuels d'achats de TI ont atteint 114 millions de dollars, contre 53 millions en 2015-2016.

La LCBO est l'un des plus importants organismes de la Couronne de l'Ontario et exploite un réseau de 680 magasins de détail, une plateforme de commerce électronique et des services de vente privée, ainsi que des services de vente en gros desservant 394 détaillants indépendants autorisés et 450 épiceries. Elle est l'organisme de la Couronne qui contribue le plus au Trésor de la province et le plus important détaillant d'alcool au Canada.

Lorsqu'elle achète des biens et des services liés aux TI, la LCBO est liée par sa propre politique, le manuel d'administration de la LCBO et la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive). Cette directive vise à aider les ministères et les entités gouvernementales à acquérir

des biens et des services au moyen d'un processus équitable, ouvert et transparent, à réduire les coûts d'achat et à assurer l'uniformité de la gestion du processus d'approvisionnement.

Notre audit a révélé qu'entre 2019-2020 et 2021-2022, la LCBO n'a pas systématiquement établi l'ordre de priorité de ses projets de TI à l'échelle organisationnelle afin d'éviter le dédoublement ou le gaspillage des efforts et l'incohérence du processus décisionnel. De plus, les unités fonctionnelles des TI n'ont pas préparé de documents de planification annuelle de l'approvisionnement, même si elles y sont tenues par leur propre politique. Ce n'est qu'en 2022-2023 que la LCBO a appliqué pour la première fois un processus d'établissement des priorités en matière de TI pour déterminer les dépenses prioritaires en TI.

La quasi-totalité des analyses de rentabilisation (24 sur 25) que nous avons examinées ne contenait pas de détails importants sur les coûts et les avantages alors qu'ils s'agit de renseignements exigés par le manuel d'administration de la LCBO et la Directive. Notre examen des projets d'approvisionnement a révélé que les coûts prévus des projets ont été déterminés après le choix du fournisseur. La LCBO estime que le choix du fournisseur doit passer par un processus concurrentiel afin d'estimer le prix du

projet. Les coûts ont été présentés aux décideurs aux fins d’approbation alors que les contrats définitifs avaient déjà préparés, au lieu d’obtenir une approbation avant de conclure des marchés avec des fournisseurs potentiels.

Aucune des analyses de rentabilisation des marchés non concurrentiels que nous avons examinées ne fournissait suffisamment de renseignements pour justifier la décision de recourir à un processus non concurrentiel. Par exemple, elles contenaient peu de données probantes étayant le fait qu’un seul fournisseur répondait aux besoins opérationnels, contrairement à ce qu’exige à la politique interne de la LCBO.

Nous avons également appris que la LCBO avait tendance à s’en remettre à des employés contractuels pour travailler à ses projets de TI et parfois même les diriger. Entre 2019-2020 et 2021-2022, environ 33 % de son effectif de TI étaient composé d’employés contractuels. Les coûts rattachés au personnel contractuel étaient généralement plus élevés que ceux rattachés à l’effectif permanent. Par exemple, la LCBO payait en moyenne 93,29 \$ l’heure pour les services à forfait des analystes fonctionnels en TI, tandis que le salaire et les avantages sociaux des employés permanents actuels occupant le même poste lui coûtaient en moyenne 68,21 \$ l’heure. Un employé contractuel occupant un poste d’analyste fonctionnel en TI touchait 155 \$ l’heure, tandis que le taux maximal recommandé par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour ce rôle est de 119,31 \$ l’heure. Bien que la LCBO ait indiqué son intention de réduire sa dépendance à l’égard des employés contractuels, elle n’a fixé aucune cible ni aucun échéancier à cet égard.

Nous avons constaté que deux sociétés d’experts-conseils externes travaillaient dans le cadre d’un partenariat à long terme avec les unités fonctionnelles des TI de la LCBO. Dix contrats totalisant plus de 60 millions de dollars (14 % des dépenses totales en TI) leur ont été octroyés depuis 2017-2018. L’une de ces sociétés d’experts-conseils, dont le rendement avait été insatisfaisant et qui n’avait pas satisfait aux exigences, a même continué de recevoir des marchés de TI et d’autres marchés de la LCBO. L’explication réside en partie dans le fait que la LCBO n’a pas intégré un examen du rendement antérieur des fournisseurs dans l’évaluation des nouvelles soumissions. Néanmoins, les services de cette société ont été retenus de nouveau en

2020 pour exécuter contrat de service de ressources humaines à l’échelle de l’organisation, et encore en 2021, pour exécuter un contrat de services-conseils en sécurité des TI.

De plus, il est ressorti de notre audit que la LCBO ne rendait pas compte de façon proactive ou régulière des progrès des contrats et des dépenses en TI à la haute direction ou au conseil d’administration.

Voici quelques-unes de nos principales constatations :

- **Les employés contractuels ont été recrutés sans concours; certains n’ont pas été interviewés et certains jouaient des rôles décisionnels clés.** La LCBO avait souvent eu recours à des employés contractuels en TI pour effectuer des travaux opérationnels courants comme la gestion de projets. La LCBO a embauché des employés contractuels pour des périodes d’emploi allant de 2 à 28 mois, par l’entremise de fournisseurs de services gérés ou de sociétés offrant les services de spécialistes des TI. Le recours à des employés contractuels pour pourvoir des postes de direction, comme ceux des vice-présidents par intérim de diverses opérations de TI, nuit à la continuité des activités, accroît le risque que les orientations stratégiques changent constamment et réduit la capacité de responsabilisation à l’égard des initiatives de TI. À l’examen d’un échantillon de cinq embauches d’employés contractuels, dont des vice-présidents en TI et des gestionnaires de projet par intérim, nous avons constaté que dans quatre cas, la LCBO avait embauché la personne sans concours et ne pouvait fournir les notes d’entrevue. La direction de la LCBO nous a dit que certaines de ces personnes avaient peut-être été interviewées, mais elle n’a pas été en mesure de fournir de preuves suffisantes démontrant que tel avait été le cas. La LCBO a fait valoir que le processus établi avec la société qui a fourni ces employés contractuels du service des TI lui permettait d’embaucher directement ces employés sans passer par un concours.

- **La documentation justifiant la sélection des fournisseurs était juste et objective.** Nous avons constaté que les formulaires d'évaluation des fournisseurs étaient incomplets dans 10 des 13 dossiers examinés. Ces formulaires devaient appuyer la sélection de fournisseurs pour des projets d'envergure, comme un entrepôt important et une plateforme de commerce électronique, mais ne contenaient pas certains renseignements comme l'explication des notes attribuées et le compte-rendu d'une réunion d'évaluation consensuelle finale. Dans un cas, le comité d'évaluation des fournisseurs incluait des dirigeants des unités fonctionnelles et leurs subalternes, mais seuls les dirigeants avaient assisté à la réunion d'évaluation consensuelle finale pour sélectionner un fournisseur. Le fournisseur choisi à cette occasion n'a pas fourni un service satisfaisant dans le cadre du projet.
- **La plupart des marchés d'approvisionnement en TI omettaient d'indiquer des cibles de rendement et les paiements étaient effectués sans qu'il y ait de vérification que les produits livrables avaient été livrés.** Même si les contrats et leurs énoncés de travail connexes énonçaient les produits livrables, la plupart des contrats que nous avons examinés ne comportaient aucun indicateur de rendement mesurable permettant de suivre les progrès des experts-conseils et des employés contractuels dans la réalisation de ces produits livrables. Nous avons examiné un échantillon de 25 projets d'approvisionnement et constaté que seulement cinq d'entre eux comprenaient des indicateurs de rendement. De plus, ni les unités fonctionnelles des TI ni le bureau de gestion des fournisseurs n'ont pu démontrer qu'ils avaient vérifié que les fournisseurs fournissaient un service satisfaisant et respectaient les jalons du projet avant d'émettre le paiement.
- **La LCBO a cédé la responsabilité de la phase de planification des grands projets de TI à des sociétés d'experts-conseils qui ont mis en œuvre les plans qu'elles avaient élaborés.** Nous avons constaté que la LCBO a imparti à

des sociétés d'experts-conseils les phases de conception de trois grands projets de TI de 2017-2018 à 2021-2022, qui comprenaient notamment des tâches de planification de projet et des approvisionnements, sans avoir d'abord évalué si les travaux de conception pouvaient être effectués par son personnel interne. En fait, la LCBO s'en est remise à des tiers pour cerner ses besoins opérationnels et a permis aux mêmes sociétés qui étaient chargées de la planification de ces projets d'exécuter les travaux de la phase de construction des mêmes projets. Dans deux cas, les sociétés ont déterminé le prix plafond du contrat, lequel a été rehaussé après le début de leurs travaux. De plus, rien ne documentait que les travaux réalisés durant la phase de conception avaient fait l'objet d'une évaluation avant le début de la phase de construction. L'un des trois projets a été exécuté de manière insatisfaisante et la phase de construction d'un autre projet a coûté 12,7 millions de dollars, soit deux fois l'estimation initiale de 6,5 millions de dollars.

Conclusion globale

Notre audit nous a amenés à conclure que le processus d'approvisionnement en TI de la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) n'était pas conforme à la politique interne de l'organisme. Notre travail d'audit a révélé que la LCBO pourrait renforcer son processus de planification des approvisionnements, de justification des approvisionnements, d'évaluation du rendement des fournisseurs et de recours à des employés contractuels.

Par ailleurs, la LCBO n'avait pas mis en place de systèmes et de processus efficaces pour établir adéquatement l'ordre de priorité des projets de TI afin d'éviter le dédoublement des efforts et l'incohérence des processus décisionnels, ou pour surveiller les projets de TI complétés afin de déterminer s'ils ont été achevés à temps ou dans les limites du budget. En outre, la décision de la LCBO de retenir les services de deux sociétés d'experts-conseils partenaires à long

terme et d'embaucher des employés contractuels ne s'est pas avérée rentable, ce qui a contribué à son incapacité d'atteindre ses objectifs opérationnels en temps opportun.

Bien que la LCBO ait maintenu un processus décisionnel essentiellement équitable, ouvert et transparent en ce qui concerne la sélection des fournisseurs, nous avons constaté qu'elle ne tenait pas toujours des registres adéquats sur la façon dont les décisions étaient prises et les motifs de celles-ci.

Enfin, nous avons constaté que la LCBO n'avait pas de fonction ou de cadre centralisé de gestion des fournisseurs, alors que cela lui aurait permis d'appliquer en temps voulu des pratiques de gestion du rendement des fournisseurs uniformes. Il s'en est suivi qu'un fournisseur ayant un historique de mauvais rendement a continué de recevoir des marchés de TI et d'autres marchés de la LCBO.

La correction de ces lacunes dans ses pratiques d'approvisionnement en TI permettra à la LCBO d'obtenir systématiquement la meilleure valeur pour les biens et services de TI achetés auprès de ses fournisseurs. De plus, si l'organisme n'utilise pas des mécanismes internes rigoureux et uniformes de planification des projets et de responsabilisation, son projet de modernisation des TI à l'échelle systémique en cours risque de générer des coûts imprévus et de connaître des retards.

Le présent rapport renferme 10 recommandations préconisant 26 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DE LA LCBO

La LCBO remercie la Vérificatrice générale de son audit du processus d'approvisionnement en TI et du processus de gestion de projet.

La LCBO se soucie de mener un processus d'approvisionnement équitable, ouvert et transparent et souscrit fermement au principe voulant de respecter la Directive sur l'approvisionnement dans le secteur public de l'Ontario.

Certaines constatations du présent rapport, c'est-à-dire le besoin d'un solide cadre de gestion

du rendement des fournisseurs, avaient déjà été cernées à l'interne et sont en voie d'être mises en place et le besoin de mieux documenter la justification du recours à des approvisionnements non concurrentiels renforceront l'engagement de la LCBO à l'égard de la transparence des approvisionnements et de la gouvernance des projets de TI.

La LCBO a entrepris d'importants travaux au cours de la dernière année et demie pour établir de solides processus de réception et de surveillance des projets. Un mécanisme de suivi du rendement de tous les projets importants est en place depuis le début de 2022 grâce à l'ajout d'un comité de technologie du conseil d'administration qui se réunit au moins une fois par trimestre et qui reçoit des rapports sur les progrès, l'état d'avancement et le suivi des dépenses. La haute direction reçoit des rapports mensuels sur tous les projets importants, y compris les projets de TI.

La LCBO souscrit au principe de la réalisation de la valeur et en reconnaît l'importance pour son projet de modernisation des TI à venir. Cet engagement repose sur une gouvernance de projet déjà établie, et d'autres mécanismes de responsabilisation seront mis en œuvre à mesure que ces travaux importants progresseront.

2.0 Contexte

2.1 À propos de la LCBO

La Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) est un organisme de la Couronne détenu et contrôlé par le gouvernement de l'Ontario. En vertu de la *Loi de 2019 permis d'alcool et la réglementation des alcools* (la Loi), elle a le pouvoir d'acheter, d'importer, de distribuer et de vendre des boissons alcoolisées en Ontario. La LCBO est régie par un conseil d'administration composé d'au plus 11 membres; ils sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. La mission officielle de l'organisme est formulée en

ces termes : « Nous sommes un détaillant-grossiste responsable parmi les meilleurs de notre catégorie. Nous sommes axés sur le service à la clientèle, appuyons les collectivités et créons de la valeur pour la population de l'Ontario. »

La LCBO se décrit comme le plus grand détaillant d'alcool au Canada. Elle exploite un réseau de 680 magasins de détail, une plateforme de commerce électronique et un service de vente privée. Elle offre près de 34 000 spiritueux, vins et bières aux consommateurs et aux établissements pourvus d'un permis. Elle distribue également des produits à 394 comptoirs express LCBO (détaillants indépendants autorisés par la LCBO dans les collectivités éloignées) et à 450 épiceries de l'Ontario. Au cours de l'exercice 2021-2022, la LCBO estime avoir vendu plus de 1,1 milliard de litres de boissons alcoolisées, des ventes qui ont généré des revenus bruts de plus de 7,3 milliards de dollars.

La LCBO finance ses propres activités. L'excédent de ses revenus nets est distribué à la province sous forme de dividende versé au Trésor. En 2021-2022, ce dividende s'élevait à 2,55 milliards de dollars, classant la LCBO au sommet des organismes de la Couronne qui contribuent financièrement au Trésor. À titre de comparaison, la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et Hydro One ont respectivement versé environ 1,77 milliard de dollars et 301 millions de dollars au Trésor en 2021-2022.

2.2 Planification des acquisitions en TI

2.2.1 Aperçu de la planification stratégique des TI

La stratégie organisationnelle de la LCBO repose sur un cycle triennal continu qui est examiné et mis à jour chaque année. Le cycle stratégique actuel couvre la période de 2022 à 2025. L'équipe de planification stratégique (équipe de la stratégie), qui relève du chef de la direction du personnel et vice-président, Stratégie, de la LCBO, dirige le processus de planification stratégique.

La haute direction des TI de la LCBO nous a informés que la planification des TI fait partie de l'exercice de planification stratégique de l'organisation. Chaque année, le vice-président, Stratégie et gestion des TI, ainsi que les directeurs et les chefs de la direction des services numériques, se réunissent avec l'équipe de la stratégie pour discuter du plan de travail annuel des TI. Ce plan est ensuite intégré à la stratégie globale de la LCBO.

Durant le processus d'élaboration de la stratégie de l'organisation, tous les cadres supérieurs de la LCBO, y compris le chef de la direction des Services de l'information et le chef des Services financiers, ont l'occasion d'examiner et de rajuster leurs engagements et leurs mesures de rendement et de surveiller les progrès par rapport aux cibles établies.

2.2.2 Systèmes de TI

Au fil du temps, la LCBO a mis au point une architecture de TI complexe dans laquelle un seul système interagit habituellement avec plus de 20 autres systèmes de la LCBO et de tiers, y compris les systèmes de fournisseurs ou du ministère des Finances.

En août 2022, la LCBO disposait d'environ 450 systèmes de TI différents, qui appuient toutes certaines facettes de ses activités, notamment la chaîne d'approvisionnement, la vente au détail, l'entreposage et la prestation de services en ligne. Selon un rapport de mai 2021 préparé par la société d'experts-conseils Accenture (sociétés d'experts-conseils B), 70 % des systèmes de TI de la LCBO sont considérés comme d'anciens systèmes, c'est-à-dire des systèmes coûteux à entretenir, par exemple parce qu'ils ne sont plus soutenus par le fournisseur du produit et parce qu'il est difficile de trouver une expertise sur l'application qu'ils utilisent.

Nous avons effectué des analyses comparatives de la LCBO avec des régies des alcools d'autres grandes provinces canadiennes comparables. La Société manitobaine des alcools et des loteries dispose d'un nombre comparable de systèmes de TI (environ 400), mais ses activités comprennent la gestion des alcools

et des loteries. La British Columbia Liquor Distribution Branch et la Société des alcools du Québec ont chacune beaucoup moins de systèmes informatiques (environ 50 et 80, respectivement). Les activités des deux organismes comprennent l'alcool et le cannabis.

Selon la LCBO, la nature complexe de son architecture globale de TI pose un défi sur le plan des changements. Par exemple, le remplacement de sa plateforme de gestion de la chaîne d'approvisionnement en fin de vie exigerait au moins 78 intégrations primaires et d'examiner, de remanier et d'intégrer au moins 156 systèmes logiciels.

2.2.3 Plan de modernisation de l'architecture des TI établie en 2016

La LCBO estime que son infrastructure de TI vieillissante est la cause fondamentale de l'augmentation des coûts d'approvisionnement en TI et des risques élevés liés à la continuité des activités et à la sécurité des TI. En réponse à ces problèmes, la LCBO a retenu les services d'une société d'experts-conseils, Deloitte (société d'experts-conseils A), en 2016, pour appuyer la planification stratégique des TI pour l'exercice 2017-2018 et les exercices suivants. La société d'experts-conseils A a mené des entrevues et des ateliers avec des membres clés du personnel de la LCBO, analysé les capacités opérationnelles de la LCBO par rapport à ses objectifs stratégiques afin de cerner les lacunes et examiné les applications de TI en vue de trouver des façons de combler ces lacunes. En décembre 2016, s'appuyant sur les travaux de la société d'experts-conseils A, la LCBO a établi une feuille de route triennale des initiatives de TI pour faire progresser son infrastructure de TI. La feuille de route finale comprenait 22 projets de TI prioritaires exigeant des capitaux estimés à 136 millions de dollars pour les exercices 2017-2018 à 2019-2020. La haute direction de la LCBO a approuvé et mis en œuvre 11 de ces projets, soit la moitié, de 2016-2017 à 2018-2019.

La haute direction des TI de la LCBO nous a expliqué que les changements apportés aux opérations de TI ont été suspendus en raison de priorités concurrentes et de ressources limitées au cours des exercices suivant l'exercice 2017-2018. Par exemple,

en 2018-2019, le gouvernement a vendu le terrain et l'immeuble du siège social de la LCBO et de l'entrepôt de Toronto, de sorte que la LCBO a dû consacrer du temps à la réinstallation du personnel et au rétablissement des activités dans les nouveaux locaux.

La LCBO nous a informés qu'à la suite de ce projet achevé en 2016, son conseil d'examen de l'architecture des TI a commencé à intégrer les travaux de l'expert-conseil en vue d'éclairer le processus décisionnel à compter de janvier 2021. Une partie des responsabilités de ce conseil consiste à examiner les systèmes de TI proposés pour déterminer leur compatibilité avec l'architecture de TI existante afin de limiter les travaux d'interface supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour intégrer tous les systèmes nouvellement acquis.

