



**LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

**Rapport
à l'Assemblée nationale
pour l'année 1999-2000**

Tome I



LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 1999-2000
TOME I**

10
Chapitre

Acquisition de services

***Vérification menée auprès du Secrétariat du Conseil
du trésor, du ministère des Ressources naturelles,
du ministère des Transports, de la Commission de la santé
et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance
automobile du Québec***

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	10.1
VUE D'ENSEMBLE	10.14
Responsabilités dévolues aux différents paliers décisionnels	10.18
Ampleur des contrats de services	10.23
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	10.25
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	10.33
Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor	
Moyens mis en place	10.34
Évaluation et reddition de comptes	10.40
Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement	
Moyens mis en place	10.48
Information de gestion et rétroaction	10.50
Processus d'acquisition	10.57
Définition du besoin	10.58
Analyse des options	10.61
Préparation de l'appel d'offres	10.65
Sollicitation des fournisseurs	10.71
Sélection du fournisseur	10.85
Établissement du contrat	10.94
Suivi de l'exécution des travaux	10.99
Évaluation des services reçus du fournisseur	10.102
Documentation des dossiers	10.107
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Principales modalités d'application de la réglementation actuelle pour l'octroi de contrats	
Annexe 3 – Extraits de la <i>Loi sur le Vérificateur général</i>	

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Alain Fortin

Directeur de vérification

Suzanne Bergeron

Denise Brisson

Nancy Chalifour

Vicky Lizotte

Gaétan Marcotte



FAITS SAILLANTS

- 10.1** Les acquisitions de services des administrations publiques relèvent généralement d'une réglementation rigoureuse. Le recours à des procédures aussi formelles vise un triple objectif, soit la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique.
- 10.2** En 1997-1998, la valeur des contrats de services octroyés par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux s'est chiffrée à 619 millions de dollars. En trois ans, ces dépenses ont connu une augmentation de 35 p. cent.
- 10.3** Nos travaux ont porté sur les acquisitions de services de quatre entités ainsi que sur l'encadrement offert par le Secrétariat du Conseil du trésor. Les résultats de notre démarche permettent de dégager un portrait global de la gestion des acquisitions de services au regard des entités vérifiées.
- 10.4** L'encadrement offert tant par le Secrétariat du Conseil du trésor que par les entités présentent des faiblesses. Ainsi, le Secrétariat dispose de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et l'accomplissement des orientations gouvernementales. Il n'effectue pas de travaux portant sur le respect de la réglementation et sur le recours aux mesures d'exception pour l'octroi de l'ensemble des contrats sans appel d'offres. De plus, l'information qu'il détient est rarement exploitée. Par ailleurs, il n'a pas circonscrit d'objectifs clairs qui concourent à l'accomplissement des orientations gouvernementales, pas plus qu'il n'a prévu d'indicateurs de performance. Ces lacunes ont pour effet de diminuer la qualité de sa reddition de comptes.
- 10.5** Les moyens élaborés par les entités vérifiées se limitent à traiter de la conformité avec la réglementation, ce qui explique, en partie, les déficiences que nous avons relevées dans les dossiers examinés. De plus, l'information de gestion recueillie par celles-ci est incomplète et ne leur permet pas de déceler les éléments à corriger ou sur lesquels elles devraient se pencher pour accroître l'efficacité du processus.
- 10.6** La réalisation de chaque étape du processus d'acquisition de services est importante dans la perspective d'une saine gestion, menée conformément aux trois principes déjà énoncés. Or, nous avons constaté que les contrats octroyés autres que ceux du déneigement ne satisfont pas toujours à cette exigence.
- 10.7** Ainsi, nous avons estimé que, dans une proportion de 19 p. cent, la définition du besoin est déficiente. Afin de s'assurer que l'acquisition de services est l'option la plus opportune, les ministères et organismes du gouvernement doivent d'abord examiner s'il est préférable d'avoir recours à des ressources internes ou externes afin de répondre au besoin. Dans 55 p. cent des dossiers, aucun indice ne démontre qu'une telle analyse a bel et bien eu lieu.
- 10.8** Au chapitre de la concurrence, le nombre de soumissions conformes et acceptables par dossier est peu élevé. En effet, 33 des 57 dossiers examinés n'en comportent qu'une seule. Bien que ces derniers renvoient souvent aux cas assimilés à des situations d'exception prévues par la réglementation, la nécessité rattachée aux situations qualifiées d'exceptions n'est pas clairement documentée dans tous les cas.

- 10.9** En l'absence d'autres soumissionnaires, comme le fournisseur présélectionné est déjà assuré que le contrat lui revient, le gestionnaire se retrouve dans l'obligation de négocier les prix de gré à gré. Cette position diminue le rapport de force entre les parties, ce qui risque de défavoriser l'acquéreur.
- 10.10** L'appel d'offres ainsi que le contrat doivent fournir à tous les intéressés une information complète. Or, la quasi-totalité de ces documents sont incomplets. Qui plus est, nous avons estimé que 33 p. cent des contrats ont été signés après le lancement des travaux, avec un délai moyen de 34 jours.
- 10.11** Le processus de sélection d'un fournisseur repose rarement sur une démarche suffisamment objective. En effet, bien que les gestionnaires précisent fréquemment des balises venant se greffer aux critères de sélection, ils négligent le plus souvent de leur adjoindre des indicateurs, c'est-à-dire des échelles d'appréciation qui favorisent l'objectivité des résultats. De plus, les cotes attribuées dans près du tiers des dossiers vérifiés ne sont pas justifiées.
- 10.12** Nous estimons que, dans une proportion de 40 p. cent, il n'y a aucune preuve de suivi de l'exécution des travaux, mis à part l'approbation des factures ou des heures travaillées. Par ailleurs, dans une proportion de 58 p. cent, il y a non-respect de clauses contractuelles importantes et, pourtant, on ne retrouve aucune note pour justifier ces écarts.
- 10.13** Malgré la pertinence d'apprécier les services obtenus, cette évaluation est laissée pour compte dans une proportion de 86 p. cent, selon nos estimations. Au surplus, dans les cas où une évaluation des services a été faite, on constate qu'elle n'est pas prise en considération au regard de nouvelles acquisitions.

VUE D'ENSEMBLE

- 10.14** Les acquisitions de services des administrations publiques relèvent généralement d'une réglementation rigoureuse. Le recours à des procédures aussi formelles vise un triple objectif :
- 1) la transparence, qui assure aux fournisseurs l'accès à toute l'information nécessaire;
 - 2) l'équité, qui présuppose l'objectivité de la méthode d'adjudication employée et l'impartialité des décideurs par rapport aux fournisseurs, et ce, de manière à garantir l'égalité des chances;
 - 3) l'obtention économique des services requis veut que les administrations publiques prennent toutes les mesures qui s'imposent pour acquérir, au coût le plus bas et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées.
- 10.15** Il est reconnu qu'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel favorise les principes de transparence, d'équité et d'obtention des services requis de façon économique. Dans certaines circonstances, toutefois, il peut ne pas être pratique



ou approprié de laisser libre cours à la concurrence et il convient alors d'attribuer un contrat en lançant un appel d'offres restreint ou en traitant avec un fournisseur unique. La réglementation reconnaît et encadre cette éventualité, notamment au regard des situations suivantes : la valeur de l'acquisition est relativement faible, le service correspond à un besoin urgent ou, encore, il s'agit d'un service très spécialisé offert par un seul fournisseur.

- 10.16** Au fil des ans, le gouvernement a adopté une série de mesures qui balisent le champ d'action de ses ministères et organismes en matière d'acquisition de services. Ainsi, en 1977, le gouvernement du Québec s'est doté d'une politique d'achat qui expose les grandes orientations gouvernementales, texte qui a été remplacé le 1^{er} décembre 1999 par la Politique sur les marchés publics. Cette dernière reprend globalement les trois principes énoncés précédemment, en plus de s'étendre à d'autres aspects tels que la protection de l'environnement et la promotion du français.
- 10.17** Des accords de libéralisation quant aux acquisitions relevant du secteur public ont également été conclus avec d'autres administrations publiques tels les autres provinces canadiennes, le gouvernement fédéral et l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA). Par ailleurs, il existe plusieurs lois et règlements qui régissent ce type de transactions. Notons, entre autres, la *Loi sur l'administration financière*, la *Loi sur les services gouvernementaux*, la *Loi sur le Service des achats du gouvernement*, le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics et le Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics. L'autorisation du Conseil du trésor est nécessaire pour déroger à cette réglementation, dont la refonte était en cours à la fin de nos travaux de vérification. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 un tableau résumant les principales modalités d'application de la réglementation actuelle.