2.2.4 Plan de modernisation pour l'avenir proposé en 2021

Guidée par une nouvelle direction des TI, la LCBO a commencé à analyser et à évaluer son architecture de TI. En février 2022, le chef de la direction des services de l'information de la LCBO, qui s'était joint à l'organisation en décembre 2020, a présenté un plan de TI intitulé « Future State Modernization » (plan de modernisation) au conseil d'administration de la LCBO. Voici quelques points saillants du plan de modernisation :

- La LCBO estime qu'il est essentiel de moderniser l'environnement des TI pour aider l'organisation à se préparer à l'évolution du marché et, en fin de compte, à réaliser son mandat.
- La LCBO a déterminé que son paysage technologique avait besoin d'attention depuis 2016. Plus précisément, elle a reconnu que :
 - sa technologie vieillit et que le tiers des applications de base doivent être remplacées dès que possible en raison de l'obsolescence de la technologie, des risques pour la sécurité ou du manque de soutien des fournisseurs;
 - la technologie est complexe et difficile à utiliser;

- les coûts de maintenance des TI sont en hausse – d'ici 2027-2028, les coûts cumulatifs de maintenance et d'exploitation des systèmes de TI essentiels atteindront environ 389 millions de dollars (de 2021-2022 à 2027-2028);
- les processus sont inefficaces – par exemple, elle a déterminé qu'il faut trois fois plus de temps que ce que prévoient les normes de l'industrie pour vérifier la disponibilité des produits et trois jours pour modifier les prix dans tous ses circuits de vente au détail.

Un paysage technologique rigide et complexe a eu une incidence sur la capacité de la LCBO à s'adapter et à répondre rapidement aux attentes en constante évolution des clients. En fait, la LCBO a estimé qu'elle pourrait générer 209 millions de dollars de revenus supplémentaires par année si ses technologies de l'information étaient à jour.

Le Plan stratégique 2022-2025 de la LCBO, qui s'appuie sur les travaux préparatoires effectués pour établir le plan de modernisation, a pour priorité de rebâtir et de renforcer les fondements de son infrastructure de TI, de ses systèmes, de ses processus et de sa gestion des programmes.

En mai 2021, la LCBO a embauché la société d'experts-conseils B pour élaborer les travaux préparatoires à ce plan de modernisation, en tirant parti des travaux réalisés par la société d'experts-conseils A qui a élaboré une feuille de route des TI pour la LCBO en 2016, comme il est indiqué à la **section 2.2.3**. La société d'experts-conseils B a élaboré une nouvelle feuille de route des TI. À l'automne 2021, éclairée par les travaux de la société d'experts-conseils, la LCBO a préparé une analyse de rentabilisation pour son plan de modernisation. Le conseil d'administration a approuvé l'analyse de rentabilisation en février 2022 et, au début de mars 2022, elle a été soumise au ministère des Finances et à l'Office ontarien de financement comme l'exige la *Loi de 2019 sur la Régie des alcools de l'Ontario*. La Loi stipule que si la LCBO envisage d'engager une dépense en immobilisations importante, elle doit emprunter les fonds nécessaires à l'Office ontarien de financement et obtenir l'approbation du ministre des Finances. Selon un

règlement pris en application de la Loi, une dépense en immobilisations importante est définie comme tout projet d'immobilisations dont le montant total des dépenses prévues ou réelles dépasse 10 millions de dollars.

En avril 2022, le ministère des Finances a approuvé la demande de financement des dépenses en immobilisations de la LCBO liées au plan de modernisation des TI. En mai 2022, la LCBO a lancé les processus d'approvisionnement et a élaboré une demande de propositions afin de s'adjoindre les services d'un fournisseur pour l'aider dans la planification du plan de modernisation. En octobre 2022, la LCBO n'avait toujours pas déterminé la portée ou établi de plan de mise en œuvre.

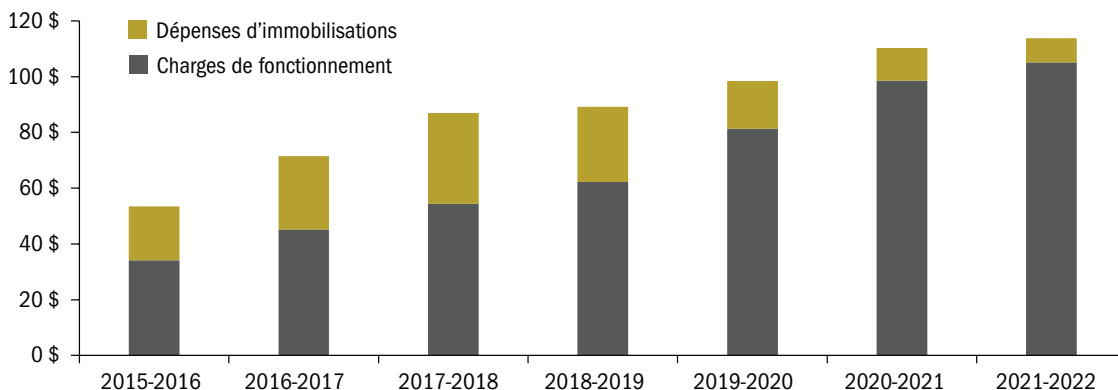
2.3 Aperçu des achats de biens et services liés aux TI

2.3.1 Dépenses en TI

Les coûts de maintenance et d'intégration des TI sont élevés, notamment en raison de l'âge et de la multiplicité des systèmes de TI. Chaque application exige des activités de gestion continue du cycle de vie, lesquelles comprennent les mises à niveau, les correctifs de sécurité, le soutien, la maintenance et l'intégration, ainsi que la gestion des contrats. Les coûts d'entretien des systèmes existants, ainsi que la dépendance accrue à l'expertise d'un fournisseur unique, accaparent une portion de plus en plus élevée du budget de TI de la LCBO. Comme le montre la **figure 1**, les dépenses annuelles de la LCBO en TI ont augmenté de façon constante, passant de 53 millions de dollars en 2015-2016 à 114 millions de dollars en 2021-2022, soit une augmentation de 112 % au cours de ces six années. Dans l'analyse de rentabilisation de son plan de modernisation (dont il est question à la **section 2.2.4**), la LCBO s'attendait à devoir dépenser 360 millions de dollars entre 2022-2023 et 2027-2028, soit 327 millions de dollars en coûts d'entretien et 33 millions de dollars en coûts opérationnels, si elle ne mettait pas à jour son

Figure 1: Dépenses en technologie de l'information de la LCBO, 2015-2016 à 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario



infrastructure de TI. La **figure 2** montre les dépenses projetées de la LCBO relativement aux anciens systèmes essentiels.

Comme le montre la **figure 3**, entre 2019-2020 et 2021-2022, le bureau de dépannage de la TI de la LCBO a engagé les dépenses en TI les plus élevées de toutes les unités fonctionnelles de la LCBO, suivi de deux unités fonctionnelles responsables des projets de TI. Les projets sont habituellement élaborés dans le but de renouveler ou de mettre à jour les systèmes de TI existants et peuvent mener à des processus d'approvisionnement. Les autres unités fonctionnelles sont principalement responsables des activités opérationnelles. Avant 2019-2020, la LCBO ne tenait pas les registres financiers qui auraient permis une ventilation des dépenses en TI.

Les dépenses liées aux contrats de TI, totalisant 163 millions de dollars, représentaient environ 50 % des dépenses totales en TI entre 2019-2020 et 2021-2022. La **figure 4** montre que les dépenses d'exploitation liées aux contrats de TI se sont chiffrées à 133 millions de dollars au cours de ces trois années, ce qui représente 82 % des dépenses totales liées aux contrats de TI.

2.3.2 Politiques et exigences en matière d'approvisionnement

Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

La Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive), élaborée par le Conseil de gestion du gouvernement en mars 2019, décrit les responsabilités des particuliers et des organisations tout au long du processus d'approvisionnement. Les objectifs de la Directive sont de veiller à ce que les biens et les services soient acquis au moyen d'un processus équitable, ouvert, transparent, accessible et neutre sur le plan géographique; de contribuer à une réduction des coûts d'achat; et d'assurer la cohérence de la gestion de l'approvisionnement.

Selon le protocole d'entente (PE) entre la LCBO et le ministre des Finances, examiné et signé pour la dernière fois en 2021, la LCBO est considérée comme une « autre entité incluse » et doit donc se conformer à l'ensemble des politiques, des lignes directrices et des directives gouvernementales applicables, comme les sections 3 et 8 de la Directive, en ce qui concerne les approvisionnements. Les versions antérieures du protocole d'entente comportaient des clauses semblables. L'**annexe 1** résume les sections 3 et 8 de la Directive, ainsi que les dispositions des sections 4 et 5 auxquelles la LCBO n'est pas assujettie, mais qui

Figure 2: Dépenses projetées liées aux anciens systèmes de TI essentiels, 2022-2023 à 2027-2028 (en millions de dollars)

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

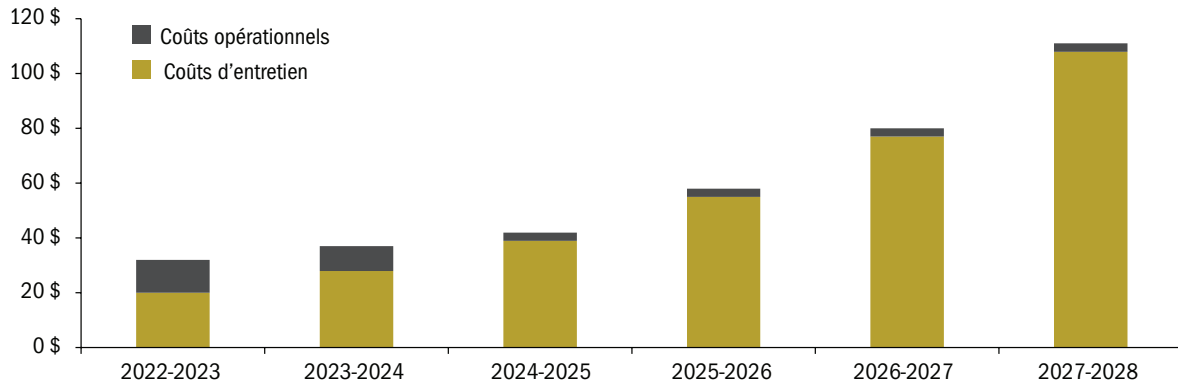
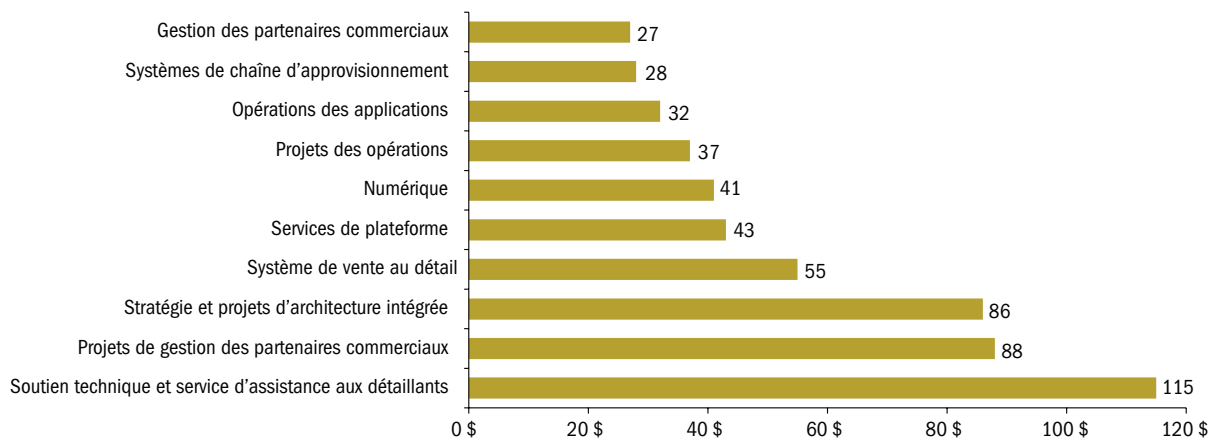


Figure 3: Dépenses de TI triennales par unité fonctionnelle, 2019-2020 à 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario



servent d'orientation et de pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement.

En septembre 2020, le Conseil de gestion du gouvernement a mis à jour la Directive pour y inclure des mesures provisoires, afin d'appuyer les efforts du gouvernement visant à centraliser les chaînes d'achat et d'approvisionnement de la fonction publique de l'Ontario et du secteur parapublic, y compris la mise sur pied d'ApprovisiOntario. Ces mesures, décrites à l'**annexe 2**, sont un ensemble de règles conçues pour favoriser l'uniformité des décisions en matière d'approvisionnement et faciliter la collecte des données pendant la transition vers un

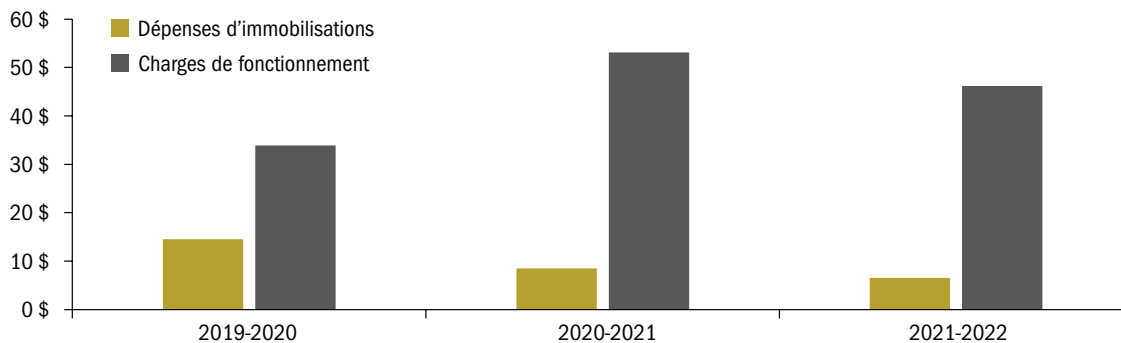
système d'approvisionnement centralisé. La LCBO est également assujettie à ces mesures provisoires.

Manuel d'administration de la LCBO

La LCBO dispose d'un manuel d'administration qui contient des politiques et des procédures sur l'approvisionnement et la gestion des contrats de biens et de services autres que ceux liés aux stocks d'alcool. Le manuel décrit le processus d'approvisionnement de la LCBO, comme le montre l'**annexe 3**, ainsi que le type et la valeur des approvisionnements pour lesquels la LCBO doit recourir à des processus d'approvisionnement concurrentiels, non

Figure 4: Dépenses en immobilisations et dépenses de fonctionnement liées aux approvisionnements en TI, 2019-2020 et 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario



concurrentiels ou informels, comme le montre l'**annexe 4**. Le manuel a été révisé pour la dernière fois en mai 2019.

Recours à la liste des fournisseurs attirés

Cette liste a été créée au terme d'un concours ouvert de fournisseurs qualifiés qui peuvent fournir un bien ou un service en particulier. Selon les modalités particulières d'un contrat à conclure avec un fournisseur attiré, le processus d'approvisionnement peut comporter une deuxième étape de concours sur invitation.

La LCBO doit utiliser la liste des fournisseurs attirés du ministère des Services au public et aux entreprises pour tous les achats de plus de 250 000 \$, y compris de technologies de l'information. Le ministère des Services au public et aux entreprises était auparavant appelé le ministère des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs. L'entente autorise un ou plusieurs fournisseurs à offrir des biens ou des services particuliers à la LCBO pour une période déterminée, selon les modalités et les prix indiqués dans l'entente de fournisseur attiré particulière. Par exemple, la LCBO utilise un fournisseur attiré pour obtenir ses produits et services de sécurité des TI et ses employés contractuels des TI.

Exigences en matière de rapports sur les approvisionnements

La LCBO, par l'entremise du président de son conseil d'administration, doit soumettre divers rapports à l'approbation du ministre des Finances, conformément aux obligations redditionnelles énoncées dans le protocole d'entente. La **figure 5** présente un résumé

des exigences en matière de production de rapports liées à l'approvisionnement en TI.

2.3.3 Acquisition des biens et services de TI

Un certain nombre de services de la LCBO exercent des fonctions d'approvisionnement, comme le montre l'**annexe 5**. Le processus d'approvisionnement en TI de la LCBO commence lorsque l'unité fonctionnelle des TI indique à l'équipe du service d'approvisionnement qu'elle a besoin d'acheter des biens ou des services. L'équipe du service d'approvisionnement aide alors l'unité fonctionnelle des TI à planifier le projet d'approvisionnement, à établir les exigences en matière d'approvisionnement et à déterminer la méthode d'approvisionnement.

Processus d'approvisionnement concurrentiel ouvert

L'équipe du service d'approvisionnement crée une demande de propositions à partir des exigences d'approvisionnement soumise, et celle-ci est publiée sur une plateforme de demandes de soumissions en ligne. Une fois les soumissions reçues de divers fournisseurs, l'unité fonctionnelle des TI met sur pied une équipe d'évaluation. Guidée par l'équipe du service d'approvisionnement, l'équipe d'évaluation suit les étapes d'évaluation pour sélectionner le meilleur fournisseur. Le fournisseur retenu négocie ensuite les modalités contractuelles, comme les niveaux de service et les échéanciers des projets, avec l'unité fonctionnelle des TI, qui est appuyée par l'équipe interne des services juridiques de la LCBO. Une fois le contrat

Figure 5: Résumé des exigences de la LCBO en matière de rapports au ministre des Finances

Source des données : PE entre le ministre des Finances et le président du conseil d'administration de la LCBO (juin 2021)

Rapport	Description	Fréquence
Plan annuel des activités	Couvrir une période d'au moins trois ans à compter de l'exercice courant; comprend les budgets et les prévisions des dépenses de TI qui servent de justification opérationnelle pour l'acquisition de TI.	Annuelle
Attestation de conformité	Attestation au ministre des Finances que l'organisation s'est conformée à toutes les directives applicables, y compris la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (au titre de laquelle la LCBO est considérée comme une « autre entité incluse » et doit donc se conformer aux sections 3 et 8). L'attestation fait également référence aux systèmes de contrôle interne. La LCBO fait appel à une société d'experts-conseils tous les trois ans pour effectuer un examen indépendant de l'efficacité de ces contrôles internes.	Annuelle
Rapports sur les accords d'approvisionnement commerciaux	Lorsqu'elle achète des biens ou des services de TI, la LCBO doit se conformer aux accords commerciaux applicables, y compris l'Accord de libre-échange canadien et l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne.	Au besoin

finalisé, l'équipe du service d'approvisionnement aide l'unité fonctionnelle à obtenir l'approbation au niveau d'autorité interne requis et avise les soumissionnaires non retenus qui ont répondu à la demande de soumissions. Une fois que les avis d'adjudication de contrat ont été envoyés au fournisseur retenu, les soumissionnaires non retenus peuvent demander une réunion d'examen avec la LCBO pour discuter de leur évaluation.

Processus d'approvisionnement non concurrentiel

Lorsque la LCBO attribue directement un contrat à un fournisseur, l'unité fonctionnelle doit remplir un formulaire de justification d'attribution directe. L'unité fonctionnelle s'efforce ensuite d'obtenir l'approbation requise selon les exigences d'approbation indiquées à l'**annexe 6**. Si la justification de l'attribution directe est approuvée, l'équipe des services juridiques aide l'unité fonctionnelle à créer et à finaliser un contrat à attribuer au fournisseur.