Responsabilités dévolues aux différents paliers décisionnels

- 10.18** Les acquisitions de services par les ministères et organismes du gouvernement mettent en cause plusieurs acteurs, chacun y jouant un rôle particulier.
- 10.19** Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du trésor conseille le gouvernement quant aux orientations et à la réglementation relative à l'acquisition de services, définit les priorités et les objectifs pour la passation des contrats liés à cette dernière activité et élabore, entre autres, des procédures et des règlements concernant la gestion des contrats et l'encadrement des acquisitions. Il a pour rôle particulier de seconder le gouvernement en ce qui a trait à l'élaboration des méthodes d'acquisition de services, d'encadrer leur mise en œuvre et d'évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés sont atteints. Il est également responsable du fichier des fournisseurs du gouvernement du Québec, où s'inscrivent les entreprises désireuses de participer au processus de sélection lorsqu'on recourt à cette banque de données.

- 10.20** Au sein du Conseil du trésor, les Services gouvernementaux offrent aux ministères et organismes du gouvernement, par l'entremise de la Direction générale des acquisitions, l'acquisition de certains services auxiliaires et la participation à des regroupements. Pour sa part, la Direction générale des télécommunications organise des regroupements en matière de téléphonie. Enfin, la Direction générale des services spécialisés assure un soutien plus technique qui emprunte diverses formes : services aériens, services postaux, entretien d'équipement et reprographie.
- 10.21** Quant aux ministères et organismes du gouvernement, ils sont responsables de leurs acquisitions de services, et ce, en respectant la réglementation afférente. Ils peuvent procéder de façon autonome ou obtenir de l'aide du Secrétariat et des Services gouvernementaux.
- 10.22** Dans le présent texte, l'appellation « organisme du gouvernement » se rapporte à la section I de la *Loi sur le Vérificateur général*. L'annexe 3 en présente des extraits.

Ampleur des contrats de services

- 10.23** Les contrats de services se divisent en deux catégories. La première concerne les contrats de services professionnels, qui impliquent des travaux exécutés par des professionnels ou placés sous leur responsabilité. La seconde se rapporte aux contrats de services auxiliaires, couvrant des travaux de nature technique (l'entretien des immeubles et des équipements, l'impression de formulaires, la maintenance, etc.), incluant le déneigement.
- 10.24** En 1997-1998, comme on peut le voir dans le tableau 1, la valeur des contrats de services octroyés par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux s'est chiffrée à 619 millions de dollars. En trois ans, ces dépenses ont connu une augmentation de 35 p. cent.

**Entre 1995-1996
et 1997-1998, la valeur
des contrats de services
a augmenté de 35 p. cent.**

**TABLEAU 1**
**CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LES MINISTÈRES, LES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT
ET LES FONDS SPÉCIAUX ENTRE 1995-1996 ET 1997-1998***

TYPE DE CONTRATS	1995-1996		1996-1997		1997-1998	
	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)
Services						
• Professionnels	14 003	281	13 653	323	14 335	382
• Auxiliaires:						
Déneigement**	175	23	378	37	261	45
Autres	9 934	153	10 084	183	9 829	192
	10 109	176	10 462	220	10 090	237
Total	24 112	457	24 115	543	24 425	619

* Ce tableau exclut les contrats qui sont inférieurs à 1 000 dollars de même que ceux octroyés par certains fonds spéciaux, car le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas en main les données s'y rapportant.

** Ces services sont présentés de façon distincte, car seule une entité attribue la quasi-totalité de ce type de contrats et les gouvernements locaux obtiennent certains de ceux-ci.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

10.25 Nos travaux ont porté sur les acquisitions de services des quatre entités suivantes : le ministère des Ressources naturelles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le ministère des Transports et la Société de l'assurance automobile du Québec. Notre choix repose sur le fait qu'elles sont parmi les plus importants acquéreurs gouvernementaux. Nous avons d'abord vérifié l'encadrement mis en place par le Secrétariat et par les ministères et organismes du gouvernement vérifiés. L'examen des éléments propres à cette fonction avait pour but d'apprécier leur contribution quant à l'atteinte d'une saine gestion. Nous avons par la suite examiné comment s'effectuent les acquisitions de services (professionnels et auxiliaires) en scrutant les dossiers se rapportant à un certain nombre de transactions. Nous désirions ainsi évaluer dans quelle mesure les conditions favorables au respect des principes d'acquisition étaient réunies : la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique. Enfin, nous avons analysé les mesures prises pour l'évaluation de l'efficacité des moyens mis en place en plus de nous pencher sur la reddition de comptes. L'annexe 1 expose les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de notre mandat.

10.26 Nous nous sommes intéressés aux acquisitions de services professionnels et auxiliaires de 10 000 dollars et plus renvoyant à des contrats conclus avec des fournisseurs externes au gouvernement du Québec pendant les années financières 1996-1997 et 1997-1998. Le tableau 2 présente les contrats octroyés par les quatre entités faisant l'objet de notre vérification. Ils représentent 36 p. cent de la valeur des contrats de services attribués par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux pendant ces deux années.

TABEAU 2

CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LES ENTITÉS VÉRIFIÉES POUR DEUX ANS

Ministère ou organisme du gouvernement	Services professionnels				Services auxiliaires				Total pour deux ans	
	1996-1997		1997-1998		1996-1997		1997-1998		Nombre	Valeur (en millions de dollars)
	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)		
Ministère des Ressources naturelles	667	20	407	15	768	18	171	3	2013	56
Commission de la santé et de la sécurité du travail	2 336	41	2 508	41	207	9	233	7	5 284	98
Ministère des Transports										
– déneigement	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	322	37	245	45	567	82
– autres	146	17	224	44	143	18	113	16	626	95
Société de l'assurance automobile du Québec	485	28	174	26	470	22	150	13	1 279	89
Total	3 634	106	3 313	126	1 910	104	912	84	9 769	420

10.27 Nous avons divisé ces contrats en deux populations, une première réunissant les contrats de déneigement du ministère des Transports et la seconde, les autres types d'acquisition de services dans les quatre entités vérifiées. Chacune de ces populations a été scindée en deux groupes, le premier réunissant les contrats de moins de 100 000 dollars et le second, ceux de 100 000 dollars et plus. À partir de ces ensembles, deux échantillons aléatoires distincts, l'un de 7 contrats de déneigement du ministère des Transports et l'autre de 57 contrats des autres types d'acquisition de services, ont été prélevés.

10.28 En ce qui concerne les 7 contrats de déneigement formant la première population, aucune extrapolation n'a été effectuée à leur égard. Pour ces derniers, les étapes du processus d'acquisition sont réalisées conformément aux principes qui nous occupent ici. L'ensemble de ces acquisitions ont coûté 37 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997 et 45 millions de dollars pour l'exercice 1997-1998.



- 10.29** Quant à la deuxième population, pour que nos estimations s'appliquent à l'ensemble des acquisitions des quatre entités vérifiées, nous avons utilisé les formules conformes au plan d'échantillonnage afin d'assurer la validité statistique des extrapolations. Les calculs ont été effectués sur les données se rapportant à 57 contrats. Sauf dans les cas où l'on se réfère à des dossiers vérifiés, les pourcentages représentent le produit des extrapolations. Selon un niveau de confiance de 90 p. cent, la marge d'erreur varie de ± 6 p. cent à ± 15 p. cent.
- 10.30** Les résultats de nos travaux devraient permettre de dégager un portrait global de la deuxième population en ce qui concerne les entités vérifiées. Cependant, en raison des écarts notés entre les entités, ces résultats ne traduiront pas la situation caractérisant une entité en particulier et ne pourront pas être interprétés comme tels.
- 10.31** Par ailleurs, nous n'avons aucunement cherché à évaluer le rendement ou la compétence des fournisseurs. Aucun commentaire formulé dans ce rapport ne doit d'ailleurs être compris comme une critique à leur endroit.
- 10.32** Notre vérification a pris fin en janvier 2000.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

- 10.33** Notre vérification a révélé des faiblesses dans l'encadrement des acquisitions de services offert tant par le Secrétariat du Conseil du trésor que par les entités faisant l'objet de nos travaux. Par ailleurs, l'examen des dossiers a fait apparaître des déficiences concernant les différentes étapes du processus d'acquisition. La présence de telles lacunes ne favorise pas l'atteinte des objectifs visés, à savoir la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

Moyens mis en place

- 10.34** Le Secrétariat a instauré des moyens afin d'aider les personnes concernées à obtenir les connaissances, les compétences ainsi que les outils nécessaires au respect de la réglementation et des orientations gouvernementales. Parmi ces moyens, notons la formation, le service-conseil et l'accès au fichier des fournisseurs du gouvernement.
- 10.35** Au regard de la formation, le Secrétariat dispense actuellement deux cours : un à l'intention des secrétaires de comités de sélection et un second, préalable à l'agrément des membres de tels comités. De plus, il vient d'élaborer un plan d'action à l'égard d'un programme de formation intégrée relatif au processus d'adjudication de contrats. On prévoit que ce programme comportera 10 modules, mais aucun n'était complété lorsque nous avons mis fin à nos travaux.