Gestion du contrat

Une fois le contrat entré en vigueur, le travail du fournisseur est surveillé par l'unité fonctionnelle des TI et le bureau de gestion des fournisseurs, un bureau centralisé de gestion des contrats au sein de la direction des services numériques. Les fournisseurs facturent l'unité fonctionnelle des TI après en avoir convenu

des jalons de paiement. L'unité confirme que les biens ou les services figurant sur la facture ont été reçus et transmet la facture au service des comptes fournisseurs à des fins de paiement.

2.3.4 Comment la LCBO examine ses pratiques et ses processus d'approvisionnement

Depuis 2015-2016, l'équipe d'audit interne de la LCBO a mené plusieurs audits et recommandé des mesures pour améliorer les pratiques d'approvisionnement en TI, le processus de l'approvisionnement au paiement et les pratiques de gestion des fournisseurs. De plus, en 2021, avant notre audit, la LCBO a retenu les services d'une société d'experts-conseils (PwC) pour examiner son processus d'approvisionnement pour des projets de TI et non liés aux TI. La société d'experts-conseils a recommandé notamment de créer une base de données centrale pour surveiller et analyser de toutes les dépenses d'approvisionnement. La LCBO a mis en oeuvre les mesures recommandées dans l'horizon à court terme et était en train de mettre en oeuvre d'autres recommandations visant un horizon à plus long terme au moment où nous avons achevé notre audit. L'**annexe 7** résume l'état de la mise

en œuvre des recommandations de 2021 issues de l'examen effectué par la société d'experts-conseils.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit avait comme objectif de déterminer si la LCBO dispose de systèmes et de processus efficaces pour :

- obtenir des biens et des services liés aux technologies de l'information (TI) en fonction des plans stratégiques, de manière rapide, rentable, équitable, ouverte et transparente, conformément aux lois, aux directives gouvernementales et aux politiques d'approvisionnement applicables;
- surveiller le rendement des fournisseurs de TI de façon régulière et en temps opportun;
- évaluer l'efficacité de son propre rendement dans la gestion des approvisionnements en TI.

Nous avons défini les critères (voir l'**annexe 8**) que nous utiliserions pour atteindre l'objectif de notre audit en nous fondant sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction de la LCBO a reconnu la pertinence de notre objectif et des critères connexes.

La majeure partie de nos travaux était axée sur les activités de planification des TI et d'approvisionnement qui ont eu lieu au cours de la période de 3 ans se terminant le 31 mars 2022 et, dans certains cas, au cours de la période de 10 ans se terminant à la même date. Nous avons obtenu une déclaration écrite de la haute direction de la LCBO selon laquelle, au 18 novembre 2022, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Entre février et août 2022, nous avons effectué les travaux suivants, principalement au siège social de la LCBO. Nous avons :

- examiné des documents, y compris les lois, les directives, les politiques et les rapports pertinents, ainsi que les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration;

- analysé les données sur les dépenses et l'approvisionnement en TI sur une période de sept ans, dans la mesure du possible;
- interviewé le personnel pertinent travaillant dans les domaines de l'approvisionnement, des finances, des TI, de la planification stratégique, de la gestion des fournisseurs et de la gestion de projet;
- examiné les documents relatifs à l'approvisionnement, comme les demandes de propositions, les formulaires de sélection des fournisseurs, les analyses de rentabilisation et les contrats liés à 25 projets d'approvisionnement actifs en 2019-2020 et en 2021-2022. Ces projets avaient utilisé une combinaison de processus d'approvisionnement, notamment des processus concurrentiels, des processus concurrentiels sur invitation, des processus d'attribution directe et des bons de commande;
- rencontré des représentants d'organismes semblables comme la Société manitobaine des alcools et des loteries, la Société des alcools du Québec et la British Columbia Liquor Distribution Branch pour comprendre leurs processus d'approvisionnement et recenser les différentes pratiques utilisées.

Nous avons réalisé nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Dans cette démarche, nous avons également obtenu un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique les Normes canadiennes de contrôle qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédés documentés concernant la conformité aux règles de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires pertinentes.

Nous nous sommes conformés aux exigences déontologiques, dont celles en matière d'indépendance,

énoncées dans le Code de déontologie des Comptables professionnels agréés de l'Ontario, lequel repose sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence et diligence professionnelles, de confidentialité et de comportement professionnel.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Besoin de mieux planifier et surveiller les dépenses en TI

4.1.1 Approvisionnement en TI non planifié ou non prioritaire

Les projets de TI n'ont pas toujours été classés en ordre de priorité avant de procéder à l'approvisionnement entre 2019-2020 et 2021-2022

La LCBO a engagé d'importantes dépenses d'approvisionnement en TI entre 2019-2020 et 2021-2022. Comme le montre la **figure 3**, deux unités fonctionnelles responsables des projets de TI à la LCBO ont engagé les deuxième et troisième dépenses en TI les plus élevées au cours de la période de trois ans se terminant en 2021-2022, leurs dépenses combinées atteignant 174 millions de dollars. Ces dépenses ont dépassé de 59 millions de dollars les dépenses opérationnelles quotidiennes engagées par le bureau de dépannage de la TI.

Les projets de TI sont habituellement créés pour renouveler ou mettre à jour les systèmes de TI existants et peuvent mener à un processus d'approvisionnement. Le bureau de gestion des projets de TI de la LCBO nous a informés qu'au 1^{er} avril 2022, 63 projets de TI devaient être financés pour l'exercice 2022-2023. Comme ces projets sont nombreux, il est important que les opérations d'approvisionnement en TI visant des projets ou des activités quotidiennes soient évaluées et classées en ordre de priorité à l'échelle de l'organisation, afin d'éviter le dédoublement ou le gaspillage des efforts et l'incohérence du processus décisionnel.

Comme il est indiqué à la **section 2.3.2**, le protocole d'entente (PE) entre la LCBO et le ministre des Finances

n'assujettit pas la LCBO à la section 4 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive), bien que cette section fournisse des conseils et des pratiques exemplaires concernant les méthodes d'approvisionnement. La section 4 de la Directive précise que la planification de l'approvisionnement pour les grands projets doit s'aligner sur les principaux objectifs opérationnels du projet et fournir suffisamment de détails sur tous les approvisionnements requis pour atteindre les principaux objectifs opérationnels.

La LCBO avait élaboré un processus pour régir l'état de ses projets de TI dès mai 2019. Ce processus a évolué et inclut l'établissement de la priorité des projets depuis septembre 2021. En avril 2022, la LCBO avait appliqué le processus d'établissement des priorités en matière de TI pour la première fois afin de déterminer la priorité des dépenses en matière de TI pour l'ensemble de l'exercice.

En avril 2022, la LCBO a commencé à examiner ses projets de TI. La haute direction a examiné tous les projets liés aux TI pour l'exercice 2022-2023 et a accordé la priorité à certains de ces projets. Malgré tout, cette nouvelle liste de projets demeurait incomplète, car elle excluait six projets de « maintien des activités », soit 1) le projet de commerce électronique fondé sur le statu quo, 2) le projet de gestion des certificats de service en TI, 3) le projet de mise à jour annuelle de la hiérarchie des marchandises, 4) le projet de rapport d'automatisation des chèques aux points de vente au détail, 5) le projet de modernisation des points de vente au détail et 6) le projet de système de gestion des commandes de la chaîne d'approvisionnement. La direction nous a dit que ces projets de « maintien des activités » étaient essentiels aux infrastructures de TI de la LCBO, de sorte qu'ils ne devaient pas nécessairement être inclus dans la planification des priorités et passaient directement au processus d'approvisionnement. Toutefois, la LCBO aurait tout avantage à inclure ces projets afin d'assurer l'exhaustivité de son évaluation des besoins en capitaux dans le secteur des TI.

La planification des approvisionnements en TI n'est pas effectuée à la LCBO

Le manuel d'administration de la LCBO exige que chaque unité fonctionnelle remplisse un « calendrier annuel d'approvisionnement » indiquant les besoins en matière d'approvisionnement pour l'année à venir. Selon le manuel, le processus de planification de l'approvisionnement de l'unité fonctionnelle doit tenir compte du coût estimatif et du temps requis pour chaque projet, du plan d'évaluation, de la structure de prix, de la source de financement et de la méthode d'approvisionnement. De plus, la section 4 de la Directive précise que les considérations relatives à la planification de l'approvisionnement doivent inclure la détermination des besoins opérationnels, la justification de l'approvisionnement et une définition claire des spécifications. En ce qui concerne les approvisionnements en TI, la Directive exige l'évaluation des exigences en matière de livraison, d'essai et d'acceptation ainsi que des exigences applicables en matière d'architecture technique, de conception et d'interface.

La LCBO n'a pu fournir aucune information probante à l'appui de l'achèvement des plans d'approvisionnement en TI pour l'une ou l'autre des années examinées. L'équipe du service d'approvisionnement en TI de la LCBO nous a également dit que les unités fonctionnelles des TI ne préparaient pas de calendriers d'approvisionnement annuels, même s'il s'agit d'une exigence prévue dans le manuel d'administration de la LCBO et d'une pratique exemplaire énoncée dans la Directive.

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer l'exhaustivité et l'efficacité de son processus stratégique et de planification des dépenses en TI, la LCBO devrait :

- élaborer un processus pour veiller à ce que tous les projets de TI, y compris les dépenses prévues connexes, soient pris en compte dans son exercice périodique d'établissement des priorités;
- exiger des unités fonctionnelles des TI qu'elles établissent des plans annuels

d'approvisionnement en TI et les communiquent à l'équipe des services d'approvisionnement en TI, conformément à la politique interne de la LCBO.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO concourt avec l'observation de la vérificatrice générale. La LCBO a commencé à établir l'ordre de priorité des projets de TI en 2022-2023 et élaborera un processus qui englobera tous les projets de TI.

La LCBO renforcera l'obligation de préparer des plans et des calendriers annuels d'approvisionnement en TI auprès des unités fonctionnelles des TI. Les plans et les calendriers sont un outil pour appuyer la planification des ressources au sein du service d'approvisionnement. Dans le cadre de ses efforts d'amélioration continue de la gouvernance des projets de TI, la LCBO a intégré son équipe du service d'approvisionnement au processus actuel de réception des projets afin de participer à l'examen et à la planification des projets de TI proposés et approuvés.

4.1.2 Détails sur les coûts et les avantages manquants dans toutes les analyses de rentabilisation approuvées de l'échantillon examiné

À l'examen d'un échantillon de projets, nous avons constaté que la LCBO approuve les approvisionnements conformément à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive) et à son propre manuel d'administration. Toutefois, 24 des 25 analyses de rentabilisation des projets d'approvisionnement que nous avons examinées ne contenaient pas les détails importants sur les coûts et les avantages exigés par le manuel d'administration de la LCBO et la section 8 de la Directive. De plus, dans ces 24 analyses de rentabilisation, les coûts prévus du projet avaient été déterminés après le choix du fournisseur et avaient été présentés aux décideurs à des

fins d'autorisation de procéder à l'approvisionnement après, plutôt qu'avant, l'établissement des contrats définitifs.

Le manuel d'administration de la LCBO exige que les unités fonctionnelles déterminent le coût total de l'approvisionnement en tenant compte de tous les coûts associés au projet d'approvisionnement, y compris, sans s'y limiter, l'acquisition, l'installation, la prestation de la formation, l'entretien et les options de renouvellement. La section 8 de la Directive exige que des renseignements semblables sur les coûts soient recueillis dès le départ pour déterminer le pouvoir d'approbation et la méthode d'approvisionnement appropriés. De plus, elle exige de tenir compte des avantages associés à l'établissement d'une relation contractuelle avec un tiers, ainsi que de l'analyse et de la comparaison proactives des options de rechange ou internes en fonction de leurs coûts et avantages pour l'organisation.

Notre audit a révélé, dans 24 des 25 projets d'approvisionnement examinés, que les unités fonctionnelles des TI ont utilisé l'information sur les prix indiquée dans la soumission du fournisseur choisi comme estimation des coûts au lieu de mener des recherches indépendantes pour établir une estimation de coût raisonnable avant le processus d'appel d'offres. De plus, ces contrats, y compris leurs coûts, n'ont été approuvés par la haute direction et le conseil d'administration qu'à l'étape de l'attribution du contrat plutôt qu'avant, à l'étape de l'approbation du projet. La LCBO estime que le choix du fournisseur doit passer par un processus concurrentiel afin d'estimer le prix du projet.

En octobre 2021, le bureau de gestion des projets de la LCBO a mis en œuvre un processus de réception révisé – qui précède le processus d'approvisionnement – qui exige que les personnes qui entreprennent des projets d'approvisionnement en TI présentent une analyse de rentabilisation comportant une analyse coûts-avantages, une évaluation de faisabilité et une évaluation des risques. Ces analyses de rentabilisation devaient être présentées à la haute direction pour approbation avant que le projet puisse passer à l'étape de l'approvisionnement. La LCBO nous a informés

que 25 nouvelles demandes de projet de TI pour l'exercice 2022-2023 avaient été soumises à la phase d'analyse de rentabilisation de ce processus d'examen élargi des projets en août 2022.

Toutefois, lors de l'examen de l'analyse de rentabilisation de mars 2022, préparée pour obtenir l'approbation du financement du plan de modernisation pour l'avenir de la LCBO du ministère des Finances (dont il est question à la **section 2.2.4**), nous avons constaté que l'analyse de rentabilisation indiquait que l'estimation des coûts était une hypothèse et qu'une ventilation détaillée des coûts n'était pas disponible. Cela indique que la LCBO n'a toujours pas pleinement mis en œuvre son processus révisé de réception des projets. L'analyse de rentabilisation indiquait ce qui suit : [traduction] « un processus d'approvisionnement concurrentiel doit être lancé pour sélectionner le ou les fournisseurs et les solutions; selon la solution, les coûts seront déterminés et ventilés dans les catégories dépenses d'immobilisations ou dépenses d'exploitation ».

La LCBO ne disposait pas d'un processus pour s'assurer que toutes les exigences de la Directive sont respectées.

RECOMMANDATION 2

Pour que les besoins en matière d'approvisionnement soient évalués et documentés de manière appropriée avant de passer un marché pour l'acquisition de biens et services de TI, la LCBO devrait :

- exiger que les analyses de rentabilisation soient présentées à l'organisme d'approbation approprié, conformément aux politiques internes de la LCBO, avant d'amorcer le processus d'approvisionnement;
- exiger que l'équipe du service d'approvisionnement examine ces analyses de rentabilisation avant de les présenter à la haute direction pour s'assurer que le processus de planification et la stratégie d'approvisionnement appropriés ont été pris en compte.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO convient avec la vérificatrice générale qu'il est important que les analyses de rentabilisation renferment des renseignements suffisamment détaillés sur les coûts et les avantages. Dans le cadre de ses efforts d'amélioration continue de la gouvernance des projets de TI, la LCBO a intégré son équipe du service d'approvisionnement au processus actuel de réception des projets afin de participer à l'examen et à la planification des projets de TI proposés et approuvés.

Pour tous les approvisionnements liés aux projets de TI qui doivent être approuvés par son conseil d'administration, la LCBO déterminera s'il est pertinent de réviser son cadre de gouvernance pour y inclure l'exigence de faire approuver l'analyse de rentabilisation de ces projets avant la publication de l'appel d'offres les concernant.

4.1.3 Gouvernance et surveillance déficientes de l'approvisionnement en TI par la haute direction et le conseil d'administration

Notre audit n'a relevé aucune information probante démontrant que la LCBO avait mis en place un processus pour appuyer la production proactive et régulière de rapports sur les approvisionnements en TI à l'intention de la haute direction ou du conseil d'administration (le conseil). Bien que le manuel d'administration de la LCBO exige que tous les contrats avec les fournisseurs d'une valeur supérieure à trois millions de dollars soient approuvés par son conseil d'administration, la politique ne précise pas qui doit évaluer et approuver les projets d'approvisionnement avant le début du processus d'approvisionnement. Notre audit a révélé que, dans notre échantillon de 25 projets d'approvisionnement, la haute direction et le conseil d'administration ont approuvé des analyses de rentabilisation en même temps qu'ils ont approuvé les contrats définitifs avec les fournisseurs. Nous n'avons relevé aucune preuve documentée que des analyses de rentabilisation avaient été présentées à la haute direction ou au conseil d'administration avant de demander l'approbation de l'entente contractuelle définitive avec le fournisseur.

En outre, la LCBO nous a informés qu'elle ne disposait d'aucun processus pour recueillir des données et produire des rapports de surveillance qui lui permettraient de faire le suivi des dépenses liées aux contrats des fournisseurs, des progrès réalisés et des problèmes importants liés aux projets d'approvisionnement en TI. En 2019, la LCBO a mis sur pied un conseil de surveillance stratégique des projets pour examiner périodiquement l'état d'avancement de ses projets de TI. Toutefois, lors de l'examen du procès-verbal de la réunion, nous avons pu trouver des mises à jour concernant seulement 9 des 25 contrats de fournisseurs que nous avons examinés. La LCBO a fait savoir que certains contrats n'exigeaient pas de mises à jour de l'état d'avancement parce qu'ils répondaient à des besoins fonctionnels courants; cependant, nous avons constaté qu'au moins cinq contrats qui n'ont pas été présentés au conseil d'administration concernaient des projets de TI. Les travaux de ce conseil ont été suspendus en 2021. La haute direction et le conseil d'administration n'ont donc pas pu évaluer les progrès des projets de TI en cours et leurs résultats, et tenir les unités fonctionnelles des TI à l'origine du processus d'approvisionnement responsables de leurs décisions.

De plus, ce n'est qu'en décembre 2021 que le chef de la direction des services de l'information de la LCBO a reçu le mandat de faire rapport périodiquement au conseil d'administration des dépenses en TI ou des progrès des grands projets. Avant cette date, le conseil d'administration était donc dans l'impossibilité de comprendre dans quelle mesure les principales dépenses en TI étaient susceptibles d'influer sur les activités courantes ou les dépenses globales de la LCBO. En janvier 2022, le conseil d'administration a formé un sous-comité des technologies de l'information. Malgré cela, ni le conseil d'administration ni ce sous-comité n'avaient demandé à la direction de présenter régulièrement des rapports pour démontrer la transparence et la responsabilisation à l'égard des dépenses d'approvisionnement en TI. Le chef de la direction des services de l'information relève de ce sous-comité selon la structure de gouvernance.

Nous avons également examiné la structure de gouvernance proposée pour le plan de modernisation

pour l'avenir (voir les **sections 2.2.4** et **4.1.2**) présentée dans son analyse de rentabilisation. Nous avons constaté que la LCBO a mis sur pied un bureau de gouvernance des programmes en septembre 2022 pour diriger l'exécution des programmes dans le cadre de ce projet; toutefois, la LCBO n'avait pas encore établi de mécanisme de responsabilisation qui permettrait à la haute direction, au conseil d'administration ou au ministère des Finances de tenir la direction des services numériques de la LCBO responsable de rendre compte régulièrement des progrès du projet. Compte tenu de la portée considérable de ce projet, soit la reconstruction et le renforcement des fondements de l'infrastructure de TI de la LCBO, une saine gouvernance du projet est essentielle à la réussite du projet. Comme cette gouvernance n'était pas en place à l'époque de la feuille de route des TI de 2016, la LCBO a pris des libertés par rapport au plan établi.