- 10.36** Par ailleurs, le Secrétariat offre des services-conseils qui permettent de répondre aux diverses interrogations des entités en ce qui a trait à la réglementation. En outre, il élabore et diffuse différents guides, tels que les documents types servant à préparer l'appel d'offres, pour faciliter le bon déroulement du processus.
- 10.37** Le Secrétariat est d'autre part responsable de la gestion du fichier des fournisseurs du gouvernement. On y recueille l'information relative aux offreurs qui satisfont aux conditions d'inscription. Plusieurs listes sont ainsi constituées, selon les spécialités comprises dans chaque catégorie de services (professionnels ou auxiliaires). À partir de celles-ci, les entités qui ont à adjudger un contrat de services professionnels en procédant par appel d'offres sur invitation doivent faire une demande de noms, qu'il y ait ou non une spécialité correspondante au fichier. Toutefois, pour ce qui est des services auxiliaires, cette procédure n'est applicable que si la spécialité recherchée renvoie à une liste existante. La décision de faire appel à un tel fichier pour procéder à certaines acquisitions a notamment pour but d'offrir aux intéressés des chances égales. En effet, un fournisseur ayant été sélectionné ne pourra l'être à nouveau tant que la liste où il figure ne sera pas épuisée. Or, nous avons constaté, lors de notre vérification, que certains éléments nuisent à l'atteinte de cet objectif. Par exemple, bien que nous n'ayons constaté aucun cas, il n'est pas exclu qu'un même offreur s'inscrive dans le fichier sous différentes appellations correspondant chacune à une entité juridique distincte, ce qui n'est pas équitable envers les autres colistiers puisqu'il augmente alors ses possibilités d'obtenir un contrat.
- 10.38** De plus, selon la réglementation, « tout fournisseur qui obtient deux rapports de rendement insatisfaisant dans la même spécialité à l'intérieur d'une période de trois ans est radié du fichier dans cette spécialité et ne peut s'y réinscrire avant l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date de radiation¹ ». À ce chapitre, nos travaux ont porté à notre connaissance le cas d'un fournisseur qui, à la suite de rapports de rendement insatisfaisant, avait été radié du fichier. Il s'y était néanmoins réinscrit en créant une nouvelle entité juridique. C'est ainsi que la même équipe a obtenu de la même entité des contrats totalisant environ un demi-million de dollars. Ces travaux ont donné lieu à plusieurs rapports défavorables et à une seconde radiation. Le scénario s'est reproduit, et le fournisseur s'est ainsi retrouvé en lice pour l'obtention de nouveaux contrats gouvernementaux.
- 10.39** Le Secrétariat cumule de l'information de gestion quant au processus et aux résultats des sélections effectuées à partir du fichier. Toutefois, faute d'analyser ces données, il ne peut reconnaître les situations problématiques découlant de la gestion du fichier et ainsi les résoudre adéquatement.

Malgré des rapports antérieurs attestant un rendement insatisfaisant, un fournisseur obtient des contrats totalisant environ un demi-million de dollars.

1. Extrait du *Règlement sur les contrats de services des ministères et organismes publics*, article 188.



Évaluation et reddition de comptes

- 10.40** Le Secrétariat dispose de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et l'accomplissement des orientations gouvernementales. Les seuls renseignements qu'il détient sont ceux que les ministères et organismes lui communiquent soit, principalement, le nombre de contrats, leur valeur ainsi que la catégorie dont ils relèvent.
- 10.41** Le Secrétariat n'exige aucune reddition de comptes ni n'effectue de travaux portant sur le respect de la réglementation et sur le recours aux mesures d'exception pour l'octroi de l'ensemble des contrats sans appel d'offres. De plus, l'information dont il dispose est rarement exploitée. Par exemple, comme la valeur des contrats de services professionnels est passée de 281 à 382 millions de dollars de 1995-1996 à 1997-1998, il aurait été pertinent que le Secrétariat détermine dans quelle mesure cette augmentation est venue compenser la diminution de l'effectif de la fonction publique du Québec durant cette même période et qu'il émette des recommandations, s'il y a lieu.
- 10.42** Le Secrétariat préfère s'en remettre à une approche informelle pour obtenir d'autres renseignements à ce chapitre, entre autres, les rétroactions émanant de sources diverses : participation à des comités mixtes avec des fournisseurs ou des associations, plaintes, demandes téléphoniques, etc.
- 10.43** Par ailleurs, il n'a pas circonscrit d'objectifs clairs qui concourent à la réalisation des orientations gouvernementales, pas plus qu'il n'a prévu d'indicateurs de performance.
- 10.44** Ainsi, il n'est pas en mesure d'évaluer le degré d'accomplissement des orientations gouvernementales, notamment la transparence, l'équité et l'obtention économique des services requis, ni de se prononcer si les moyens mis en œuvre pour leur réalisation amènent un emploi optimal des ressources utilisées. Ces lacunes ont pour effet de diminuer la qualité de sa reddition de comptes.
- 10.45** **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor**
- **d'améliorer la gestion du fichier des fournisseurs afin de favoriser l'équité et une meilleure reddition de comptes;**
 - **d'élaborer des objectifs précis et mesurables, qui concourent à la réalisation des orientations gouvernementales en matière d'acquisition de services, et de les communiquer aux ministères et organismes du gouvernement;**
 - **de déterminer des indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte de ces objectifs;**
 - **de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les acquisitions des entités sont conformes à la réglementation;**

Le Secrétariat n'est pas en mesure d'évaluer le degré d'accomplissement des orientations gouvernementales.

- de cumuler suffisamment d'information de gestion en matière d'acquisition de services et d'analyser cette dernière pour être en mesure d'apprécier les moyens mis en œuvre pour la réalisation des orientations gouvernementales et d'effectuer une reddition de comptes adéquate consécutivement à l'analyse des résultats ainsi obtenus.

10.46 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

«L'essentiel des observations qui concernent le Secrétariat apparaît fondé, sous réserve des remarques qui suivent [...].

«En premier lieu, le rapport exclut, des deux échantillons aléatoires qui ont été prélevés, un échantillon de sept contrats qui se démarquent du reste de la population en ce sens que : «les étapes du processus d'acquisition sont réalisées conformément aux principes qui nous occupent ici». La méthode employée soulève des questions auxquelles le rapport n'apporte pas de réponse, ce qui laisse planer un doute sur l'ensemble des extrapolations figurant au projet de rapport et sur les conclusions et recommandations qui en découlent.

«En second lieu, le rapport évoque un lien entre l'accroissement de la valeur des contrats de services professionnels et la diminution de l'effectif de la fonction publique. Cette remarque n'apparaît pertinente ni à l'objet du rapport, soit l'acquisition de services au gouvernement, ni au premier et au dernier objectifs de vérification et aux critères d'évaluation qui en découlent.

«En troisième lieu, le rapport évoque «le cas d'un fournisseur qui, à la suite de rapports de rendement insatisfaisant, avait été radié du fichier et malgré cela avait pu se réinscrire, en créant une nouvelle entité juridique» et recommande «d'améliorer la gestion du fichier des fournisseurs afin de favoriser l'équité». Il importe de comprendre que cette possibilité peut survenir dans le respect intégral de la réglementation existante puisque, sur le plan juridique, l'ancienne et la nouvelle entité constituent des personnes physiques ou morales distinctes.

«Il faut rappeler que, lorsqu'un ministère ou organisme est d'avis qu'une entité a un lien particulier avec une autre entité contre laquelle un rapport de rendement insatisfaisant a été émis, il peut demander l'autorisation du Conseil du trésor afin de ne pas conclure de contrat avec la première. Cette façon de faire favorise la responsabilisation du ministère ou de l'organisme et l'équité entre fournisseurs.»

10.47 Réaction aux commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Il est surprenant que le Secrétariat soulève des doutes quant à la méthodologie statistique que nous avons suivie. Contrairement à ce que ce dernier affirme, les extrapolations figurant dans notre rapport ont été calculées en utilisant les formules conformes au plan d'échantillonnage, et ce, afin d'en assurer la validité statistique. De plus, nous avons répondu à l'ensemble de ses interrogations. Nos travaux ont été menés en collaboration avec un service de consultation en statistique qui a par ailleurs validé notre démarche ainsi que les résultats qui en découlent.



Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement

Moyens mis en place

- 10.48** Les quatre entités vérifiées ont soit énoncé des politiques, soit émis des directives ou préparé des guides pour soutenir l'activité des gestionnaires. Toutefois, ces moyens se limitent à traiter de la conformité avec la réglementation. Aucune consigne écrite n'a été prévue pour inciter les gestionnaires à définir clairement leurs besoins, à évaluer toutes les possibilités avant de procéder à une acquisition, à inclure dans l'appel d'offres les différentes clauses souhaitables, à établir des balises et à se servir d'indicateurs objectifs pour analyser les offres de service, à signer les contrats avant de recevoir lesdits services ainsi qu'à mettre en place des modalités quant au suivi de leur livraison.
- 10.49** Ces constats expliquent, en partie, les déficiences que nous avons relevées dans les dossiers examinés et que nous aborderons subséquemment.

Information de gestion et rétroaction

- 10.50** Les ministères et organismes recueillent, à plus ou moins grande échelle, de l'information de gestion concernant le processus d'acquisition de services. Cependant, elle ne les renseigne pas suffisamment et ne permet pas de déceler les éléments à corriger ou sur lesquels on doit se pencher pour accroître l'efficacité du processus.
- 10.51** Le nombre, la nature et la valeur des contrats accordés sont cumulés par les quatre entités vérifiées. Néanmoins, l'une d'entre elles se distingue, car elle effectue la collecte d'autres renseignements: l'évolution des acquisitions, le nombre et le montant des contrats attribués sans appel d'offres, les contrats accordés à des fournisseurs uniques, à des individus, etc. De plus, elle est la seule à produire un rapport d'activité qui reflète, en partie, le résultat des activités d'acquisition.
- 10.52** Compte tenu du peu d'information qu'elles détiennent, les entités faisant l'objet de nos travaux ne sont pas en mesure d'évaluer le processus d'acquisition ni de rétroagir au besoin. Ainsi, il conviendrait de s'arrêter, entre autres, sur les points suivants: le nombre moyen de soumissionnaires par type de contrats, le nombre et l'importance des dépassements selon le type de contrats ou l'unité administrative à l'origine de la demande, les types de services et les secteurs d'activité qui donnent lieu à des contrats récurrents.
- 10.53** Pour pallier cette situation, les ministères et organismes du gouvernement peuvent mener des études ponctuelles ou exercer une surveillance accrue du processus d'acquisition. Ainsi, trois des entités se sont interrogées sur l'efficacité de leur approche en réalisant, au cours des dernières années, des études portant sur le processus d'approvisionnement. L'objectif poursuivi était d'améliorer la gestion, la performance et la qualité des services tout en tenant compte des

besoins des usagers, et ce, en adoptant une série de mesures visant à modifier les pratiques inadéquates. Par ailleurs, la participation de la vérification interne, pour ce qui est des entités vérifiées, est très effacée à ce chapitre, parfois même absente.

10.54 En revanche, bien que les responsabilités soient bien définies, le manque d'information pertinente ne permet pas d'évaluer avec justesse le travail des gestionnaires en poste chez chacun des acteurs. Pareille situation ne favorise pas la convergence des décisions et des actions de toutes les parties vers des buts communs.

10.55 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés**

- de mettre en place des moyens tels que politiques, directives ou guides traitant de l'aspect gestion des acquisitions permettant de réunir les conditions favorables à l'atteinte des objectifs de transparence, d'équité et d'obtention des services requis de façon économique dans leur processus d'acquisition de services;
- de produire suffisamment d'information de gestion pour être en mesure d'exercer une surveillance de leur processus d'acquisition, de l'évaluer et d'y apporter les modifications qui s'imposent, le cas échéant.

10.56 **Résumé des commentaires des entités**

De façon générale, les entités trouvent sévère le jugement que porte le Vérificateur général sur la gestion de leurs acquisitions de services. Toutefois, dans plusieurs cas, elles acquiescent à nos commentaires et manifestent leur intention de prendre des mesures dans le but de rectifier les faiblesses relevées. Certains éléments notés par les entités visent à mettre davantage en contexte ces situations.

Moyens mis en place

- Trois entités nous ont fait part de leur volonté d'améliorer cet aspect. Deux d'entre elles travaillent d'ailleurs à l'élaboration d'un guide traitant de l'aspect gestion relatif à l'activité d'acquisition. L'autre spécifie que, même si « elle fait preuve de beaucoup de rigueur dans la gestion de son processus d'acquisition de services [...], elle est constamment à la recherche d'améliorations de ses façons de faire. Dans cette optique, elle est réceptive à tout commentaire qui puisse améliorer la gestion gouvernementale, sans l'alourdir pour autant. »

Information de gestion et rétroaction

- Une entité indique à ce chapitre qu'elle a la possibilité de produire plusieurs rapports. « Il est vrai toutefois qu'aucune analyse particulière de ces données n'est faite et qu'[elle aurait] intérêt à les exploiter davantage. » Une autre nous informe qu'elle verrait, « [...] selon la situation, à ajouter les éléments d'information suggérés à [son] rapport d'activité. »



De plus, une entité souligne ceci : « [...] en identifiant en début de rapport les ministères et organismes ayant fait l'objet de la vérification et en ne précisant plus, par la suite, lequel est concerné par chacune des constatations, le lecteur est amené à conclure que, sans exception, toutes ces entités agissent de manière à ne pas favoriser l'atteinte des objectifs de transparence, d'équité et de l'obtention des services requis au meilleur prix, et ce, malgré votre mise en garde contre cette interprétation. »

Processus d'acquisition

Nous avons constaté des lacunes à l'égard de chacune des étapes du processus d'acquisition.

10.57 La séquence propre à un tel processus est : la définition du besoin, l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur, l'établissement du contrat, le suivi de l'exécution des travaux et l'évaluation des services reçus du fournisseur. La réalisation de chaque étape est importante dans la perspective d'une saine gestion, menée conformément aux trois principes déjà énoncés. Or, nous avons constaté que les contrats attribués ne satisfont pas toujours à cette exigence. En effet, les résultats sommaires présentés au tableau 3 confirment la présence de lacunes au regard des différentes étapes.

Définition du besoin

- 10.58** Cette première étape est particulièrement déterminante pour l'obtention de services appropriés. Aussi, toute acquisition doit être soutenue par une définition du besoin complète et précise. Élaborée dès le début du processus, elle constitue une référence incontournable pour mener à bien les phases subséquentes, en l'occurrence la préparation de l'appel d'offres et l'établissement du contrat. Cette définition inclut la description des travaux à effectuer de même que leur échéance.
- 10.59** Nous avons estimé que, dans une proportion de 19 p. cent, la définition du besoin est déficiente. Tantôt cette démarche est absente, tantôt, lorsqu'il figure au dossier, le document attendu est incomplet puisque les travaux n'y sont pas clairement décrits ou que l'échéancier n'est pas précisé. Ainsi, les travaux réalisés, leur durée et leur coût sont susceptibles de ne pas correspondre aux prévisions.
- 10.60** Ces lacunes peuvent également entraver l'application des principes liés à l'acquisition en éliminant des offreurs potentiels qui, en l'absence de spécifications suffisantes, s'abstiennent de soumissionner. En effet, une description du besoin trop vague et ambiguë ne permet pas aux fournisseurs d'évaluer avec justesse l'ampleur et la teneur des services à rendre. Certains ne veulent pas risquer de se retrouver dans des situations litigieuses en obtenant un contrat sans pouvoir le respecter intégralement par la suite, étant donné que ses composantes – qu'elles soient liées aux travaux, aux coûts ou aux échéances – étaient mal définies à la base. Dans ces conditions, les entités n'ont nullement l'assurance de bénéficier des services requis de façon économique.