RECOMMANDATION 3

Pour améliorer la gouvernance et la surveillance des dépenses et des approvisionnements en TI, la LCBO devrait :

- élaborer des rapports d'information qui fournissent des renseignements utiles sur les approvisionnements et les dépenses en TI, par exemple un sommaire des projets d'approvisionnement en TI planifiés et en cours, des progrès des projets et des dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues au budget;
- établir un processus de présentation de ces rapports à la haute direction de la LCBO et au sous-comité des technologies de l'information de son conseil d'administration au moins une fois par trimestre.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO souscrit à cette recommandation et est résolue à veiller à l'application d'un cadre robuste de gouvernance et de surveillance des approvisionnements en TI. Au cours des dernières années, la LCBO a déjà pris des mesures pour renforcer la gouvernance et la surveillance des

approvisionnements. La surveillance des projets a pu s'appuyer sur le processus amélioré de réception des projets de TI. La LCBO continue de faire le suivi des estimations et des dépenses liées à ses projets de TI en instance et approuvés tout au long du cycle de vie des projets, et elle fournira de meilleurs rapports à la haute direction de la LCBO et au Comité de technologie du conseil d'administration. La LCBO a récemment mis en place des mécanismes de responsabilisation pour établir les rapports hiérarchiques et la fréquence de la reddition de compte entre la haute direction, le sous-comité des TI, le conseil d'administration et le ministère des Finances.

RECOMMANDATION 4

Afin d'optimiser la valeur qu'elle tire de ses dépenses pour la préparation de son plan de modernisation pour l'avenir des TI, la LCBO devrait :

- examiner les coûts estimatifs du plan de modernisation pour l'avenir;
- établir un plan de projet étape par étape qui précise les produits livrables et les jalons ainsi qu'un mécanisme de responsabilisation indiquant qui en est le propriétaire;
- faire rapport des progrès et des dépenses du projet au sous-comité des technologies de l'information du conseil d'administration et du ministère des Finances au moins une fois par trimestre.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO reconnaît l'importance d'optimiser la valeur qu'elle tire de la mise en œuvre de son projet de modernisation pour l'avenir. La LCBO continue de mettre à jour le plan de projet détaillé, y compris les livrables, les jalons et les coûts. Au fur et à mesure que le projet progressait, le Comité de technologie du conseil d'administration a commencé à recevoir des mises à jour plus régulières sur le projet, notamment sur les progrès, les dépenses à ce jour et la réalisation de la valeur

à chacune de ses réunions. Après l'achèvement de l'audit, la haute direction de la LCBO a fourni des mises à jour plus régulières au ministère des Finances au sujet du projet de modernisation pour l'avenir.

4.2 Les approvisionnements non concurrentiels ne sont pas justifiés de façon suffisante

La politique d'approvisionnement de la LCBO établit un seuil de 25 000 \$ pour les biens et de 100 000 \$ pour les services, au-delà duquel les marchés doivent faire l'objet d'un processus d'approvisionnement public et concurrentiel, y compris une demande de propositions. Le recours à un processus d'approvisionnement concurrentiel permet d'optimiser les ressources, car il permet à une organisation de choisir un fournisseur pour obtenir des biens ou des services de la plus haute qualité au plus bas prix. Comme d'autres organismes de la Couronne, la LCBO a l'obligation de veiller à ce que les contribuables tirent un bon rapport qualité-prix de ses décisions d'achat, ce qui est stipulé à la section 3 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive).

La LCBO peut également recourir à des méthodes d'approvisionnement non concurrentielles, soit des attributions directes, pour les marchés dont le montant est supérieur à ces seuils si elle peut le justifier de manière suffisante, par exemple en raison d'une urgence ou parce qu'un seul fournisseur peut fournir

les services. Le manuel d'administration de la LCBO est aligné sur la section 4 de la Directive, qui exige que l'approvisionnement non concurrentiel soit appuyé par une analyse de rentabilisation qui indique les exigences opérationnelles, le processus d'approvisionnement non concurrentiel proposé et la justification du recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel, y compris les circonstances qui empêchent le recours à un processus d'approvisionnement concurrentiel. L'**annexe 1** fournit une liste complète des exceptions autorisées. Une exception peut être autorisée lorsqu'un seul fournisseur peut satisfaire aux exigences opérationnelles. En pareil cas, l'exception doit être justifiée par une preuve documentaire qui accompagne la décision. Comme il est mentionné à la **section 2.3.2**, la LCBO n'est pas assujettie à la section 4 de la Directive, mais cette section documente des pratiques exemplaires pour orienter les méthodes d'approvisionnement dans le secteur public.

Notre analyse des données a révélé qu'entre 2019-2020 et 2020-2021, la LCBO a attribué directement 65 des 104 contrats de TI dépassant le seuil de 25 000 \$, comme le montre la **figure 6**. Ces 65 contrats ont totalisé 108 millions de dollars, soit 42 % de la valeur totale de tous les contrats de TI octroyés au cours de ces trois années, comme le montre la **figure 7**. La LCBO a expliqué que les marchés non concurrentiels étaient plus fréquents dans les approvisionnements en TI en raison des anciens systèmes et des droits de propriété sur les logiciels.

Figure 6: Ventilation du nombre de marchés de TI selon les méthodes d'approvisionnement utilisées, 2019-2020 à 2021-2022

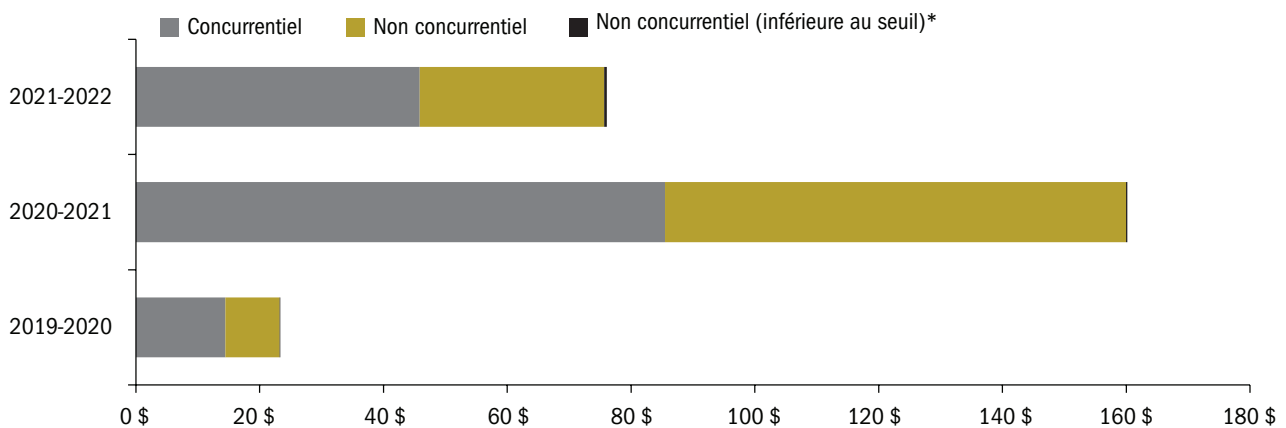
Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Exercice	Concurrentiel	Non concurrentiel	Non concurrentiel (valeur inférieure aux seuils)*	Total
2019-2020	12	8	1	21
2020-2021	9	29	3	41
2021-2022	18	28	5	51
Total	39	65	9	113

* Les contrats dont la valeur est inférieure aux seuils indiqués dans les politiques internes d'approvisionnement de la LCBO peuvent être attribués directement sans concours. Au cours des trois dernières années, 104 contrats dépassaient le seuil de 25 000 \$.

Figure 7: Ventilation des méthodes d'approvisionnement utilisées dans les contrats de TI, 2019-2020 à 2021-2022 (en millions de dollars)

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario



* Les contrats dont la valeur est inférieure aux seuils indiqués dans les politiques internes d'approvisionnement de la LCBO peuvent être attribués directement sans concours. Au cours des trois dernières années, en moyenne, des contrats d'une valeur totalisant 245 000 \$ par année ont été attribués directement de cette façon.

Nous avons examiné un échantillon de 12 des 65 contrats octroyés directement et constaté que ces 12 contrats étaient tous accompagnés d'analyses de rentabilisation approuvées. Toutefois, aucune de ces analyses de rentabilisation ne fournissait suffisamment de renseignements pour justifier une exception au processus d'approvisionnement concurrentiel. Plus précisément, nous avons constaté qu'il y avait peu de preuves documentées à l'appui de la prétention qu'un seul fournisseur satisfaisait aux exigences opérationnelles. Il n'y avait pas non plus de documentation démontrant que la LCBO avait envisagé des solutions de rechange à l'approvisionnement non concurrentiel.

RECOMMANDATION 5

Pour mieux se conformer à l'exigence de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario d'effectuer les achats de manière équitable et transparente, la LCBO devrait documenter avec diligence les motifs du recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel dans chacun des cas.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale et révisera son manuel d'administration et les instructions pour remplir son formulaire d'approbation des adjudications directes afin d'exiger des unités fonctionnelles de fournir plus de détails sur chaque analyse de rentabilisation lorsqu'elles décident de recourir à la méthode d'approbation des adjudications directes.

4.3 Recours continu à des experts-conseils et à des employés contractuels

La LCBO a retenu les services de sociétés d'experts-conseils et d'experts-conseils en TI pour travailler à des projets de TI. Elle a également embauché des particuliers sous contrat pour fournir une expertise technique et compléter son effectif des TI.

Nous avons constaté que deux sociétés d'experts-conseils avaient conclu un partenariat à long terme avec les unités fonctionnelles des TI de la LCBO. Entre 2017-2018 et 2021-2022, la LCBO a engagé ces sociétés dans le cadre de 10 contrats différents totalisant plus de 60 millions de dollars, ce qui représente 12 % des dépenses totales en TI au cours de la même période.

Ces 10 contrats visaient des projets de TI en plusieurs phases dans le cadre desquels les sociétés d'experts-conseils ont été engagées pour exécuter une phase de conception ainsi qu'une ou plusieurs phases de conception afin de mener à bien le projet ou le contrat.

En outre, jusqu'en 2021, la LCBO a eu recours de façon croissante à des employés contractuels à temps plein pour réaliser des travaux courants de TI, comme le font les employés à temps plein. Ces employés contractuels ont été recrutés par l'entremise de fournisseurs de services gérés qui étaient des fournisseurs privilégiés dans la liste des fournisseurs attirés, comme il est expliqué à la **section 2.3.2**. Nous avons constaté que la durée de leurs contrats variait de 2 à 28 mois. Ils occupaient divers postes, de ceux d'analystes fonctionnels en TI jusqu'au poste de vice-président des opérations de TI par intérim. La direction a attribué le recours accru à des employés contractuels en TI à de grands projets, comme ceux liés à la migration de ses centres de données, à la diminution de l'expertise interne pour prendre en charge ses systèmes de TI vieilliss, et en partie au fait que les salaires étaient trop bas, ce qui avait entraîné un roulement du personnel. Elle a aussi indiqué que les employés contractuels ont mis à contribution des compétences spécialisées pour répondre aux demandes opérationnelles durant cette période en raison d'une augmentation du travail requis et d'un manque de personnel interne. Ces deux vice-présidents des TI contractuels sont ensuite devenus des employés à temps plein.

À compter de 2021-2022, la LCBO a diminué sa dépendance envers le personnel contractuel en TI

et a commencé à accroître son effectif interne en améliorant sa stratégie d'embauche et de maintien en poste des employés. La LCBO nous a informés qu'elle réduit son effectif d'employés contractuels en TI de plus de 100 en mars 2021 à environ 27 en novembre 2022.

4.3.1 La LCBO a cédé la propriété des projets de TI à des sociétés d'experts-conseils

Des sociétés d'experts-conseils ont dirigé la planification d'approvisionnements et l'élaboration d'analyses de rentabilisation pour de grands projets de TI

Nous avons examiné les 10 contrats conclus avec les deux sociétés d'experts-conseils qui avaient formé un partenariat à long terme avec la LCBO au cours des six dernières années. Nous avons constaté que 6 des 10 contrats étaient liés à trois grands projets de TI entre 2017-2018 et 2021-2022, comme le montre la **figure 8**, dont les coûts estimatifs totalisaient plus de 43 millions de dollars. Les mêmes sociétés ont exécuté les phases de conception et de construction dans le cas des trois projets. Ces sociétés avaient remporté les contrats de conception de chacun des projets de façon concurrentielle et avaient remporté le concours ou obtenu directement le contrat pour la phase de construction.

Les unités fonctionnelles des TI de la LCBO ont imparti la phase de conception de chacun de ces trois grands projets de TI, laquelle comprend des tâches de planification de projet et de planification de l'approvisionnement, aux deux sociétés

Figure 8: Projets de TI à phases multiples avec coûts contractuels établis pour la phase de conception et la phase de construction, 2017-2018 à 2021-2022

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Fournisseur	Total des coûts contractuels de la phase de conception (\$)	Total des coûts contractuels de la phase de construction (\$)	Coût de tous les contrats (\$)
Projet A (société d'experts-conseils A)	1 100 000	5 868 341	6 968 341
Projet B (société d'experts-conseils A)	1 250 000	18 647 000	19 897 000
Projet C (société d'experts-conseils B)	1 420 000	14 900 108	16 320 108

d'experts-conseils sans d'abord évaluer si les travaux de conception pouvaient être effectués par le personnel interne. Les tâches à accomplir à ces étapes précoces comprenaient l'évaluation des besoins et des exigences opérationnelles de la LCBO, la réalisation d'études de marché et la sélection de la meilleure solution possible pour les opérations de TI de la LCBO. Une fois les solutions recommandées par les sociétés d'experts-conseils, la LCBO a suivi les recommandations et a accordé des contrats aux mêmes sociétés d'experts-conseils pour la phase de construction afin qu'elles mettent en œuvre leurs propres recommandations. La haute direction des TI de la LCBO a expliqué que les sociétés d'experts-conseils devaient effectuer leur propre planification détaillée afin de déterminer la portée et la taille d'un projet et qu'elles étaient les mieux placées pour établir les coûts des ressources avant d'entreprendre tout travail de construction, une phase qui constitue souvent la plus grande partie d'un projet de TI. La LCBO a aussi expliqué qu'il était fréquent, dans les projets de TI, que les phases de conception et de construction soient liées et qu'il était préférable que les sociétés d'experts-conseils évaluent elles-mêmes la portée de la phase de construction.

Le même problème s'était aussi posé dans le cas du plan de modernisation pour l'avenir de la LCBO, dont il a été question à la **section 2.2.4**. L'une des deux sociétés d'experts-conseils partenaires à long terme avait participé à la formulation de recommandations à l'intention de la LCBO. Nous avons comparé le travail de l'expert-conseil et l'analyse de rentabilisation finale de la LCBO, qui aux dires de la LCBO, avait été élaborée à l'interne. Cependant, nous avons constaté que certaines parties de l'analyse de rentabilisation, y compris les avantages du projet, l'évaluation des exigences opérationnelles, l'estimation des coûts, le calendrier du projet et la gouvernance du projet, étaient identiques au travail de l'expert-conseil. Encore une fois, le travail de l'expert-conseil a constitué le fondement de l'analyse de rentabilisation de la LCBO, notamment en ce qui concerne les estimations de coûts. Compte tenu de la grande portée et de l'importance des coûts estimés de ce projet, il est essentiel que la direction du projet et la planification

des approvisionnements soient effectuées à l'interne pour que le projet soit couronné de succès.

La phase de construction a été entreprise sans confirmation que le travail des experts-conseils aux phases de conception avait été satisfaisant

Le manuel d'administration de la LCBO ne traite pas des exigences en matière d'approvisionnement applicables aux projets exécutés en plusieurs phases. La section 4 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive) fournit cependant une orientation précise sur la séparation des phases de conception et de construction. Elle stipule que les services nécessaires aux phases de conception et de construction peuvent être acquis au moyen de processus d'approvisionnement distincts ou d'un même processus d'approvisionnement. Quoi qu'il en soit, il faut confirmer que la phase de conception a été achevée de manière satisfaisante avant d'aller de l'avant avec la phase de construction, et les critères d'évaluation de l'achèvement satisfaisant doivent être clairement énoncés dans les ententes contractuelles.

Dans les trois projets que nous avons examinés, menés avec les deux sociétés d'experts-conseils, rien n'indiquait que la LCBO avait procédé à une évaluation des travaux effectués pendant la phase de conception avant de les engager pour la phase de construction.

Dans le cas d'un projet, à savoir de créer un système de gestion des commandes, une évaluation des travaux effectués pendant la phase de conception aurait permis d'éviter un problème important. En effet, la société d'experts-conseils A n'a pas été en mesure d'intégrer adéquatement le nouveau système qu'elle avait choisi pour la LCBO aux systèmes existants de la LCBO. Aucune évaluation de la compatibilité n'avait été effectuée alors que cela aurait dû être fait durant la phase de conception. L'incompatibilité des systèmes a entraîné des problèmes majeurs lors de leur mise en œuvre en 2019.

Dans un autre grand projet en 2019, la société d'experts-conseils B a déterminé, une fois la phase de conception achevée, que le coût du projet doublerait, passant de 6,5 millions de dollars à 12,7 millions de dollars. La LCBO a attribué directement le contrat

subséquent selon les coûts de construction majorés sans évaluer le caractère raisonnable des coûts accrus.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que la LCBO ne disposait pas d'un mécanisme de type « arrêt et évaluation » pour évaluer les travaux de conception de la société d'experts-conseils, notamment la pertinence de la portée des travaux, la compatibilité de la solution proposée pour la construction et le coût de la phase de construction avant sa mise en oeuvre. Bien que le fait de permettre à la même société d'experts-conseils d'achever les phases de conception et de construction favorise la continuité, l'omission d'effectuer d'abord une évaluation de la qualité du travail accompli durant la phase de conception, avant de retenir les services de la même société d'experts-conseils pour la phase de construction, peut exposer la LCBO à plusieurs risques, y compris une diminution du pouvoir de négociation avec le fournisseur de services pour la phase de construction et la production de livrables insatisfaisants qui pourraient retarder l'achèvement du projet.

4.3.2 Le prix plafond du contrat a été établi par les sociétés d'experts-conseils et non par la LCBO

La section 4.1 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive) stipule qu'un prix plafond des services de consultation doit être établi pour le contrat initial et les contrats subséquents avant la conclusion de l'entente contractuelle finale et que l'on doit effectuer une planification appropriée des approvisionnements pour éviter les augmentations du prix plafond.

Nous avons examiné 10 contrats conclus entre la LCBO et deux sociétés d'experts-conseils entretenant une relation de longue date avec l'organisme, comme il est décrit à la **section 4.3.1**. Dans les 10 cas, le prix plafond avait été établi par les sociétés d'experts-conseils plutôt que par la LCBO. De plus, dans 2 des 10 cas, le prix plafond a été augmenté soit directement pendant la durée du contrat, soit indirectement par une majoration du prix d'un contrat subséquent. Il n'y avait aucune preuve documentaire que la LCBO avait

effectué une évaluation du caractère raisonnable des augmentations proposées.

Pour ces 2 projets combinés, les coûts finaux ont totalisé 29 millions de dollars, soit 64 % de plus que le prix plafond initial de 18 millions de dollars. La LCBO explique que les sociétés d'experts-conseils ne connaissaient pas les coûts des ressources avant que la planification détaillée ait été effectuée pendant la phase de conception.

Dans les huit autres cas, nous n'avons trouvé aucune preuve que la LCBO avait effectué une analyse indépendante ou une étude de marché pour établir un prix plafond contractuel. La LCBO n'avait pas de politique sur le prix plafond des contrats.

Quelle que soit la raison, lorsque les phases de conception et de construction ne sont pas exécutées séparément, il y a un risque que les fournisseurs abaissent leur prix proposé, sachant qu'il n'y aura pas d'autre appel d'offres pour la phase de construction, pour ensuite augmenter la portée des travaux et demander un prix contractuel plus élevé. Lorsque la portée des travaux ou le prix du contrat change, d'autres fournisseurs potentiels peuvent être incités à présenter une soumission ou auraient présenté une soumission différente à la phase de conception s'ils avaient eu connaissance dès le départ de la portée rehaussé de la phase de construction.

Dans ces cas, la LCBO n'a pas été en mesure de démontrer que ses pratiques d'approvisionnement sont conformes aux principes énoncés à la section 3 de la Directive, qui exige l'acquisition de biens et de services en tenant compte de l'optimisation des ressources, de l'équité et de la transparence.

4.3.3 La structure de prix variable utilisée pour les contrats de consultation a transféré un risque financier à la LCBO

Les 10 contrats de consultation que nous avons examinés utilisaient une structure d'établissement des prix de type « temps et matériaux ». Ce type de structure signifie que la LCBO a garanti le paiement des coûts du projet engagés par l'expert-conseil

plus le paiement d'une majoration en pourcentage. Contrairement à une structure traditionnelle à coûts fixes, dans la structure de prix fondé sur le temps et les matériaux, le paiement n'est pas associé au pourcentage de tâches achevées ou à des jalons prédéterminés. Ce type de contrat n'incite pas les experts-conseils à respecter les jalons de façon rigoureuse parce que la LCBO assume les risques associés aux dépassements de coûts et aux retards dans l'exécution du projet; l'expert-conseil est rémunéré pour son travail, peu importe l'efficacité de son exécution. En effet, les contrats assortis d'une structure de prix fondée sur le temps et les matériaux peuvent inciter les sociétés d'experts-conseils à accroître la portée et la charge de travail, car le profit de l'expert-conseil augmente proportionnellement à l'augmentation du volume de travail à exécuter dans le cadre d'un projet.

Nous avons constaté que même si un prix plafond avait été établi pour les 10 contrats examinés, la LCBO s'était fiée sans réserve aux estimations des prix établies par les sociétés d'experts-conseils pour les coûts estimés de la phase de construction. Toutefois, ces estimations n'étaient pas fiables, comme il est mentionné à la **section 4.3.2**. Les sociétés d'experts-conseils ont joui de la latitude nécessaire pour modifier les prix plafonds des travaux de construction durant la phase de conception, et la LCBO a omis de soumettre ces coûts révisés à la hausse à la concurrence du marché.

Nous reconnaissons la nécessité d'offrir une certaine latitude dans les projets de développement des TI. Toutefois, le recours à des contrats de type « temps et matériaux », combinés à un prix plafond flexible, augmente considérablement le risque de coûts défavorables et croissants pour la LCBO.

En outre, si la LCBO n'établit pas une portée de projet clairement définie avant la phase de construction, le coût ultime d'un projet sera imprévisible. La Société manitobaine des alcools et des loteries (la Société) nous a informés qu'elle avait limité l'utilisation de contrats de type « temps et matériaux » essentiellement aux travaux de la phase de conception, mais qu'elle utiliserait des contrats à prix fixe pour

les travaux de mise en œuvre. Les représentants de la Société ont également souligné l'importance que les dirigeants internes des TI jouent un rôle actif dans l'établissement des priorités et la définition de la portée des projets de TI. Selon la Société, la cession du contrôle à des experts-conseils pendant la phase de découverte du projet transfère, dans les faits, le pouvoir décisionnel de l'organisme à ses experts-conseils.

RECOMMANDATION 6

Pour conserver un meilleur contrôle des projets de TI et atténuer les risques de dépenses inefficaces et de retard de projet, la LCBO devrait :

- mobiliser ses effectifs internes qualifiés pour diriger la phase de planification et de conception des projets de TI, dont la portée est définie avant l'impartition à un partenaire de mise en œuvre;
- recourir à des processus d'approvisionnement distincts pour les travaux de conception et de construction quand une expertise externe est requise pour la phase de conception;
- établir des prix contractuels plafonds en s'appuyant sur des analyses et des études de marché réalisées de manière indépendante;
- limiter tous les prix contractuels fondés sur le temps et les matériaux à un prix plafond à coût fixe et exiger l'atteinte de jalons et la réalisation de produits livrables avant le paiement.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO reconnaît l'importance de conserver le contrôle de la planification, de la conception et des coûts des projets de TI. Les employés internes de la LCBO sont responsables de la planification et de la conception des projets de TI. Dans certaines circonstances, la LCBO fait appel à des entrepreneurs pour appuyer ces phases; toutefois, les ressources internes interviennent dans différents rôles pour diriger la réalisation de ces projets. La LCBO a recours à des entrepreneurs externes en raison des connaissances et de l'expertise techniques particulières ainsi que des compétences

spécialisées qu'ils peuvent posséder. Ces ressources lui permettent d'utiliser un modèle de réalisation de projet souple grâce auquel elle peut rehausser ses effectifs à l'appui de la livraison de projets et les réduire une fois le travail terminé, de sorte que la LCBO ne soit pas en sureffectif. Enfin, les compétences en TI sont très recherchées et la structure de rémunération du gouvernement n'est pas concurrentielle pour attirer des talents à temps plein pour des rôles précis. La mise à contribution d'entrepreneurs devient alors la seule option. À l'avenir, la LCBO aura recours à du personnel interne dans la mesure du possible, utilisera des processus d'approvisionnement distincts pour les phases de la découverte, de la conception et de la construction, établira les prix contractuels plafonds en s'appuyant sur des études et des analyses de marché réalisées de manière indépendante et limitera tous les prix contractuels à des prix plafonds à coût fixe, en plus d'exiger l'atteinte de jalons et la réalisation de produits livrables avant le paiement.

4.3.4 Des employés contractuels à rémunération élevée ont été recrutés sans mener systématiquement des entrevues et certains ont occupé des postes décisionnels clés à la LCBO

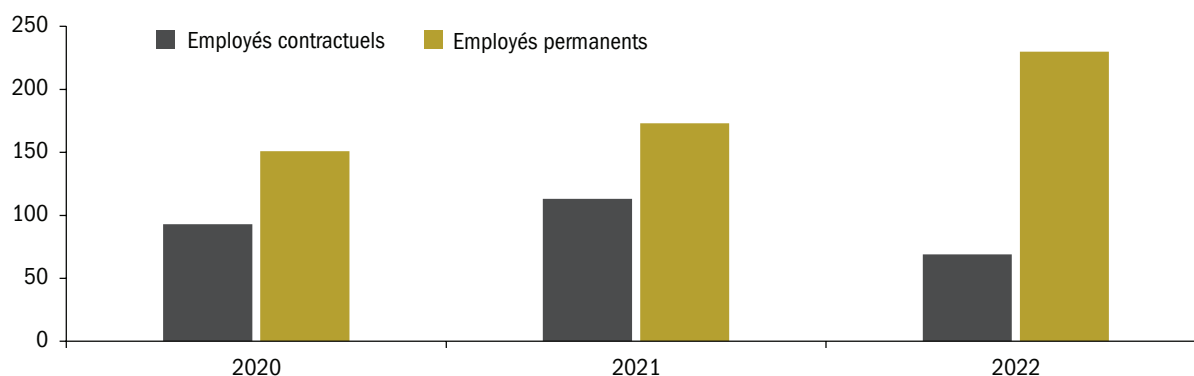
Nous avons examiné un échantillon de contrats d'employés contractuels externes des TI et constaté que la LCBO les avait sélectionnés auprès de fournisseurs de services gérés (des sociétés offrant les services d'employés contractuels en TI). Ces sociétés étaient inscrites sur une liste de fournisseurs attitrés établie par le ministère des Services au public et aux entreprises. L'**annexe 9** présente une liste complète des fournisseurs de services gérés utilisés par la LCBO. Nous avons relevé plusieurs problèmes liés au mode d'embauche des experts-conseils externes et à la prévalence du recours à ces ressources à la LCBO, comme il est indiqué ci-dessous.

Le recours à des employés contractuels est habituellement plus onéreux que la mobilisation d'employés permanents

De 2019-2020 à 2020-2021 (la LCBO a commencé à suivre le nombre d'employés contractuels qu'elle employait en 2019), la LCBO a augmenté son utilisation d'employés contractuels des TI. Comme le montre la **figure 9**, de 2019-2020 à 2021-2022, environ 275 employés de TI étaient des employés

Figure 9: Nombre d'employés contractuels et permanents de la direction des services numériques de la LCBO au 31 mars 2020-2022

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario



Remarque : L'année 2019-2020 marque la première année où la LCBO a commencé à faire le suivi du nombre d'employés contractuels embauchés dans le secteur des TI. Les chiffres indiqués représentent le nombre d'employés et non les équivalents temps plein.

contractuels, ce qui représente 33 % de tous les employés des TI au cours de la même période. En avril 2022, la direction de la LCBO a indiqué qu'elle s'employait activement à réduire le nombre d'employés contractuels; toutefois, elle n'avait pas encore fixé d'objectif pour le ratio optimal du personnel temporaire au personnel permanent. En mai 2022, la direction des services numériques de la LCBO comptait 299 employés, dont 23 % étaient des employés contractuels, ce qui représente une baisse par rapport à 40 % l'année précédente.

La LCBO a dépensé en moyenne 24 millions de dollars par année de 2019-2020 à 2021-2022 pour les employés contractuels des TI, et environ 194 000 \$ par poste par année. Ces dépenses sont représentées à la **figure 10**.

L'embauche d'employés contractuels des TI est habituellement plus onéreuse que le salaire des employés permanents pour le même emploi. En 2016, le Secrétariat du Conseil du Trésor a comparé le coût des employés contractuels des TI à celui du personnel à temps plein exerçant des fonctions comparables. Il a déterminé qu'il en coûte 40 000 \$ de plus par année pour les employés contractuels, soit environ 30 % de plus, que pour le personnel à temps plein exerçant des fonctions comparables, une fois les avantages sociaux pris en compte.

Nous avons examiné les feuilles de paie d'un échantillon de cinq de postes de TI à la LCBO et constaté que le coût d'embauche d'employés contractuels externes des TI était plus élevé que celui d'employés permanents. Par exemple, pour le poste d'analyste fonctionnel en TI, la LCBO a versé en moyenne 93,29 \$ l'heure aux employés contractuels depuis 2019-2020, alors qu'elle a versé en moyenne 68,21 \$ l'heure pour le salaire et les avantages sociaux de tous les employés permanents occupant le même poste. Un employé contractuel occupant un poste d'analyste fonctionnel en TI touchait 155 \$ l'heure, tandis que le taux de rémunération maximal recommandé pour ce poste par le Secrétariat du Conseil du Trésor est de 119,31 \$ l'heure pour la période de 2019-2020 à 2021-2022. La **figure 11** compare le taux de rémunération horaire de plusieurs postes en les ventilant selon le statut contractuel ou permanent du titulaire.

Nous avons examiné plus à fond les antécédents professionnels de l'employé contractuel qui était rémunéré 155 \$ l'heure et avons constaté ce qui suit :

- de 2000 à 2005, l'employé contractuel a travaillé dans une autre société sous la direction d'un ancien vice-président des TI de la LCBO; l'ancien vice-président a commencé à travailler à la LCBO

Figure 10: Dépenses annuelles (en millions de dollars) consacrées aux employés contractuels, 2019-2020 à 2021-2022

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

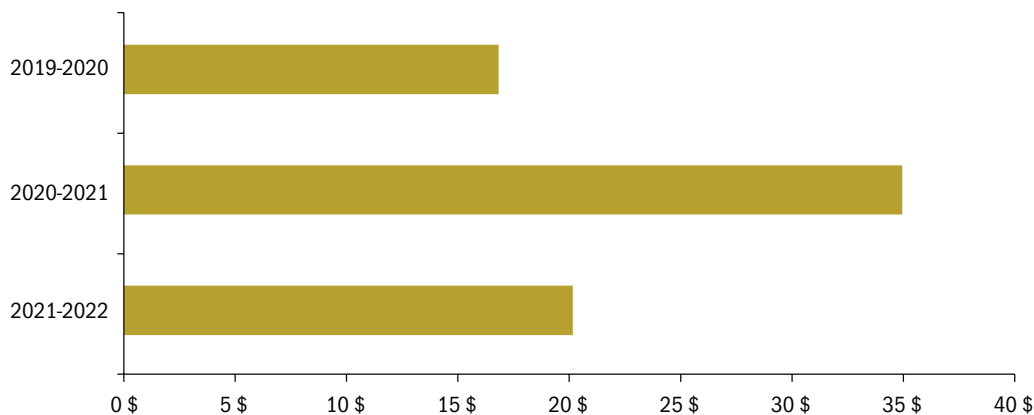


Figure 11: Comparaison des taux de rémunération des employés contractuels et du personnel permanent de la LCBO aux taux recommandés par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), coût horaire (\$) pour cinq postes de TI sélectionnés

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Postes	Échelle de rémunération moyenne des employés de la LCBO pour le poste ¹	Fourchette de taux de rémunération recommandée par le SCT ²	Moyenne des employés contractuels de la LCBO	Maximum des employés contractuels de la LCBO	Durée moyenne du poste contractuel (en mois)	Durée maximum du poste contractuel (en mois)
Analystes fonctionnels	68,21	89,66 à 119,31	93,29	155,00	15	28
Directeur, gestion des partenaires commerciaux	121,15	s.o.	155,00	155,00	2	2
Gestionnaire de projet	87,46	86,21 à 135,59	115,64	140,00	13	27
Analyste de système	72,23	80,00 à 108,83	78,75	95,00	4	8
Vice-président, opérations de TI (par intérim)	148,67	s.o.	200,00	250,00	7	13

1. Comprend une marge de 22 % pour les avantages sociaux des employés, comme la part de l'employeur du RPC, de l'assurance-emploi et des prestations de santé, en plus du salaire de base. Le pourcentage estimatif de marge pour les avantages sociaux des employés est calculé en fonction de la marge moyenne figurant dans les états financiers de la LCBO pour les exercices 2019-2020 à 2021-2022.
2. Selon les taux de rémunération à l'acte recommandés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021.

en juillet 2016, soit environ un an avant que cet expert-conseil commence à fournir des services de consultation à la LCBO; l'employé contractuel relevait de ce vice-président depuis son premier contrat avec la LCBO jusqu'au départ de ce vice-président en 2019;

- l'employé contractuel a fourni des services de consultation à la LCBO entre novembre 2017 et novembre 2019 à titre d'employé contractuel indépendant, facturant à la LCBO un total d'environ 389 000 \$, au taux horaire de 150 \$;
- la société d'attache de l'employé contractuel est devenue un sous-traitant d'un fournisseur de services gérés attiré (Quantum) entre novembre 2019 et mars 2022 et a facturé à la LCBO des honoraires de 150 \$ à 155 \$ l'heure.

Tous les postes occupés par des employés contractuels de TI étaient des postes responsables d'activités courantes, et ils ont été occupés de 2 à 28 mois. La LCBO a expliqué que certains employés contractuels avaient une expérience et des capacités

uniques qui justifiaient un taux horaire plus élevé. Les besoins en ressources humaines étaient continus, ce qui soutient l'embauche d'employés permanents plutôt que d'employés temporaires.

Les employés contractuels externes des TI ne sont pas toujours sélectionnés par voie de concours

Nous avons examiné un échantillon de cinq embauches d'employés contractuels des TI, dont deux vice-présidents des TI par intérim et deux gestionnaires de projet, et a constaté qu'il n'y avait aucune preuve documentaire démontrant que la LCBO avait sélectionné l'un ou l'autre de ces employés par voie de concours. La direction de la LCBO a indiqué que certaines de ces personnes avaient peut-être été interviewées et a fourni un dossier contenant les notes de l'entrevue effectuée avec un expert-conseil; toutefois, elle n'a pas pu fournir de notes d'entrevue dans le cas des quatre autres employés contractuels échantillonnés.

L'examen du manuel de l'utilisateur d'un fournisseur de services gérés (Flextrack Inc.) de la LCBO indique que la direction des services de TI de la LCBO peut choisir d'embaucher des employés en utilisant ou non un processus concurrentiel. Le processus concurrentiel consiste en une entrevue avec des candidats potentiels présélectionnés par le fournisseur de services gérés, réalisée par la direction des services de TI de la LCBO. Le processus non concurrentiel permet à la direction des services de TI de la LCBO d'attribuer directement un contrat à un candidat provenant du bassin de candidats du fournisseur, en se fondant simplement sur l'examen des curriculum vitæ.

Au cours de notre audit de l'optimisation des ressources 2022, Contrats et approvisionnement liés à la COVID-19, nous avons appris que le ministère de la Santé fait appel à ce même fournisseur de services gérés (Flextrack Inc.) pour embaucher des employés temporaires des TI. Les lignes directrices générales sur la sélection des employés contractuels du ministère de la Santé exigent l'utilisation d'une approche concurrentielle, sauf autorisation contraire. Un groupe de deux ou trois employés à temps plein examine et note les curriculum vitae présélectionnés par le fournisseur, et les candidats dont le CV obtient une note supérieure à 70 % doivent être interviewés. Le candidat retenu est choisi en fonction d'une combinaison de la note obtenue à l'entrevue (70 %) et du coût (30 %). L'embauche par voie non concurrentielle est réservée aux situations d'urgence.

Bien qu'il puisse être avantageux de faire appel à des employés contractuels pour des projets distincts ou dans des circonstances exceptionnelles où il est difficile de trouver des talents pour occuper des postes à temps plein, le recours à des employés contractuels des TI sur une base régulière, sans utiliser de processus de sélection approprié, pourrait nuire à l'efficacité opérationnelle de la LCBO. En plus de soulever des questions sur la transparence, la direction des services numériques de la LCBO s'expose au risque d'embaucher des candidats qui ne sont pas les meilleurs candidats disponibles pour le travail requis.

Des employés contractuels des TI ont été affectés à des rôles décisionnels clés

Notre examen d'un échantillon de cinq dossiers d'employés contractuels a révélé que deux des cinq rôles comportaient l'exercice d'un pouvoir décisionnel clé. En effet, ces employés ont été affectés à un poste de vice-président des TI par intérim. Les réponses à nos demandes de renseignements ont révélé que les deux vice-présidents participaient à la surveillance du rendement de sociétés d'experts-conseils, d'autres employés contractuels et du personnel à temps plein, ainsi qu'à l'embauche d'autres employés contractuels. De même, l'un des gestionnaires de projet de notre échantillon a participé à la surveillance du rendement d'autres employés contractuels relativement à la réalisation des livrables contractuels.

Les titulaires des postes de direction que nous avons examinés prenaient des décisions cruciales concernant l'embauche d'autres sociétés d'experts-conseils ou d'employés contractuels. Leur pouvoir décisionnel touchait les demandes d'approvisionnement, l'évaluation du rendement des experts-conseils et l'examen des jalons contractuels. Ces rôles décisionnels clés se prêtent mieux à des employés permanents, car ils ont un intérêt direct à l'égard de l'organisation, peuvent maintenir la continuité des activités et peuvent être tenus responsables de leurs décisions importantes.