TABLEAU 3

LACUNES RELATIVES AUX ÉTAPES DU PROCESSUS D'ACQUISITION –
RÉSULTAT SOMMAIRE DES EXTRAPOLATIONS

Lacunes relevées en fonction des étapes	Pourcentage des contrats visés (extrapolation)
Définition du besoin • Absente ou incomplète	19
Analyse des options • Absence de preuve	55
Préparation de l'appel d'offres • Documents incomplets	99*
Sollicitation des fournisseurs • Obtention d'une seule soumission conforme et acceptable	66**
• Utilisation des exceptions afin de ne pas utiliser le processus d'appel d'offres	24
Sélection du fournisseur	s.o.
Établissement du contrat • Ne contient pas toutes les clauses requises	99
• Absence de 20 p. cent ou plus des clauses requises	40
• Signature du contrat après le lancement des travaux	33
• Délai moyen des signatures tardives	34 jours (±14 jours)***
Suivi de l'exécution des travaux • Absence de preuve	40
• Non-respect des clauses contractuelles	58
Évaluation des services reçus du fournisseur • Aucune évaluation	86

* Ce pourcentage est basé sur les extrapolations relatives à trois entités. En ce qui concerne la quatrième, nous n'avons pas été en mesure de vérifier cet élément, car cette dernière ne juge pas nécessaire de conserver l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, une fois le contrat adjugé.

** Ce pourcentage renvoie à tous les dossiers où l'adjudication des contrats s'est effectuée sans véritable concurrence. Il est composé d'appels d'offres publics, d'appels d'offres sur invitation et des recours aux exceptions.

*** Le lecteur aura compris que cette extrapolation n'est pas du même ordre que celle des autres éléments du tableau.

Analyse des options

10.61 Une étape tout aussi primordiale que la précédente quant à l'exercice d'une gestion éclairée concerne le choix du moyen à privilégier pour parvenir aux résultats escomptés. Ce choix ne devrait être arrêté qu'après l'examen minutieux de toutes les options susceptibles de répondre au besoin, qu'il s'agisse de ressources internes ou externes. Une telle démarche permet de déterminer les coûts et les échéanciers rattachés aux solutions possibles, d'en évaluer la faisabilité en plus d'en apprécier le ratio coûts-bénéfices et, ainsi, d'orienter objectivement les responsables dans le choix de la décision finale. Aussi, afin de s'assurer que l'acquisition de services est l'option la plus opportune, les ministères et organismes du gouvernement doivent d'abord réaliser pareille analyse.



Les entités invoquent souvent la pénurie de personnel (résultant du plafonnement de l'effectif) pour expliquer l'absence d'une analyse des options et ainsi justifier le recours à des ressources externes.

- 10.62** Bien que cette évaluation ne soit pas toujours essentielle, il est surprenant qu'on ne retrouve pas, dans une proportion de 55 p. cent, d'indice démontrant qu'une analyse des options a bel et bien eu lieu. La principale raison invoquée pour expliquer l'absence de cette analyse est la pénurie de personnel résultant du plafonnement de l'effectif. Dans de nombreux cas, le manque de ressources aurait éliminé la possibilité de développer une solution à l'interne. Par conséquent, certains gestionnaires que nous avons rencontrés considèrent le recours à des fournisseurs comme la seule modalité dont ils disposent pour aller de l'avant. Nonobstant les difficultés rattachées à cette démarche d'évaluation, il nous paraît néanmoins nécessaire que les entités, qui se voient confier la gestion de fonds publics, puissent appuyer chacune de leurs décisions sur une justification bien pesée.
- 10.63** Deux des entités vérifiées s'efforcent de renverser la tendance observée ailleurs. Par exemple, en février 1996, l'une a déposé un mémoire au Conseil du trésor en vue de remplacer des ressources externes, dans le domaine des technologies de l'information, par des ressources internes (permanentes et occasionnelles). Cette récupération de 50 années-personnes fut acceptée en mars 1996. En procédant ainsi, on a réussi à démontrer la surutilisation de la sous-traitance et le niveau d'inefficacité organisationnelle qu'elle provoque. L'entité dit utiliser cette approche lorsque des besoins ou des mandats particuliers nécessitent une augmentation de son effectif; c'est dans cet esprit qu'elle a soumis un autre mémoire en 1999. Elle suit donc de près l'évolution de certains projets et connaît la disponibilité de ses ressources opérationnelles. Bref, elle détient une information susceptible de l'éclairer au moment de procéder à de nouvelles acquisitions. La seconde entité a effectué une démarche similaire, visant ainsi à récupérer 50 années-personnes en 1999, aussi dans le domaine des technologies de l'information.
- 10.64** Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner une dévalorisation de l'emploi et une déqualification des fonctions professionnelles. Cette pratique risque de provoquer, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte; s'installe ainsi un lien de dépendance avec les fournisseurs. D'une part, pour des besoins très spécialisés, la formation est trop longue pour attendre que les employés aient acquis les connaissances requises. D'autre part, une augmentation de l'effectif peut générer plus tard un excédent de personnel, amenant ainsi des dépenses injustifiées. D'où l'importance de procéder judicieusement à l'analyse des options dans chacun des cas.

Préparation de l'appel d'offres

- 10.65** Dans un souci de transparence, ce document doit fournir à tous les intéressés une information complète, y compris les spécifications nécessaires à la préparation de leur soumission.
- 10.66** Afin de répondre à cette exigence, l'appel d'offres doit traiter au moins des critères d'évaluation et de leur pondération, des étapes du processus de sélection et de leurs échéances. Aussi, elle doit inclure notamment les clauses suivantes : description des travaux, échéanciers, rôles et responsabilités des parties, modalités de calcul de prix, modalités quant au suivi des travaux, propriété intellectuelle des services obtenus, confidentialité, conflits d'intérêts, assurance responsabilité, modalités en cas de résiliation, modalités quant à la gestion des changements, modalités en cas de non-conformité, modalités concernant le règlement des différends et modalités de facturation et de paiement. Ces renseignements permettent au soumissionnaire de savoir ce qu'on attend de lui et de connaître les conditions de réalisation du contrat. Ainsi, on diminue les risques d'ambiguïté et d'éventuelles mésententes entre les parties.
- 10.67** Pour trois entités, nous estimons que, dans 99 p. cent des acquisitions ayant nécessité un appel d'offres, les documents nécessaires sont incomplets. De fait, sont omis plusieurs éléments relatifs, entre autres, aux conflits d'intérêts, à la confidentialité, aux modalités quant à la gestion des changements, aux modalités concernant le règlement des différends, à l'assurance responsabilité et à la résiliation.
- 10.68** Par contre, en ce qui concerne la quatrième entité, elle ne juge pas nécessaire de conserver l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, telles que les instructions aux soumissionnaires et les projets de contrats. Une telle pratique est pour le moins imprudente. En effet, advenant une plainte ou un litige, les gestionnaires n'ont plus en leur possession les données permettant d'établir la teneur exacte des conditions stipulées initialement. Ils ne peuvent non plus consulter cette information pour des contrats futurs.
- 10.69** Donc, au regard de cette entité, nous avons été réduits à mener une analyse très sommaire. Incapables d'émettre une opinion éclairée à son sujet, nous n'avons pas l'assurance que l'appel d'offres possède les qualités minimales attendues.
- 10.70** À l'instar de nos observations précédentes qui soulignaient les répercussions possibles d'une information déficiente, le manque de clarté et d'exhaustivité caractérisant les appels d'offres risque d'écartier indûment des fournisseurs potentiels.



Sollicitation des fournisseurs

- 10.71** Pareille démarche joue un rôle de premier ordre pour favoriser la saine concurrence. En effet, elle vise à joindre le plus grand nombre de soumissionnaires en mesure de combler le besoin de l'entité, et ce, à partir des types d'appels d'offres et des modes de sollicitation prévus par la réglementation.
- 10.72** Pour être jugées « conformes » au moment de leur évaluation initiale, les offres doivent satisfaire à diverses conditions, telles que la présentation dans les délais prescrits, la signature du document original par une personne autorisée et l'absence de modalités conditionnelles ou restrictives. Ensuite, pour ce qui est des services professionnels, une offre déclarée conforme doit afficher un minimum de 60 points, attribués par un comité de sélection à l'aide d'une grille d'évaluation de la qualité, pour être jugée « acceptable », sinon elle est automatiquement rejetée. Enfin, selon le mode de sollicitation, seuls des critères qualitatifs déterminent le gagnant ou encore il est choisi sur la base de tels critères et du prix. En ce qui a trait aux services auxiliaires, l'offre gagnante, parmi les soumissions conformes, est déterminée uniquement en fonction du prix.
- 10.73** Par ailleurs, la réglementation prévoit des situations où l'entité n'est pas obligée de procéder à un appel d'offres, par exemple pour un contrat conclu avec le seul fournisseur pouvant offrir le service. Toutefois, le recours à une des exceptions précisées dans la réglementation doit être justifié et les motifs doivent figurer au dossier d'acquisition.