La section 4 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive) reconnaît que les employés contractuels ne devraient pas exécuter les fonctions normalement exercées par la direction, y compris la supervision et l'embauche de personnel et d'autres employés contractuels. Comme il est mentionné à la **section 2.3.2**, la LCBO n'est pas tenue de se conformer à la section 4 de la Directive. Quoiqu'il en soit, la Directive propose néanmoins des pratiques exemplaires que les organisations du secteur public auraient intérêt à suivre aux fins de l'approvisionnement.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la rentabilité des ressources de TI et améliorer la continuité des activités, la LCBO devrait :

- élaborer et mettre en œuvre un plan assorti d'échéanciers pour accroître la proportion d'employés permanents par rapport aux employés contractuels du secteur des TI, en mettant l'accent sur la réduction du recours à des employés contractuels à long terme pour pourvoir des postes qui se prêtent mieux à des employés permanents;
- établir un processus cohérent de sélection des employés contractuels des TI par voie concurrentielle;
- exiger que les postes responsables des principaux résultats des grands projets, comme ceux de gestionnaires de projet, soient pourvus par des employés permanents de la LCBO.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO accepte la recommandation de la vérificatrice générale et élaborera un plan assorti d'échéances pour appuyer la réduction continue du recours à des entrepreneurs et, au besoin, la conversion de postes contractuels en postes permanents. Le recours à des entrepreneurs est principalement motivé par (1) le besoin de tirer parti de ressources spécialisées qui, dans bien des cas, ne peuvent être recrutées parce que les échelles salariales que peut offrir la LCBO pour des postes précis sont inférieures à celles du marché – ce qui compromet la capacité de la LCBO d'attirer des ETP; et (2) le besoin de réagir à une augmentation marquée de la charge de travail à accomplir. Malgré ces limites, la direction des services numériques a réussi à réduire de 42 % le nombre d'entrepreneurs mis à contribution au cours de la dernière année, y compris à convertir des postes contractuels en postes permanents. Comme on peut le voir à la **figure 9**, le recours à des entrepreneurs a diminué considérablement en 2022. Le secteur des TI de la LCBO fait appel à des entrepreneurs en cas de

besoin. Bien que la cible maximale d'impartition se situe entre 20 % et 25 %, les facteurs dont il a été question peuvent affecter temporairement cet équilibre. La priorité de la LCBO demeure d'abord et avant tout d'offrir de la valeur aux contribuables de l'Ontario.

Le contrat de la direction des services numériques de la LCBO avec Flextrack, un fournisseur de services gérés d'employés occasionnels, tire parti de la liste des fournisseurs attirés du ministère des Services au public et aux entreprises. La solution de gestion du personnel de Flextrack permet à la LCBO d'obtenir des ressources sélectionnées par voie concurrentielle tout en réduisant son coût total de propriété et en maximisant le rendement pour les contribuables ontariens. La direction des services de TI de la LCBO peut opter pour l'embauche directe d'un entrepreneur en TI ou un processus de sélection de candidats multiples, comme l'a observé la vérificatrice générale. La LCBO établira un processus cohérent de sélection concurrentielle des entrepreneurs en TI.

En octobre 2022, les gestionnaires de projet contractuels représentaient 25 % de l'effectif total des gestionnaires de projet, et un entrepreneur supplémentaire remplaçait une ressource en congé. Dans certains cas, la nature technique, la portée et les exigences uniques d'un projet, combinées à une pénurie de talents, exigent l'embauche d'un gestionnaire de projet spécialisé à partir du bassin d'entrepreneurs présélectionnés.

4.4 La sélection du fournisseur est essentiellement défendable, mais ne tient pas compte des antécédents de rendement

4.4.1 Les conflits d'intérêts sont déclarés, mais le processus d'évaluation n'est pas toujours objectif

Le manuel d'administration de la LCBO exige que le processus d'évaluation soit équitable, défendable et

transparent. Toute personne qui participe à l'évaluation ou à la négociation des soumissions doit déclarer tout conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent en remplissant le formulaire de reconnaissance et de déclaration des conflits d'intérêts du processus d'évaluation de l'approvisionnement de la LCBO avant de participer à l'évaluation ou à la négociation d'un projet d'approvisionnement.

Parmi les 25 marchés échantillonnés pour les besoins de l'audit, 13 ont été conclus en utilisant un processus concurrentiel ouvert ou restreint, ce qui oblige la LCBO à évaluer plusieurs soumissionnaires. Nous avons examiné la documentation relative aux 13 processus d'évaluation et constaté que tous les employés de la LCBO ayant participé à ces processus d'évaluation avaient rempli et soumis leurs formulaires de déclaration à l'équipe du service d'approvisionnement et qu'aucun conflit d'intérêts réel, potentiel ou perçu n'avait été déclaré.

Le personnel de la LCBO responsable de l'approvisionnement en TI nous a informés qu'il était très important que chaque membre du comité d'évaluation, en plus de remplir les formulaires de déclaration, effectue son évaluation de façon indépendante afin de garantir que les décisions du comité sont impartiales et objectives et de préserver l'équité et la transparence du processus d'approvisionnement de la LCBO, comme l'exige le manuel d'administration de la LCBO. Un responsable de l'approvisionnement affecté à l'équipe du service d'approvisionnement de la LCBO avait participé à chaque comité d'évaluation et enjoint aux membres du comité de s'abstenir d'exercer une influence les uns sur les autres.

Nous avons examiné le processus décisionnel utilisé dans les 13 processus d'évaluation et avons constaté que 12 avaient respecté la directive voulant d'attribuer les notes de manière indépendante. Le comité d'évaluation du treizième projet (services de mise en œuvre du système de gestion des commandes) avait toutefois été divisé en trois sous-groupes en fonction du rôle actuel des participants et de leur expertise en la matière. Chaque sous-groupe a été chargé d'évaluer séparément au moins un des volets suivants : critères techniques, critères cotés et vérification des

présentations et des références. Les sous-groupes réunissaient des titulaires de postes de gestion et de niveaux subalternes, et chaque sous-groupe attribuait par consensus une seule note. Cependant, seuls les titulaires de postes de gestion avaient participé à la réunion d'évaluation consensuelle finale au cours de laquelle les notes finales avaient été attribuées. La LCBO n'a pas été en mesure de fournir d'autres renseignements ou documents démontrant que les sous-groupes avaient attribué les notes de façon consensuelle et indépendante, car les personnes qui ont dirigé cette évaluation ne faisaient plus partie de l'organisation au moment où nous avons entrepris cet audit. Ce projet a débuté en 2017; la majorité des 12 autres projets que nous avons examinés étaient plus récents et avaient suivi les processus d'évaluation établis.

Nous avons observé que ce contrat particulier portait sur la phase de construction du projet de système de gestion des commandes dont il est question à la **section 4.3.1**. Le fournisseur retenu s'est avéré être la même société d'experts-conseils qui a exécuté la phase de conception du même projet, et la société n'a pas été en mesure d'intégrer le projet aux systèmes existants de la LCBO. Le contrat du fournisseur a par la suite été résilié. De façon plus générale, cette irrégularité indique que les unités fonctionnelles des TI de la LCBO ne suivaient pas toujours les conseils de l'équipe du service d'approvisionnement en TI. De tels écarts au processus d'évaluation peuvent compromettre l'équité et le caractère défendable de la décision de sélection.

4.4.2 Le rendement antérieur des fournisseurs n'a jamais été pris en compte avant de les embaucher

Le personnel de l'équipe du service d'approvisionnement en TI de la LCBO nous a informés que la LCBO ne tenait pas compte du rendement antérieur des fournisseurs lorsqu'elle évaluait et sélectionnait un candidat pour un projet. Les soumissionnaires pouvaient fournir des références et mentionner leur rendement antérieur dans le

cadre de projets comparables réalisés auprès d'autres organisations et, lorsqu'ils l'ont fait, la LCBO en a tenu compte dans le processus d'évaluation. Toutefois, la LCBO n'a pas tenu compte du rendement particulier du fournisseur dans le cadre de contrats antérieurs de la LCBO.

Aux termes du manuel d'administration de la LCBO, les unités fonctionnelles peuvent recommander qu'un fournisseur soit exclu de participer à des marchés futurs pour une période maximale de trois ans. Le manuel exige que la décision d'exclusion soit étayée par des éléments probants. Le personnel de l'équipe du service d'approvisionnement en TI de la LCBO nous a informés que la recommandation d'exclusion est la seule façon de tenir compte du rendement antérieur d'un fournisseur pendant le processus d'évaluation.

Nous avons tenté d'examiner le processus d'exclusion et avons constaté que la LCBO ne disposait d'aucun dossier faisant état de l'exclusion d'un fournisseur à des processus d'approvisionnement en biens et services de TI. De plus, comme il est mentionné à la **section 4.5.1**, les unités fonctionnelles des TI de la LCBO n'ont pas documenté de problèmes de rendement d'un fournisseur. Ainsi, même si des fournisseurs présentaient des problèmes de rendement répétés, ceux-ci ne seraient vraisemblablement pas pris en compte lors de l'évaluation et de la sélection subséquentes des fournisseurs. Nous avons examiné 13 contrats d'évaluation du fournisseur et constaté qu'aucun ne tenait compte de problèmes de rendement antérieur du fournisseur. Toutefois, des discussions avec l'équipe du service d'approvisionnement en TI et la direction des unités fonctionnelles des TI ont révélé que bon nombre de ces fournisseurs titulaires de plusieurs contrats de la LCBO avaient déjà affiché un rendement inférieur aux attentes et avaient quand même été réembauchés. Certains n'avaient pas réussi, à maintes reprises, à fournir le niveau de service prévu au contrat, et d'autres n'avaient pas réalisé les produits livrables dans les temps. Certains fournisseurs de services de la LCBO dont le rendement avait été insatisfaisant ou dont les coûts contractuels avaient été majorés avaient pu se voir octroyer de nouveaux contrats pour autant qu'ils remportent la demande de propositions. Par exemple, en 2019, la

société d'experts-conseils A n'a pas réussi à mener à bien la phase de conception du système de gestion des commandes (il en est question à la **section 4.3.1**), mais a ensuite obtenu deux contrats de service d'encadrement de cadres supérieurs en 2020, d'une valeur totale de 400 000 \$, et un contrat de services-conseils en sécurité des TI en 2021, d'une valeur de 198 000 \$. De même, la société d'experts-conseils B a fait passer le coût du contrat de la soumission initiale de 6,5 millions de dollars à 12,7 millions de dollars en 2018, mais cela n'a eu aucune incidence sur l'évaluation des soumissions présentées par cette société pour les projets de TI subséquents.

4.4.3 Processus d'évaluation – Documentation manquante

L'article 5 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive) exige que toutes les décisions en matière d'approvisionnement et les processus décisionnels soient documentés de manière à ce qu'il soit possible de reconstituer les faits relatifs à un approvisionnement et à en comprendre le bien-fondé. La LCBO exige que chaque membre du comité d'évaluation remplisse une fiche d'évaluation individuelle pendant le processus d'évaluation.

Nous avons examiné le processus de sélection des fournisseurs pour 13 contrats. Dans 10 des 13 cas, nous avons constaté que les formulaires d'évaluation des fournisseurs étaient incomplets. Voici des exemples d'éléments manquants :

- la justification des notes attribuées, sur la fiche d'au moins un membre du comité pour chacun des trois projets;
- la documentation à l'appui de l'évaluation des exigences techniques, dans le cas d'un contrat;
- la documentation d'une réunion d'évaluation consensuelle finale dans le cas d'un projet.

Les renseignements manquants étaient des éléments de preuve essentiels pour justifier la sélection du fournisseur retenu. À défaut de disposer de ces renseignements à l'appui, la LCBO est moins à même de défendre ses décisions de sélection des fournisseurs

si les soumissionnaires non retenus demandent un examen du processus d'évaluation.

RECOMMANDATION 8

Pour justifier et documenter clairement la sélection des fournisseurs et accroître la transparence du processus, la LCBO devrait :

- élaborer et mettre en œuvre un processus qui préconise une notation indépendante et transparente par tous les membres du comité lors de l'évaluation des projets de TI;
- mettre à jour les fiches de notation des évaluations des fournisseurs afin d'intégrer le rendement antérieur des soumissionnaires à la LCBO;
- rendre obligatoire l'inclusion de renseignements importants, comme la justification des notes attribuées et les procès-verbaux des réunions d'évaluation consensuelle finales, dans tous les documents de sélection des fournisseurs.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO reconnaît l'importance d'un processus de sélection des fournisseurs robuste. La LCBO met en œuvre un cadre de gestion des fournisseurs à l'échelle de l'organisation afin de garantir une approche uniforme de gestion du rendement des fournisseurs dans tous les secteurs de l'organisation. Ce cadre tient compte du rendement antérieur pour les besoins des processus d'approvisionnement subséquents et garantit que chaque trousse d'évaluation contient tous les détails requis pour appuyer la sélection d'un fournisseur.

La LCBO a apporté d'importantes améliorations à ses activités d'approvisionnement depuis 2017 et continuera de veiller à ce que ses pratiques d'approvisionnement actuelles demeurent objectives et transparentes et à ce qu'elles soient appliquées de façon uniforme à tous les projets de TI.

4.5 Le rendement des fournisseurs de TI n'est pas surveillé de façon centralisée

4.5.1 Les marchés ne sont pas gérés de façon centralisée par le bureau de gestion des fournisseurs

Le manuel d'administration de la LCBO, révisé pour la dernière fois en 2019, exige que les unités fonctionnelles des TI gèrent leurs propres contrats de TI. Les unités fonctionnelles des TI s'occupent des communications quotidiennes avec les fournisseurs de TI, notamment les employés contractuels ou les sociétés d'experts-conseils des TI, en vue de surveiller leur rendement. Selon le manuel d'administration de la LCBO, les unités fonctionnelles doivent surveiller le rendement des fournisseurs et tenir des dossiers écrits de tous les cas de mauvais rendement afin de s'assurer que les problèmes de rendement sont réglés rapidement et de manière efficace.

Comme les unités fonctionnelles étaient dirigées par des gestionnaires fonctionnels responsables d'un secteur particulier de la LCBO, dans les faits, ces gestionnaires n'avaient souvent pas d'expertise particulière en gestion de contrats. Le manuel d'administration de la LCBO ne fournit pas d'orientation aux unités fonctionnelles pour les aider à examiner et à évaluer le rendement des fournisseurs de TI. Bien que la LCBO dispose d'un bureau de gestion des fournisseurs établi en mai 2019, dont le rôle est de surveiller les fournisseurs tiers de biens et de services de TI et de gérer les relations avec ceux-ci, le rôle de ce bureau n'était pas défini dans le manuel d'administration de la LCBO.

Nous avons constaté que le bureau de gestion des fournisseurs n'avait pas établi de processus centralisé pour gérer les relations avec les fournisseurs afin de régler de façon proactive et systématique les problèmes avec des fournisseurs ou de recenser des pratiques exemplaires à utiliser dans le cadre d'approvisionnements futurs. Par exemple, la LCBO ne tenait pas de liste des fournisseurs qui avaient affiché un rendement insatisfaisant par le passé, même si la tenue d'une telle liste était une exigence

énoncée dans son propre manuel d'administration. Les fournisseurs affichant un mauvais rendement, comme la société d'experts-conseils A, ont continué de recevoir d'autres contrats de la LCBO, comme il est indiqué à la **section 4.4.2**.

Le personnel du bureau de gestion des fournisseurs nous a informés que les unités fonctionnelles avaient porté certains problèmes à son attention, de temps à autre, mais qu'à ce jour, aucune unité fonctionnelle n'avait soulevé de problèmes concernant les biens ou les services fournis par les fournisseurs de TI qui avaient été embauchés à titre d'experts-conseils.

La fonction d'audit interne de la LCBO a effectué un audit de la gestion des contrats à l'échelle de l'organisation en 2022 et a publié son rapport d'audit final en août 2022. Cet audit interne a également relevé l'absence d'une fonction de gestion des contrats opérationnelle et centralisée et a recommandé que l'équipe du service d'approvisionnement crée et mette en œuvre un cadre de gestion des contrats, un cadre de gestion du rendement des fournisseurs et un dépôt central de tous les contrats utilisés à la LCBO.

4.5.2 Les progrès du fournisseur ne sont pas mesurés ni surveillés, même dans le cas de contrats à phases multiples d'envergure

Selon le manuel d'administration de la LCBO, les unités fonctionnelles des TI sont tenues de surveiller le rendement de tous les fournisseurs conformément aux modalités contractuelles, notamment en ce qui concerne les produits livrables, les échéanciers et les autres normes de rendement. De même, la section 4 de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario (la Directive) exige l'établissement de normes de rendement au moment de la planification d'un projet d'approvisionnement; la section 5 de la Directive exige de documenter et de conserver de l'information concernant la surveillance et la gestion du rendement des fournisseurs. Comme il est mentionné à la **section 2.3.2**, même si la LCBO n'est pas assujettie à ces sections de la Directive, elles peuvent servir de pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement.

Notre audit a révélé que la LCBO n'avait pas établi de mesures et de cibles de rendement pour mesurer les progrès des fournisseurs de TI dans le cadre des projets ou le rendement des fournisseurs de TI. Bien que les contrats de projet et les énoncés de travail connexes établissent une liste de produits livrables, 20 des 25 ententes contractuelles que nous avons examinées ne comportaient aucune norme de rendement mesurable permettant de surveiller les fournisseurs de TI durant la réalisation des produits livrables.

L'absence d'indicateurs associés à des jalons était particulièrement répandue dans les contrats à étapes multiples, décrits à la **section 4.3.1**, conclus entre la LCBO et deux sociétés d'experts-conseils partenaires à long terme (sociétés d'experts-conseils A et B) dont les services ont été retenus pour concevoir et construire diverses solutions de TI. À l'examen de ces contrats, nous avons constaté que même si la demande de propositions de la LCBO précisait la fonctionnalité attendue du système une fois celui-ci achevé, la LCBO n'avait pas précisé d'indicateurs de rendement supplémentaires et mesurables pour tenir ces sociétés d'experts-conseils responsables ou pour mesurer autrement leur efficacité et leur efficacité dans la réalisation des projets. Par conséquent, la LCBO n'a pas été en mesure de vérifier facilement si ces sociétés d'experts-conseils respectaient les délais et le budget prévus pour le projet ou si le travail effectué répondait aux besoins fonctionnels de la LCBO.

Si l'on prend l'exemple du système de gestion des commandes dont il est question à la **section 4.3**, les unités fonctionnelles des TI de la LCBO n'ont pas confirmé que la phase de conception avait été achevée de façon satisfaisante avant de procéder à la phase de mise en œuvre, de sorte que la compatibilité restreinte des systèmes est passée inaperçue au départ. En fin de compte, la LCBO a résilié le contrat relatif au système de gestion des commandes conclu en 2019 avec la société d'experts-conseils et a embauché 10 employés à temps plein supplémentaires pour mener à bien le projet de système de gestion des commandes à l'interne. La société d'experts-conseils avait reçu plus de 12 millions de dollars au moment de la résiliation,

ce qui représente plus de 60 % du prix contractuel de 19 millions de dollars. Toutefois, la société d'experts-conseils n'avait terminé que la phase de conception au moment de la résiliation, dont le prix contractuel n'était que de 2,5 millions de dollars (12 %).

4.5.3 Les fournisseurs sont payés sans une vérification suffisante de la livraison des biens et services

La LCBO n'était pas en mesure de démontrer de façon constante qu'elle avait vérifié que les fournisseurs avaient fourni les produits livrables et respecté les jalons prévus dans les contrats avant de les payer pour les travaux du projet. Pour les 25 contrats examinés, la LCBO n'a pu fournir aucun document démontrant que le bureau de gestion des fournisseurs ou les unités fonctionnelles avaient confirmé que les biens et services reçus par la LCBO étaient conformes aux spécifications convenues. de la réception des biens ou des services avant le versement des paiements peut réduire considérablement le risque de paiement non autorisé à des fournisseurs.

De plus, le service des finances de la LCBO a approuvé les factures et versé les paiements dès que les gestionnaires des TI ont enregistré les factures dans le système d'information financière de la LCBO, sans effectuer un examen des factures originales, car les unités fonctionnelles n'étaient pas tenues de fournir des copies des factures au service des finances lorsqu'elles demandaient le traitement des paiements. La LCBO a expliqué qu'elle disposait d'autres contrôles du système et qu'elle estimait donc que le risque de paiements erronés est relativement faible.

Dans 4 des 25 contrats que nous avons examinés, nous n'avons trouvé aucune preuve que le service des TI ou le service des finances vérifiaient les montants des factures des fournisseurs par rapport aux modalités du contrat avant d'effectuer les paiements. À défaut d'effectuer ce genre de vérification, la LCBO risque de payer les fournisseurs pour des travaux qui n'ont pas respecté les modalités du contrat ou de payer des factures pour des biens ou des services non reçus. De manière générale, l'absence de vérification a mis en

péril l'intérêt financier de la LCBO et des contribuables, car il serait difficile de détecter des paiements erronés versés à des fournisseurs

RECOMMANDATION 9

Pour mieux tenir les fournisseurs de TI, y compris tous les employés contractuels des TI, les sociétés d'experts-conseils et les fournisseurs de matériel et de logiciels de TI responsables de leur rendement et pour protéger les intérêts financiers de la LCBO, la LCBO devrait :

- exiger que les factures et une confirmation de la réception des biens et des services soient inclus dans le système de paiement avant le traitement des paiements;
- vérifier les documents sur les progrès et le rendement des fournisseurs dans le cadre de l'approbation des paiements contractuels;
- créer des fonctions centralisées de gestion des contrats et des fournisseurs;
- mettre à jour sa politique interne pour reconnaître le rôle du bureau de gestion des fournisseurs dans la surveillance et la gestion du rendement des fournisseurs et définir clairement les rôles du bureau par rapport aux rôles des unités fonctionnelles des TI dans la gestion des contrats;
- élaborer des processus pour établir des mesures du rendement contractuel, évaluer le rendement des fournisseurs et consigner les problèmes avec les fournisseurs de façon uniforme.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO souscrit à cette recommandation et est en train de mettre en œuvre un cadre centralisé de gestion des contrats des fournisseurs. La mise en œuvre du cadre comprend la définition de rôles et de responsabilités et la mise à jour des politiques et procédures connexes. Le cadre comprend des mesures de rendement standard et des mécanismes de suivi à utiliser auprès de tous les fournisseurs tiers qui appuient les activités de la LCBO.

Le processus de paiement actuel comporte des contrôles pour protéger l'intérêt supérieur des contribuables en garantissant la concordance des paiements avec les biens et services fournis dans le respect des limites contractuelles. Dans le cadre du projet de modernisation pour l'avenir, la LCBO examinera d'autres avenues pour renforcer son processus de l'approvisionnement au paiement, y une fonction d'ajout de factures au système de paiement.

4.6 Le manuel d'administration de la LCBO ne reflète pas toutes les exigences de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Nous avons comparé le manuel d'administration de la LCBO à la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, y compris les mesures provisoires abordées à la **section 2.3.2**. Nous avons constaté que le manuel n'était pas mis à jour pour tenir compte des mesures provisoires, qui sont entrées en vigueur en septembre 2020. Le site Web du ministère des Services au public et aux entreprises indique que les nouvelles mesures provisoires visaient à soutenir les possibilités d'achats collectifs, tout en protégeant la continuité des activités et des services pendant la mise en place d'un système d'approvisionnement centralisé pour le secteur public de l'Ontario. Les mesures appuient également la collecte des données nécessaires à la construction du système centralisé d'approvisionnement. Ces mesures comprennent, par exemple, la limitation de la durée des contrats à deux ans, pour tout nouveau contrat, et de prévoir un coût pour chaque produit livrable dans tout contrat de services de consultation.

RECOMMANDATION 10

Pour bien orienter ses pratiques internes d'approvisionnement, la LCBO devrait inclure dans son manuel d'administration toute nouvelle mesure introduite dans la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario.

RÉPONSE DE LA LCBO

La LCBO reconnaît que la conformité continue aux directives du secteur public de l'Ontario exige que les politiques internes soient mises à jour pour tenir compte des changements apportés à ces directives. La LCBO a mis en place des processus pour s'assurer que ses pratiques et ses processus sont adaptés lorsque des modifications sont apportées à une directive.

La LCBO veillera à ce que ses pratiques actuelles en matière de conformité aux mesures provisoires soient reflétées dans une version à jour de son manuel d'administration.

Annexe 1 : Extraits de sections de la Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario

Source des données : Directive sur l'approvisionnement pour la fonction publique de l'Ontario, mars 2019

SECTION 3 – PRINCIPES*

[Traduction] Les ministères et les autres entités incluses doivent acquérir des biens et des services au moyen d'un processus d'approvisionnement conforme à quatre principes :

- **Optimisation de l'utilisation des ressources** : Les biens et services ne doivent être acquis qu'après avoir tenu compte des besoins opérationnels de l'entité, des solutions de rechange, du calendrier, de la stratégie d'approvisionnement et de la méthode d'approvisionnement.
- **Accès des fournisseurs, transparence et équité** : L'accès des fournisseurs qualifiés aux processus de concurrence pour faire des affaires avec le gouvernement doit être ouvert et le processus d'approvisionnement doit être dirigé de façon juste et transparente, offrant ainsi un traitement équitable aux fournisseurs. Les conflits d'intérêts doivent être évités pendant le processus d'approvisionnement et le contrat subséquent. Il ne faut pas créer de relations qui donnent lieu à une dépendance continue envers un fournisseur particulier pour un type de travail particulier.
- **Gestion responsable** : L'achat de biens et de services doit être géré de façon responsable et efficace par le biais de structures organisationnelles, systèmes, politiques, procédures et processus appropriés.
- **Neutralité géographique et non-discrimination réciproque** : Les ministères et autres entités incluses qui sont assujettis aux accords commerciaux de l'Ontario doivent veiller à ce que l'accès des fournisseurs qui entrent en concurrence pour faire des affaires avec le gouvernement soit géographiquement neutre par rapport aux autres provinces et territoires qui pratiquent la non-discrimination réciproque avec l'Ontario.

SECTION 4 – PLANIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT ET APPROBATIONS

4.1 Planification de l'approvisionnement

- Les ministères sont encouragés à élaborer un plan d'approvisionnement annuel, au besoin, qui énumère tous les approvisionnements connus à effectuer pour répondre aux besoins opérationnels courants, actuels et futurs, y compris les biens et services acquis en vertu des marchés existants. Un plan d'approvisionnement annuel peut aider les ministères à cerner les possibilités de regrouper leurs dépenses d'approvisionnement et de rationaliser le processus d'approvisionnement.
- Les ministères doivent évaluer les facteurs de planification suivants lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'approvisionnement :
 - a) la détermination précoce des besoins opérationnels;
 - b) la justification de l'acquisition en tenant compte des exigences relatives à la source d'approvisionnement;
 - c) une définition claire des spécifications et des exigences en matière d'évaluation;
 - d) la compatibilité des besoins en matière d'approvisionnement avec les exigences des politiques, des programmes ou des lois et règlements;

- e) le caractère approprié des délais pour l'approbation de l'approvisionnement, la période d'appel d'offres et l'évaluation;
 - f) la capacité du fournisseur à respecter les exigences dans les délais proposés;
 - g) les exigences en matière d'accessibilité;
 - h) les rôles et responsabilités des fournisseurs retenus et des autres participants du secteur public;
 - i) les exigences en matière de protection des renseignements personnels, de sécurité et de confidentialité;
 - j) les exigences relatives à la continuité des activités;
 - k) les normes de rendement et les niveaux de service;
 - l) la gestion du rendement, y compris les recours en cas d'inexécution.
- En ce qui concerne les approvisionnements en technologie de l'information (TI), les ministères doivent également tenir compte, s'il y a lieu, des éléments suivants :
 - a) les exigences relatives à la livraison, aux essais et à l'acceptation;
 - b) toute architecture technique applicable;
 - c) les exigences et normes de conception;
 - d) les exigences relatives à l'interface.

4.1.1 Planification de l'approvisionnement en services-conseils

4.1.1.3 Hausses du prix plafond

- Dans le cas des ententes de services de consultation, un prix plafond doit être établi dans l'entente avec un ou plusieurs fournisseurs retenus. Le prix plafond de l'entente doit refléter la valeur totale de l'entente, y compris les ententes subséquentes possibles. Le prix plafond de l'entente ne peut dépasser la valeur de l'approvisionnement indiquée dans l'approbation d'approvisionnement. Une fois l'entente établie, les ministères ne sont pas autorisés à en modifier le prix plafond, sauf si les dispositions contractuelles l'autorisent.
- Bien qu'il puisse être nécessaire d'augmenter le plafond des prix pendant la durée d'une entente, les ministères sont encouragés à éviter de telles augmentations en effectuant une planification appropriée de l'approvisionnement.
- Lorsqu'un ministère détermine qu'une augmentation du prix plafond de l'entente est nécessaire, il doit obtenir l'approbation écrite préalable de l'autorité déléguée compétente.
- Lorsqu'il demande une approbation écrite, le ministère doit déterminer le cadre utilisé pour confirmer que l'augmentation des coûts des fournisseurs est justifiée et que le gouvernement continue d'optimiser l'utilisation des ressources. Avant d'augmenter le prix plafond, le ministère doit déterminer si cette augmentation fait en sorte que la valeur totale de l'approvisionnement dépasse l'approbation initiale. Dans l'affirmative, il ne faut pas modifier le prix plafond de l'entente avant que le Ministère n'ait demandé un nouveau pouvoir d'approbation de l'approvisionnement, au besoin.

4.1.2 Planification de l'approvisionnement pour les grands projets

- Le plan d'approvisionnement pour les grands projets doit correspondre aux principaux objectifs opérationnels du projet, être aligné sur ceux-ci et fournir suffisamment de détails sur tous les approvisionnements nécessaires pour atteindre les principaux objectifs opérationnels.

4.1.3 Séparation des phases de conception et de construction dans le processus d'approvisionnement

- Dans le cas des approvisionnements comportant des phases de conception et de construction, les ministères doivent séparer ces phases du processus d'approvisionnement. Pour ce faire, on peut procéder à un seul approvisionnement, la phase de construction étant assujettie à la réussite de la phase de conception, ou effectuer des approvisionnements distincts.
- Lorsque les ministères estiment qu'il est approprié d'établir un seul marché, dans le cadre duquel le même fournisseur fournirait à la fois des services de conception et de construction, ils doivent confirmer que les travaux de la phase de conception ont été exécutés de façon satisfaisante avant de procéder à la phase de construction. Les ministères doivent également s'assurer que les documents d'approvisionnement, en particulier l'entente, énoncent clairement les critères d'évaluation du caractère satisfaisant des travaux exécutés. Les ministères doivent consulter leurs conseillers juridiques et leur fournir de l'information sur les critères appropriés utilisés dans le cadre de l'approvisionnement pour confirmer l'exécution des travaux et donner l'approbation de la phase subséquente.

4.4.4 Processus d'approvisionnement non concurrentiel

- Certaines exceptions sont autorisées et permettent aux ministères de recourir à un processus d'approvisionnement non concurrentiel, sous réserve des pouvoirs d'approbation appropriés. Ces exceptions autorisées sont les suivantes :
 - a) Lorsqu'une situation d'urgence imprévue se présente et que le bien, les services de consultation, les services ou les travaux de construction ne peuvent être obtenus au moyen d'un processus d'approvisionnement concurrentiel.
 - b) Lorsque des biens ou des services d'experts-conseils concernant des questions de nature confidentielle ou privilégiée doivent être achetés et que la divulgation de ces questions dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ouvert pourrait vraisemblablement compromettre les renseignements confidentiels du gouvernement, causer des perturbations économiques ou être contraire à l'intérêt public;
 - c) Lorsqu'un processus concurrentiel pourrait nuire à la capacité du gouvernement de maintenir la sécurité ou l'ordre ou de protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux et de préserver les végétaux.
 - d) Lorsqu'un processus d'approvisionnement concurrentiel mené conformément à la présente directive ne génère pas de soumissions qualifiées;
 - e) Lorsque l'approvisionnement est effectué à l'appui des peuples autochtones.
 - f) Lorsque le marché doit être conclu avec un organisme public.
 - g) Lorsqu'un seul fournisseur est en mesure de satisfaire aux exigences d'un approvisionnement dans les circonstances suivantes :
 - i. Pour assurer la compatibilité avec les produits et services existants. La compatibilité avec des produits ou services existants peut ne pas constituer une exception autorisée si l'exigence de compatibilité est le résultat d'un ou de plusieurs achats non concurrentiels antérieurs.
 - ii. Pour reconnaître les droits exclusifs, comme les licences exclusives, les droits d'auteur et les droits de brevet, ou d'entretenir des produits spécialisés qui doivent être entretenus par le fabricant ou ses représentants;
 - iii. Pour se procurer des biens et des services dont la fourniture est contrôlée par un fournisseur qui détient un monopole légal.

4.4.5 Exigences de l'analyse de rentabilisation de l'approvisionnement non concurrentiel

- Sauf dans les situations d'urgence imprévues qui ne peuvent attendre les approbations d'approvisionnement appropriées, les ministères doivent préparer une analyse de rentabilisation et obtenir les approbations d'approvisionnement appropriées par écrit avant de procéder à un approvisionnement non concurrentiel. Les ministères doivent fournir l'information suivante si l'approvisionnement non concurrentiel constitue une exception ou une exemption autorisée.
 - a) une description des exigences opérationnelles;
 - b) une description du processus d'approvisionnement non concurrentiel proposé, y compris la valeur approximative et les dates prévues de début et de fin de l'entente;
 - c) l'exception autorisée qui a été déterminée pour appuyer l'approvisionnement non concurrentiel. Pour les exceptions autorisées, lorsqu'un seul fournisseur est en mesure de satisfaire aux exigences, les ministères doivent inclure des preuves documentaires à l'appui de cette exception.
 - d) les résultats du processus de préavis d'adjudication de contrat (PAC), le cas échéant;
 - e) lorsqu'il n'y a pas d'exception autorisée, le ministère doit indiquer dans l'analyse de rentabilisation que l'approvisionnement est une exception à la Directive et l'analyse de rentabilisation doit indiquer les exigences à l'égard desquelles elle sollicite une exemption.
 - f) la justification du recours à un processus d'approvisionnement non concurrentiel, y compris les circonstances qui empêchent le recours à un processus d'approvisionnement concurrentiel; La justification doit appuyer l'exception ou l'exemption sollicitée.
 - g) si le fournisseur sélectionné a déjà obtenu un contrat avec le ministère au cours des cinq dernières années pour des besoins identiques ou étroitement liés, et le type de processus d'approvisionnement utilisé;
 - h) une description du bassin potentiel de fournisseurs qui auraient pu répondre à un approvisionnement concurrentiel, le cas échéant, ainsi qu'une évaluation de toutes les plaintes des fournisseurs potentiels et de la façon dont le ministère traiterait et gérerait ces plaintes;
 - i) une description de la façon dont le ministère s'assurera de se conformer aux principes de la présente directive, en particulier celui relatif à l'optimisation de l'utilisation des ressources;
 - j) toute solution de rechange envisagée;
 - k) les répercussions sur les exigences opérationnelles si l'approvisionnement non concurrentiel n'est pas approuvé;

SECTION 5 – PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT

5.6 Processus d'évaluation

- Les ministères doivent évaluer les soumissions reçues de façon uniforme et conformément aux critères d'évaluation, au barème de notation et aux méthodes énoncés dans le document d'approvisionnement.
- Les ministères doivent exiger que les personnes qui participent à l'évaluation des soumissions déclarent immédiatement tout conflit d'intérêts potentiel et traiter immédiatement toute déclaration de conflit d'intérêts.

5.11 Tenue et conservation des documents

- Les ministères doivent veiller à ce que toutes les décisions et tous les processus décisionnels en matière d'approvisionnement soient documentés de manière à justifier l'approvisionnement et à appuyer la reconstitution des faits relatifs à celui-ci.

- Les documents relatifs au processus d'approvisionnement comprennent les éléments suivants :
 - une copie de la justification de l'approvisionnement ou de l'analyse de rentabilisation;
 - des renseignements sur toutes les consultations auprès des fournisseurs, y compris les demandes de renseignements, menées dans le cadre de l'élaboration de l'analyse de rentabilisation ou des documents d'approvisionnement;
 - des copies de tous les documents d'approvisionnement utilisés pour qualifier et sélectionner les fournisseurs;
 - des renseignements sur la gestion du fournisseur, y compris la façon dont le rendement du fournisseur a été surveillé et géré et, le cas échéant, les mécanismes de transfert des connaissances du fournisseur au personnel utilisés.

SECTION 8 – AUTRES ENTITÉS INCLUSES*

- Les autres entités incluses doivent établir et suivre leurs propres procédures, processus et politiques en matière d'approvisionnement, à condition qu'ils n'entrent pas en conflit avec les dispositions de sections obligatoires de la Directive. Ils doivent comprendre un cadre de pouvoir d'approbation de l'approvisionnement et traiter des conflits d'intérêts.
- Les soumissions doivent être évaluées conformément aux critères d'évaluation, au barème de notation et à la méthodologie énoncés dans le document d'approvisionnement.
- Les personnes qui participent à l'évaluation des soumissions doivent déclarer tout conflit d'intérêts potentiel.
- Les autres entités incluses sont encouragées à utiliser au moins les délais de réponse minimaux recommandés pour les ministères. Par exemple, les ministères doivent prévoir au moins 15 jours civils pour les approvisionnements dont la valeur se situe de 100 000 \$ à 548 699 \$.
- Les autres entités incluses doivent déterminer la valeur de l'approvisionnement en tenant compte de tous les coûts et avantages d'un contrat pour déterminer les pouvoirs d'approbation et la méthode d'approvisionnement appropriés. Ils doivent également se conformer aux conditions d'utilisation des ententes de fournisseur attitré avant d'y recourir.
- Les autres entités incluses sont encouragées à adopter les exigences relatives à l'information à inclure dans les documents d'approvisionnement. Les documents d'approvisionnement doivent être présentés par écrit et comprendre suffisamment de détails sur les en matière de soumission pour garantir l'équité du traitement des soumissions des fournisseurs.
- Un processus d'approvisionnement à fournisseur unique ou d'attribution directe doit être approuvé par le service d'approvisionnement et ne peut être utilisé que s'il s'agit d'un achat de faible valeur (moins de 25 000 \$ à l'exception des services de consultation) ou s'il des circonstances particulières ou imprévues justifient le recours à ces procédures. Dans les situations urgentes où l'on ne peut attendre les approbations d'approvisionnement appropriées, les autres entités incluses doivent préparer une analyse de rentabilisation et obtenir les approbations d'approvisionnement appropriées avant de procéder à l'approvisionnement.

* La LCBO est assujettie à ces deux sections conformément au protocole d'entente entre le président du conseil d'administration de la LCBO et le ministre des Finances.