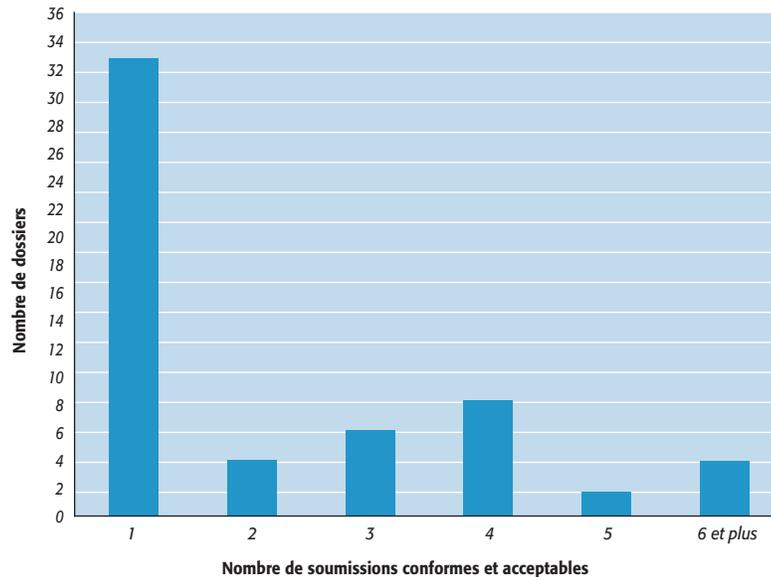
Résultat de la sollicitation

- 10.74** Nous avons constaté que la sollicitation des fournisseurs ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'un marché concurrentiel puisque le nombre de soumissions conformes et acceptables par dossier est peu élevé. Le graphique 1 illustre le bilan des entités vérifiées à ce chapitre.
- 10.75** On observe que les entités n'ont reçu qu'une soumission conforme et acceptable par acquisition à l'égard de 33 dossiers, qui se répartissent comme suit : 10 appels d'offres publics, 4 appels d'offres sur invitation et 19 dossiers sans appel d'offres. Bien que ces derniers renvoient aux cas assimilés à des situations d'exception, ils ont été inclus dans notre analyse, puisque nous voulions présenter un bilan global de l'adjudication des contrats sans véritable concurrence. Selon nos estimations, ce type d'adjudication prévaut dans 66 p. cent des contrats.
- 10.76** En ce qui concerne l'utilisation des exceptions, les entités font souvent valoir le caractère particulier des services recherchés pour ne pas lancer d'appel d'offres et attribuer plusieurs contrats sans laisser libre cours à la concurrence. Or, même si elle se réfère aux exceptions, cette pratique concerne tout de même 24 p. cent des acquisitions. De plus, la nécessité rattachée aux situations qualifiées d'exceptions n'est pas clairement documentée dans tous les cas.

**Des 57 dossiers examinés,
33 ne comportent
qu'une seule soumission
conforme et acceptable.**

GRAPHIQUE 1

RÉSULTAT DE LA SOLLICITATION (57 dossiers)



- 10.77** Ainsi, dans 8 des 19 dossiers de cette nature, rien n’indiquait qu’on avait pris des mesures raisonnables et suffisantes démontrant que le fournisseur choisi était le seul à pouvoir offrir le service demandé.
- 10.78** Le fait qu’un gestionnaire ne connaisse qu’une source d’approvisionnement ne suffit pas à conclure qu’il faille traiter l’acquisition en usant des procédures réservées à ce type d’exceptions. Celui-ci doit faire la preuve qu’il a fait les démarches nécessaires pour s’assurer que personne d’autre n’est en mesure de combler le besoin en question. En outre, un gestionnaire ne peut alléguer qu’un fournisseur est le seul en lice sur la base de l’expérience que ce dernier a acquise à la suite des contrats dont il a antérieurement bénéficié. Le recours systématique à cette explication pour nier la pertinence de lancer des appels d’offres entache sérieusement l’esprit et l’intention de la politique d’adjudication des marchés du gouvernement.
- 10.79** En l’absence d’autres soumissionnaires, comme le fournisseur présélectionné est déjà assuré que le contrat lui revient, le gestionnaire se retrouve dans l’obligation de négocier les prix de gré à gré. Cette situation diminue le rapport de force entre les parties, ce qui risque de défavoriser l’acquéreur.
- 10.80** Dans d’autres administrations publiques, pour pallier cette difficulté, on encourage les ministères et organismes du gouvernement qui prévoient octroyer un contrat sans lancer un appel d’offres à annoncer publiquement le projet de contrat. À cette fin, un préavis d’adjudication de contrat est publié dans le répertoire électronique



des appels d'offres afin de s'assurer qu'aucun autre fournisseur n'est intéressé par ledit contrat. Si ce préavis ne donne lieu à aucune contestation valable dans les 15 jours civils suivant sa parution, l'entente initiale est alors jugée concurrentielle et peut être attribuée conformément aux procédures habituelles.

- 10.81** Au surplus, les entités ne cumulent pas d'information suffisante en ce qui a trait aux résultats des sollicitations et, conséquemment, ne peuvent procéder à une analyse approfondie de leur processus. Or, cette dernière les aiderait à déterminer les causes lorsque le nombre de soumissions est décevant. Notamment, on pourrait s'interroger sur la fréquence élevée des contrats adjugés à un fournisseur présélectionné sans qu'il y ait eu d'appel d'offres.

Mode de sollicitation

- 10.82** Lors d'un appel d'offres pour l'acquisition de services professionnels, les entités sont tenues de déterminer à l'avance le mode de sollicitation. Si ce dernier est dit « avec prix », les critères qualitatifs et le montant proposé entrent en ligne de compte pour l'évaluation de la soumission. Par contre, lorsque la sollicitation s'effectue selon le mode « sans prix », ce que prévoit notamment la réglementation dans le cas des services d'ingénieurs ou d'architectes, seuls les critères qualitatifs déterminent le choix du soumissionnaire gagnant.
- 10.83** Le mode de sollicitation sans prix fait en sorte que le pouvoir de négociation de l'entité est très limité car, au moment de fixer la valeur du contrat, le fournisseur a l'assurance d'obtenir celui-ci. En outre, pour certaines catégories de services, ce sont les décrets gouvernementaux qui établissent le tarif horaire consenti au fournisseur. Lors de notre vérification, nous avons constaté que la portion des appels d'offres pour lesquels le prix n'est pas un critère d'évaluation est importante. En effet, on a eu recours à cette approche dans 10 des 28 dossiers d'acquisition de services professionnels octroyés par appel d'offres. Bien que la réglementation oblige dans plusieurs cas le recours à ce mode de sollicitation, il va à l'encontre du principe voulant l'obtention des services requis de façon économique, puisqu'il élimine toute concurrence à cet égard.
- 10.84** Une étude demandée par le Secrétariat a été réalisée en mai 1998 et mise à jour en mars 1999. Elle s'intéresse à l'impact d'une nouvelle méthode instaurée à la suite d'une décision du Conseil du trésor et expérimentée par la Société immobilière du Québec. Cette approche implique que les architectes et les ingénieurs soient eux aussi soumis au mode de sollicitation réunissant les critères qualitatifs et le prix. L'auteur de cette étude a observé que cette façon d'agir a permis de réduire les honoraires professionnels de 44 p. cent par rapport aux tarifs stipulés dans les décrets gouvernementaux, et ce, tout en préservant la qualité des services. De plus, le Secrétariat réalise d'autres études quant aux modes de sollicitation.

Sélection du fournisseur

- 10.85** L'évaluation des offres et la sélection du soumissionnaire gagnant doivent reposer sur une procédure objective et équitable. Ainsi, une analyse basée sur les critères décrits dans l'appel d'offres, l'utilisation d'une grille d'évaluation et le recours à un comité de sélection constituent le canevas d'une démarche impartiale. Cette forme d'évaluation n'est requise que pour les services professionnels, lorsque plus d'un fournisseur est invité à soumissionner.
- 10.86** Il faut par ailleurs que le comité fasse consensus quant aux points accordés à chaque offre de service et qu'il soit en mesure d'étayer adéquatement les résultats. En outre, la validation de certains renseignements présentés dans l'offre gagnante permet de s'assurer que la décision du comité ne s'appuie pas sur des éléments erronés.
- 10.87** Une démarche objective revêt toute son importance lorsqu'une ou plusieurs soumissions n'obtiennent pas la note de passage pour ce qui est de l'évaluation de la qualité de la proposition; l'élimination des fournisseurs concernés vient alors restreindre la concurrence. Une telle démarche est également de mise dans les situations où les résultats sont très serrés. À preuve, dans 5 des 28 dossiers vérifiés pour lesquels le choix du fournisseur a été déterminé par un comité de sélection, on observe un écart maximum de 1,6 p. cent entre le premier rang et le second.
- 10.88** Nous avons constaté que les évaluations, lorsqu'elles sont requises, ont toujours été effectuées par un comité de sélection et appuyées d'une grille reprenant les critères mentionnés dans l'appel d'offres. Toutefois, les résultats qui en découlent ne reposent pas toujours sur des balises et des indicateurs.
- 10.89** Pourtant, la segmentation des critères d'évaluation en balises très précises et la définition d'une échelle d'appréciation au moyen d'indicateurs augmentent l'objectivité de l'exercice. Ainsi, lors de l'évaluation du critère qui concerne l'expérience du fournisseur dans des projets similaires, on peut recourir à des balises particulières, assorties d'indicateurs qui déterminent les modalités du pointage; par exemple, deux points seront accordés au fournisseur faisant valoir de un à trois projets pertinents, trois points, à celui qui a à son crédit de quatre à six projets pertinents et ainsi de suite.
- 10.90** Or, bien que les gestionnaires précisent fréquemment des balises (23 des 28 dossiers), telles que le nombre de projets similaires réalisés antérieurement, venant se greffer aux critères de sélection, ils négligent le plus souvent (24 des 28 dossiers) de leur adjoindre des indicateurs, c'est-à-dire des échelles d'appréciation qui favorisent l'objectivité des résultats.
- 10.91** En outre, aucune justification satisfaisante ne vient appuyer les cotes attribuées par consensus dans 10 des 28 dossiers vérifiés. Dans ces cas, il serait difficile d'expliquer à un fournisseur éliminé le bien-fondé du choix du comité de sélection.

Les cotes attribuées dans près du tiers des dossiers vérifiés ne sont pas justifiées.



- 10.92** L'exemple suivant est éloquent : l'analyse d'un contrat d'acquisition d'une valeur de 50 000 dollars montre que le soumissionnaire classé au premier rang affiche un résultat de 90 p. cent tandis que celui qui occupe le deuxième rang a obtenu 89 p. cent. En présence d'un écart aussi faible, on s'attendrait à ce que la décision du comité soit solidement documentée. Néanmoins, aucune explication manuscrite ne vient la soutenir clairement. De surcroît, les résultats de l'évaluation conduite en fonction des critères de l'appel d'offres ne reposent pas, de façon générale, sur des balises et des indicateurs. Il est ardu de circonscrire les bases sur lesquelles les soumissions ont été appréciées et de mettre en lien les notes accordées avec les spécifications formulées au départ. Par conséquent, l'entité n'est pas en mesure d'expliquer objectivement ces résultats quasi identiques, puisque le dossier ne contient que les cotes se rapportant à chacun des critères.
- 10.93** Par ailleurs, les renseignements fournis par les soumissionnaires gagnants ne sont habituellement pas validés par les comités de sélection qui devraient, sur base d'échantillonnage, corroborer cette information. Cette omission peut conduire à des décisions inéquitables ou à l'octroi de contrats à des fournisseurs qui sont dans l'impossibilité de livrer les services attendus ou d'offrir la qualité requise.

Établissement du contrat

- 10.94** La préparation et la signature du contrat viennent consolider l'ensemble du processus d'acquisition en définissant les conditions de réalisation du projet et les relations futures entre le demandeur et l'offreur de services. Ce document occupe une place centrale, car la suite du processus dépend, entre autres, de son contenu. Aussi le contrat doit-il être complet, c'est-à-dire contenir au moins les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres, être autorisé et signé avant le début des travaux et être conforme, quant à la teneur des éléments qui le composent, à l'appel d'offres et à la soumission, le cas échéant.
- 10.95** Nos travaux démontrent que la quasi-totalité des contrats ne contiennent pas toutes les clauses requises : nous estimons que ce problème touche 99 p. cent des acquisitions. Au moins 20 p. cent de ces clauses sont absentes, et ce, dans une proportion de 40 p. cent des contrats. Par exemple, dans plusieurs dossiers, le contrat ne fait pas mention des modalités de suivi des travaux, des modalités quant à la gestion des changements, des modalités en cas de non-conformité et de la question de l'assurance responsabilité. Les lacunes relevées à cet égard sont susceptibles de nuire à la transparence du processus et de susciter l'émergence de situations litigieuses.
- 10.96** Pour trois des entités vérifiées, l'examen des contrats révèle que les différentes clauses et conditions stipulées ne sont pas toujours conformes à celles de l'appel d'offres ; au moins un élément important diffère dans 7 des 32 dossiers passés en revue. Pareille inadéquation entraîne a posteriori un manque d'équité envers les autres fournisseurs potentiels qui auraient peut-être soumissionné ou obtenu le

contrat sur la base de ces nouvelles conditions. Par exemple, dans un des contrats, la clause relative à l'échéancier ne coïncide pas avec ce qu'on peut lire dans l'appel d'offres, le début des travaux ayant été reporté de 41 jours et la fin, de 31 jours. Or, parmi les 12 fournisseurs qui ont pris connaissance de l'information contenue dans l'appel d'offres, 3 n'y ont pas donné suite et 6 se sont désistés, invoquant le manque de ressources disponibles pendant la période concernée. Le fait d'ajuster les paramètres en cours de route compromet le libre accès aux contrats gouvernementaux.

- 10.97** Quant à la quatrième entité, comme nous l'avons mentionné dans la section traitant de la préparation de l'appel d'offres, elle n'a pu fournir les documents nécessaires à notre analyse. En conséquence, la cohérence de l'information n'a pas été évaluée.
- 10.98** Enfin, les gestionnaires manquent souvent de rigueur en ce qui a trait à la signature des documents. Nous estimons que 33 p. cent de contrats ont été signés après le lancement des travaux. Dans les dossiers vérifiés, nous avons observé que ce retard varie de 2 à 142 jours. Le délai moyen est estimé à 34 jours (avec une marge d'erreur de 14 jours). Bien que ces travaux aient été préalablement autorisés, une telle pratique risque d'engendrer des litiges, difficiles à régler en l'absence d'une signature en bonne et due forme. Le conflit peut même aboutir à l'abandon des travaux et à l'annulation de l'entente. Le cas échéant, il faut répéter la procédure d'appel d'offres pour trouver un nouveau fournisseur, avec tous les retards et les coûts supplémentaires que de tels contretemps occasionnent.

Suivi de l'exécution des travaux

- 10.99** Un suivi rigoureux doit être exercé afin de vérifier que les travaux réalisés correspondent à ceux qui ont été demandés et que les échéances, les coûts et les autres modalités du contrat ont été respectés. La consignation au dossier de l'information se rapportant aux activités menées à ce chapitre, aux observations confirmant le bon déroulement des travaux, aux problèmes et aux correctifs est un impératif : en tout temps, elle permet à quiconque d'obtenir rapidement un tableau complet du degré de réalisation du contrat.
- 10.100** À cet égard, nous estimons que, dans une proportion de 40 p. cent, il n'y a aucune preuve de suivi, mis à part l'approbation des factures ou des heures de travail effectuées. Cette faille quant à la documentation du suivi concerne principalement trois des quatre entités vérifiées. Par ailleurs, dans une proportion de 58 p. cent, il y a un non-respect de clauses contractuelles importantes. Par exemple, des dossiers font problème en ce qui a trait aux échéances tandis que d'autres nous informent que les travaux réalisés ne sont pas conformes à ceux prévus initialement. Pourtant, on ne retrouve aucune note pour justifier ces écarts.



10.101 Les faiblesses observées quant au suivi du contrat peuvent nuire à l'obtention de services de qualité, effectués dans les délais prescrits et au meilleur coût. De plus, les agents gouvernementaux n'ont pas de documentation suffisante pour étayer l'évaluation des services obtenus et pour appuyer leur cause en cas de litige.

Évaluation des services reçus du fournisseur

10.102 Le processus d'acquisition se clôt avec l'achèvement des travaux et le paiement final. Il serait néanmoins incomplet sans une évaluation des services livrés. En effet, cette procédure contribue à distinguer les bons fournisseurs des mauvais et, par conséquent, favorise l'obtention future de services de qualité. C'est pourquoi une telle évaluation doit être effectuée en fin de contrat et prise en considération lors du paiement du dernier versement. Il convient également de s'y référer pour mieux préparer les activités ultérieures en matière d'acquisition.

Malgré la pertinence et l'obligation d'évaluer les services obtenus, dans 86 p. cent des cas, cette étape est laissée pour compte.

10.103 Bien que la réglementation oblige les entités à évaluer le rendement des fournisseurs pour les contrats de services professionnels de 10 000 dollars et plus et les contrats de services auxiliaires de 5 000 dollars et plus, et malgré la pertinence d'apprécier les services obtenus, cette étape ultime est laissée pour compte dans une proportion de 86 p. cent selon nos estimations. Au surplus, dans les cas où une évaluation des services a été faite, on constate qu'elle n'est pas prise en considération au regard de nouvelles acquisitions. Les gestionnaires se privent du seul moyen d'exprimer leur opinion sur la prestation réelle des personnes ou entreprises qui ont accès à des contrats couverts par des fonds publics.

10.104 En négligeant cet exercice de rétroaction, on risque de confier d'autres mandats à des fournisseurs dont la performance laisse à désirer et de compromettre la qualité des services. En outre, la mise à jour du fichier des fournisseurs du gouvernement ne peut être effectuée, le cas échéant, pour donner une image fidèle des offreurs de services. Finalement, les ministères et organismes du gouvernement sont susceptibles de verser aux fournisseurs la totalité des sommes prévues au contrat avant même d'avoir obtenu pleine et entière satisfaction.

10.105 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés de s'assurer que**

- **les acquisitions de services sont appuyées par une définition du besoin complète et précise;**
- **une analyse des options susceptibles de répondre au besoin est effectuée préalablement à toute acquisition de services, et qu'on retrouve au dossier d'acquisition la justification du choix retenu;**
- **le document d'appel d'offres énonce clairement toutes les spécifications requises, notamment en ce qui a trait aux clauses et aux conditions afférentes, afin de communiquer une information complète aux fournisseurs intéressés;**

- la sollicitation des fournisseurs permet d'obtenir un nombre optimal de soumissionnaires pour qu'il y ait concurrence;
- la sélection du fournisseur tend vers une procédure reposant sur des éléments objectifs et équitables;
- le contrat est signé avant le lancement des travaux, qu'il inclut les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres et que sa teneur soit conforme aux données figurant dans l'appel d'offres, le cas échéant;
- un suivi rigoureux de l'exécution des travaux est exercé, tout en veillant au respect des clauses contractuelles;
- une évaluation des services obtenus du fournisseur est effectuée à la fin du contrat et est prise en compte lors du paiement des travaux et de l'octroi de contrats futurs.

10.106 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de poursuivre ses travaux concernant les modes de sollicitation qui favorisent l'obtention des services requis de façon économique.

Documentation des dossiers

Aucun dossier ne contenait toute l'information souhaitée.

10.107 Au début de la vérification, nous nous attendions à trouver dans les dossiers la majeure partie de la documentation nécessaire à notre démarche. À cet égard, des représentants du Secrétariat estimaient qu'un dossier relatif à l'attribution d'un contrat devrait comprendre, à tout le moins, les éléments suivants: la description du besoin, le devis technique, l'appel d'offres, la liste des soumissions reçues et analysées avec les résultats de leur évaluation, le contrat, les avenants s'il y a lieu, les démarches complémentaires d'information et de conseil, les preuves confirmant le suivi, le rapport de rendement du fournisseur ainsi qu'une liste de vérification montrant ce qui a été fait et par qui. Or, aucun dossier ne contenait toute la documentation souhaitée.

10.108 Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés de voir à ce que les dossiers contiennent toute la documentation appuyant chacune des étapes du processus d'acquisition.



10.109 Résumé des commentaires des entités

Définition du besoin

Une entité nous apprend qu'elle est engagée « [...] depuis quelques années dans une démarche d'amélioration de ses processus administratifs et [qu'elle] est en voie d'élaboration d'un guide qui aidera à mieux définir le besoin ». Une autre laisse entendre que, lorsque les contrats sont attribués sans appel d'offres, cette étape est moins importante puisque le fait de ne pas détenir une information exhaustive à cet égard ne pénalise pas d'autres fournisseurs.

Analyse des options

À ce sujet, les entités affirment que cet exercice est effectué, bien que les résultats de cette analyse ne soient pas consignés dans le dossier. Une entité déclare par ailleurs qu'« un rappel à ce sujet sera fait aux gestionnaires ».

Au surplus, trois entités soulignent qu'elles suivent déjà une démarche structurée à ce chapitre ou travaillent actuellement à l'élaboration d'un processus pour analyser la sous-traitance en collaboration avec les syndicats concernés.

Préparation de l'appel d'offres

À ce propos, deux entités considèrent comme facultatives, notamment pour les services auxiliaires, certaines clauses qui ne figurent pas dans les documents vérifiés.

L'entité visée par le commentaire soulignant qu'elle ne conservait pas l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, nous a indiqué ce qui suit : « Relativement à la préparation d'appel d'offres, [elle] conservera à l'avenir au dossier principal du contrat un exemplaire complet des documents d'appel d'offres [...] ».

Sollicitation des fournisseurs

« Nous pouvons comprendre que le Vérificateur général se questionne sur le pourcentage élevé de contrats qui se concluent par la présence d'une seule soumission conforme à la fin du processus. Cependant, le contexte dans lequel évoluent les ministères et les organismes fait en sorte que plusieurs facteurs hors de leur contrôle nuisent à la concurrence du marché et que ces situations s'expliquent par différentes raisons. Mentionnons, à titre d'exemple, le nombre limité de fournisseurs pour certains produits, la disponibilité limitée des fournisseurs en certaines périodes (an 2000) et l'exclusivité de services pour l'entretien de logiciels. » Trois des entités abondent en ce sens.

La quatrième ajoute ceci : « Dès 1996, nous avons observé le phénomène de soumissionnaire unique et avons expliqué son existence par la très grande complexité des systèmes de gestion informatisés [...] et l'ampleur de nos mandats qui amenaient les firmes invitées à nous répondre qu'elles n'avaient ni l'expertise ni les ressources suffisantes pour réaliser ces mandats. Depuis, [nous avons] changé [notre] environnement technologique, ce qui, combiné à la fin des travaux des mégaprojets reliés aux technologies de l'information comme « Le passage à l'an 2000 », semble avoir favorisé l'augmentation du nombre moyen de soumissionnaires. »

En ce qui concerne la justification de l'utilisation des exceptions, une entité réagit comme suit: « Nous sommes toutefois conscients de la lacune relative à l'absence de pièces justificatives aux dossiers et effectuerons un rappel aux gestionnaires en ce sens. »

Sélection des fournisseurs

Voici les propos que nous avons recueillis à cet égard: « Nous endossons totalement l'objectif du Vérificateur général de vouloir démontrer un maximum d'objectivité lors de l'évaluation des propositions de services professionnels en adjoignant une échelle d'appréciation aux critères de sélection [...] mais il y aura toujours une ombre de subjectivité ». Précisons que deux entités partagent cet avis.

Enfin, une entité visée par notre commentaire ayant trait à l'utilisation d'indicateurs précise qu'elle « respecte les pratiques recommandées par le Conseil du trésor de ne pas établir d'indicateurs qui viendraient pondérer l'évaluation des offres au-delà des balises retenues. Le comité de sélection peut ainsi retenir toutes les informations pertinentes sans être limité aux seules possibilités prévues. »

Établissement du contrat

Les porte-parole de tous les milieux dont nous avons examiné les activités font valoir, notamment pour les services auxiliaires, que certaines clauses dont nous déplorions l'absence sont facultatives.

Quant à la correspondance entre les documents d'appel d'offres et le contrat, deux entités affirment que les mesures nécessaires seront prises pour la garantir.

De plus, il y en a autant qui reconnaissent que les contrats ne sont pas toujours signés avant le début des travaux. La première indique qu'elle verra à remémorer aux intéressés cette obligation, tandis que la seconde mentionne que « le fournisseur [...] est lié [à l'appel d'offres] par sa soumission » et qu'ainsi, « [elle] se sent bien protégée ».

Suivi de l'exécution des travaux

Une entité nous spécifie qu'elle recueille l'information se rapportant aux travaux réalisés et au déroulement du mandat, mais omet d'inscrire ces renseignements dans le dossier. Elle compte néanmoins mener deux projets où seront élaborés des plans de gestion des données archivées qui amélioreront la situation.

De plus, une autre précise ceci: « À moins qu'il n'en soit dit autrement dans le contrat signé entre les parties, le suivi et l'acceptation des travaux se font généralement par l'approbation de la