Annexe 2 : Mesures provisoires, Directive sur l’approvisionnement pour la fonction publique de l’Ontario, septembre 2020

Source des données : Directive sur l’approvisionnement pour la fonction publique de l’Ontario

Domaine de mesure	Règle
Ententes avec les fournisseurs attitrés	Les entités gouvernementales doivent utiliser les ententes existantes établies avec les fournisseurs attitrés lorsque cette approche est possible et appropriée, quelle que soit la valeur de l’approvisionnement.
Durée du contrat	Aucun nouveau contrat ne doit excéder une durée de deux ans, y compris dans le cas d’une prolongation.
Flexibilité opérationnelle	Si les entités gouvernementales estiment qu’il n’est pas possible ou approprié de se conformer aux deux exigences (utilisation d’une entente avec un fournisseur attitré et/ou limitation de la durée du contrat à deux ans), elles doivent remplir un rapport de justification de l’approvisionnement et le soumettre au ministère des Services au public et aux entreprises (le Ministère) au moins 45 jours civils avant l’annonce du projet d’approvisionnement à la communauté des fournisseurs.
Établissement de rapports réguliers	<p>Les entités gouvernementales doivent préparer et soumettre des rapports au ministère. Dans le cas des rapports des organismes provinciaux et d’Ontario Power Generation ou de la Société indépendante d’exploitation du réseau d’électricité, les ministères ne sont pas tenus d’examiner les renseignements soumis par ces organismes dont ils sont responsables.</p> <p>Les rapports requis sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapports sur l’approvisionnement prévu : approvisionnements prévus pour 2019-2021 dans la mesure où ces renseignements sont disponibles. • Rapport d’étape sur les activités : renseignements sur les activités d’approvisionnement au cours des six derniers mois, soulignant tout écart avec le rapport sur l’approvisionnement prévu; une justification doit être incluse pour tout écart. À soumettre tous les six mois après la présentation initiale du rapport sur l’approvisionnement prévu. • Rapport de justification de l’approvisionnement : soumettre au moins 45 jours avant l’annonce du projet d’approvisionnement à la communauté des fournisseurs; il est possible de procéder à l’approvisionnement une fois le rapport soumis.
Données liées à l’approvisionnement	À la demande du ministère des Services au public et aux entreprises, les entités gouvernementales doivent fournir des données sur l’approvisionnement et d’autres renseignements, y compris sur tout approvisionnement actuel ou antérieur, ainsi que des renseignements sur les dépenses, les contrats et les ressources actuellement affectées aux travaux d’approvisionnement.
Frais de consultation	<p>Les mesures provisoires de la Directive sur l’approvisionnement pour la FPO doivent être respectées pour tous les services de consultation, quelle que soit la valeur du contrat.</p> <p>Les entités gouvernementales doivent indiquer le coût de chaque produit livrable dans tout contrat relatif à des services de consultation.</p>
Exemptions	Des exemptions limitées peuvent être accordées pour les approvisionnements d’urgence.

Annexe 3 : Aperçu du processus d'approvisionnement de la LCBO, tiré du manuel d'administration de la LCBO

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Principales étapes	Détails
1. Détermination des besoins en matière d'approvisionnement	L'unité fonctionnelle détermine quels biens ou services elle doit se procurer.
2. Planification de l'approvisionnement	L'unité fonctionnelle remplit le calendrier de planification de l'approvisionnement, qui énumère les projets d'approvisionnement prévus en tenant compte des principes généraux comme les ententes de fournisseur attiré et les méthodes d'approvisionnement appropriées.
3. Établissement des exigences en matière d'approvisionnement	L'équipe du service d'approvisionnement définit et établit les exigences ou les spécifications, comme la valeur de l'approvisionnement, le temps requis pour mener à bien les projets, l'endroit où obtenir les biens ou les services, et les sources de financement et d'approbations. L'équipe du service d'approvisionnement publie une demande de propositions sur le site Biddingo.com.
4. Réception des soumissions	L'équipe du service d'approvisionnement reçoit les soumissions dans un lieu centralisé et retourne les soumissions irrecevables au soumissionnaire sans les avoir ouvertes.
5. Évaluation et sélection du fournisseur	L'unité fonctionnelle collabore avec l'équipe du service d'approvisionnement pour évaluer les soumissions en fonction de critères de sélection préétablis.
6. Négociations	L'unité fonctionnelle communique avec l'équipe du service d'approvisionnement si des négociations sont nécessaires.
7. Finalisation de l'entente contractuelle	L'unité fonctionnelle collabore avec l'équipe du service d'approvisionnement pour remplir le formulaire de recommandation d'attribution et d'approbation de l'approvisionnement et le soumet avec le contrat finalisé aux fins d'approbation.
8. Avis d'attribution	L'équipe du service d'approvisionnement fait appel aux services juridiques pour finaliser l'entente contractuelle avec le fournisseur. L'équipe du service d'approvisionnement publie l'avis d'attribution sur le site Biddingo.com.
9. Séance d'information	Les soumissionnaires non retenus peuvent demander une séance d'information. Un représentant de l'équipe du service d'approvisionnement doit assister à toutes les séances d'information et tenir des dossiers détaillés.
10. Gestion et surveillance du contrat	L'unité fonctionnelle s'assure que le contrat est finalisé et signé avant le début de la réception des biens ou services, que la documentation relative à l'approvisionnement est consignée et que le contrat est géré de manière adéquate.
11. Paiements	L'unité fonctionnelle examine et approuve les factures des fournisseurs, veille à ce que les paiements soient effectués conformément au contrat et suit le processus de l'approvisionnement au paiement.
12. Modification du contrat et différends	Les Services juridiques examinent tout changement important apporté à un contrat ou les différends potentiels.
13. Évaluation du rendement du fournisseur	Les unités fonctionnelles surveillent et documentent le rendement du fournisseur, y compris les problèmes de rendement, et tiennent les dossiers écrits connexes.
14. Résiliation des contrats	Un contrat ou un bon de commande ne peut être résilié qu'avant sa date d'expiration avec la participation des services juridiques.

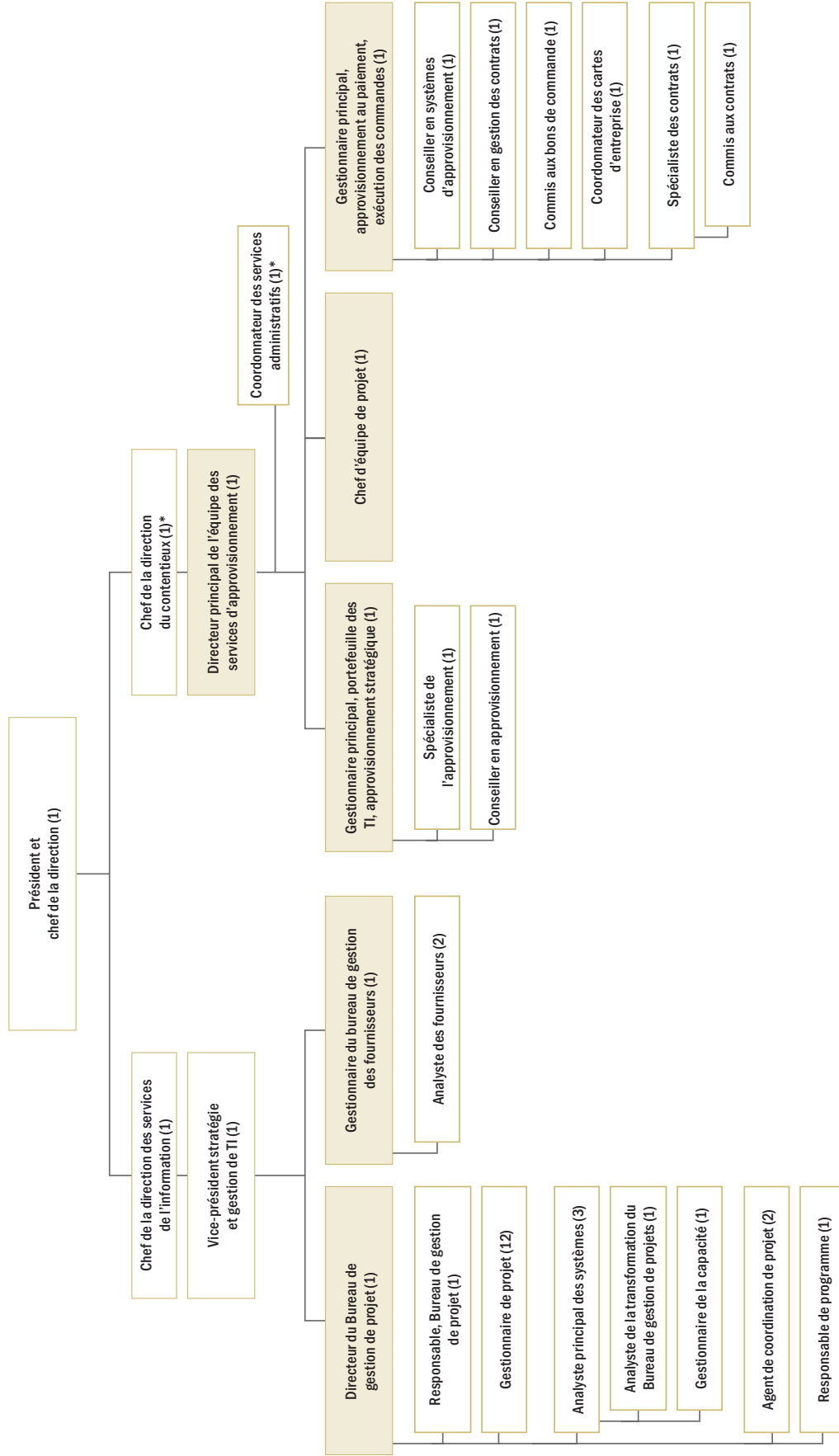
Annexe 4 : Critères d'utilisation des différents processus d'approvisionnement à la LCBO

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Processus d'approvisionnement	Situation où le processus d'approvisionnement est approprié
Concurrentiel	
Planification de l'approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> • Services autres que de conseil d'une valeur de 25 000 \$ à 100 000 \$ • Inviter au moins trois fournisseurs qualifiés à présenter une proposition écrite en réponse aux besoins de la LCBO.
Établir les exigences en matière d'approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les biens de plus de 25 000 \$ et tous les services de plus de 100 000 \$.
Processus d'approvisionnement non concurrentiel	
Approvisionnement à faible coût	<ul style="list-style-type: none"> • Biens et services autres que de conseil de moins de 25 000 \$. • Bien qu'un processus de sélection non concurrentiel puisse être utilisé, les unités fonctionnelles sont encouragées à demander trois soumissions informelles pour ces occasions d'approvisionnement.
Prix direct (fournisseur unique ou exclusif)	<ul style="list-style-type: none"> • Un processus d'approvisionnement non concurrentiel est utilisé dans des circonstances particulières, par exemple lorsque les biens ou services doivent être acquis d'urgence ou lorsque des questions de sécurité publique ou de confidentialité sont en cause. • Sauf dans les situations d'urgence où l'on ne peut attendre les approbations d'approvisionnement appropriées, une analyse de rentabilisation doit être préparée et les approbations appropriées doivent être obtenues avant de procéder à un approvisionnement non concurrentiel. • On peut se procurer des biens ou des services auprès d'un fournisseur particulier au moyen d'une attribution directe à fournisseur unique ou d'une attribution directe à fournisseur exclusif : <ul style="list-style-type: none"> • Fournisseur unique : même plusieurs fournisseurs peuvent être en mesure de fournir les mêmes biens ou services. • Fournisseur exclusif : parce qu'il n'y a pas d'autres fournisseurs disponibles ou en mesure de fournir les biens ou services requis.

Annexe 5 : Équipes clés d'approvisionnement, de fournisseurs et de gestion de projet pour les biens et services de TI à la LCBO, août 2022*

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario



* Services clés qui appuient l'approvisionnement en biens et services de TI

* Avant juillet 2022, le service relevait du dirigeant principal des finances.

Annexe 6 : Approbation supplémentaire requise pour les projets d'approvisionnement¹

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Valeur des approvisionnements (\$)	
Concours ouvert/sur invitation :	
<= 25 000	Gestionnaire ou son délégué ²
25 001 à 50 000	Directeur ou son délégué ²
50 001 à 100 000	Directeur/vice-président ³
100 001 à 250 000	Vice-président principal/premier vice-président
250 001 à 2 999 999	Président et chef de la direction ou président du conseil d'administration; vice-président principal, Finances et administration
>=3 000 000	Conseil d'administration
Attribution directe – Services autres que de conseil	
<= 25 000	Gestionnaire ou son délégué ²
25 001 à 50 000	Directeur ou son délégué ² et directeur, Services d'approvisionnement
50 001 à 100 000	Directeur général/vice-président ³ , Services d'approvisionnement et vice-président principal, Finances et administration
100 001 à 250 000	Vice-président principal/premier vice-président, Services d'approvisionnement
250 001 à 2 999 999	Président et chef de la direction ou président du conseil d'administration
>=3 000 000	Conseil d'administration
Attribution directe⁴ (fournisseur unique/exclusif) – Services de consultation	
< 100 000 \$	Vice-président principal/premier vice-président, directeur, Services d'approvisionnement et vice-président principal, division des finances et de l'administration
100 001 à 999 999	Président et chef de la direction et sous-ministre/ministre des Finances
>=1 000 000	Président et chef de la direction et ministre des Finances Approbation du Conseil du Trésor et du Conseil de gestion du gouvernement ⁵

1. Les postes énumérés pour chaque fourchette de valeurs contractuelles s'ajoutent aux postes énumérés ci-dessus.

2. Le délégué doit être un employé permanent à temps plein qui agit à titre de gestionnaire ou de directeur, de directeur général/vice-président, de vice-président principal/premier vice-président ou de président et chef de la direction. Un avis officiel de délégation est requis.

3. S'il n'y a pas de directeur général ou de vice-président de division, passer au niveau d'approbation suivant.

4. Toutes les attributions directes approuvées supérieures à 25 000 \$ font l'objet d'un suivi et sont présentées au comité de vérification du conseil d'administration.

5. L'administrateur général ou le ministre doit approuver la présentation.

Annexe 7 : État de la mise en œuvre par la LCBO des recommandations de l'examen de l'approvisionnement de PwC pour 2021 en mars 2022

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Étape	Recommandation	Situation actuelle
1. Évaluation des dépenses	1.1 Collecte et validation des données	Terminé
	1.2 Élaboration d'une structure de taxonomie des catégories (N1 à N3)	Terminé
	1.3 Création d'un tableau de bord/cube des dépenses	Terminé
	1.4 Élaboration des possibilités et des priorités de haut niveau pour les catégories	Terminé
	1.5 Élaboration sur une base continue des stratégies de réalisation d'économies et d'avantages pour les catégories	En cours
	1.6 Mise à jour/maintenance/développement/dépenses continus du tableau de bord	En cours
2. Examen des politiques	2.1 Évaluation des politiques actuelles et détermination de la tolérance au risque	Terminé
	2.2 Analyse comparative avec des organismes comparables pour déterminer les solutions de rechange et les lacunes	Terminé
	2.3 Élaboration d'un cadre de risque et évaluation de la charge de travail (incidence des mises à jour)	Terminé
	2.4 Communication et exécution du plan de gestion du changement	Non commencé
	2.5 Mise à jour de la politique d'approvisionnement 1 : Exigences relatives aux pouvoirs d'approbation	Non commencé
	2.6 Mise à jour de la Politique d'approvisionnement 2 : Besoins concurrentiels par seuil de valeur	Non commencé
	2.7 Mise à jour de la Politique d'approvisionnement 3 : Approche décisionnelle fondée sur le risque	Non commencé
	2.8 Mise à jour de la Politique d'approvisionnement 4 : Gestion des contrats et des fournisseurs	Non commencé
	2.9 Mise à jour de la Politique d'approvisionnement 5 : Inclusion de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance dans les approvisionnements	Non commencé
3. Refonte des processus	3.1 Cerner les lacunes actuelles des processus et évaluer les quatre domaines prioritaires	Terminé
	3.2 Remaniement et proposition d'un processus pour l'avenir dans quatre domaines prioritaires	Terminé
	3.3 Identification de haut niveau des améliorations technologiques	Terminé
	3.4 Mise en œuvre du processus pour l'avenir 1 : Planification de la demande et triage des demandes	Non commencé
	3.5 Mise en œuvre du processus pour l'avenir 2 : Mise en place des catégories (approvisionnement stratégique)	Non commencé
	3.6 Mise en œuvre du processus pour l'avenir 3 : Demandes transactionnelles (approvisionnement au paiement ou AAP)	Non commencé
	3.7 Mise en œuvre du processus pour l'avenir 4 : Gestion du contrat	Non commencé

4. Conception organisationnelle	4.1	Élaboration d'un organigramme pour l'avenir	Terminé
	4.2	Élaboration des structures hiérarchiques et des descriptions d'emploi	Terminé
	4.3	Plan de mise en œuvre et approche de transition	Terminé
	4.4	Discussion, classification et finalisation avec les Ressources humaines	Non commencé
	4.5	Mobilisation initiale, socialisation et réalignement	Non commencé
	4.6	Établissement du mandat d'achat et d'habilitation (y compris les acheteurs)	Non commencé
	4.7	Possibilités de l'initiative pilote sur les catégories	Non commencé
	4.8	Transition itérative des catégories en fonction des vagues planifiées	Non commencé
	4.9	Gestion du changement et mobilisation des intervenants, communication, maintien	Non commencé

Annexe 8 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. L'acquisition de biens et services de TI est correctement planifiée et justifiée, et la justification est documentée.
2. La prise de décisions en matière d'approvisionnement cadre avec les objectifs stratégiques de la LCBO et est bien gouvernée.
3. Les biens et services de TI requis font l'objet d'un processus d'approvisionnement ouvert, équitable et transparent; les exceptions au processus satisfont à des critères précis et sont dûment approuvées.
4. Le choix des fournisseurs repose sur une évaluation rigoureuse des qualifications et des besoins opérationnels bien définis.
5. Les augmentations des prix plafonds, des portées et des durées des contrats sont effectuées et autorisées après examen des renseignements pertinents sur les progrès et les résultats des fournisseurs.
6. Les contrats comportent des dispositions conformes aux exigences gouvernementales et permettent d'évaluer le rendement des fournisseurs.
7. Des processus sont en place pour surveiller le rendement des fournisseurs et effectuer les paiements uniquement à la réception de biens ou de services satisfaisants, conformément aux modalités du contrat.
8. Des mesures et des cibles de rendement appropriées et raisonnables sont établies, surveillées et comparées aux résultats réels afin de déterminer si les biens et services de TI ont été acquis de manière efficiente et efficace. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes sont décelés.

Annexe 9 : Fournisseurs de services gérés pour les employés contractuels utilisés par la LCBO, 2017-2018 à 2021-2022

Source des données : Régie des alcools de l'Ontario

Nom du fournisseur	Date d'entrée en vigueur du contrat	Date de fin du contrat	Prix maximal du contrat (000 \$)	Paiements contractuels au 31 mars 2022 (000 \$)
Altis Human Resources	2017	2023	3 632	1 615
Bevertec Cst Inc.	2017	2023	909	427
CM Inc.	2017	2023	1 810	1 129
Computacenter Teramach Inc.	• 2017	• 2023	• 850	• 0
Drake International	2017	2023	2 724	1 129
Eagle Professional Resources Inc.	2017	2023	3 632	1 544
Flextrack Inc.	2020	2025	75 000	11 051
Fuuze inc.	2017	2019	330	280
Green Light Consulting Solutions Inc.	2017	2023	9 100	3 733
GSI International Consulting Group	2018	2018	46	44
Pacific First Systems Inc.	2017	2018	240	229
PrecisionERP Incorporated	2017	2023	2 724	1 439
Proex Inc.	2017	2018	330	280
Quantum Technology Recruiting Inc.	2017	2023	6 350	2 208
Randstad Interim Inc.	2018	2018	47	43
Teramach Technologies Inc.	2017	2023	1 816	857
Wilson Contingent Talent Solutions inc.	2017	2023	6 350	2 898
Total			115 890	28 906



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca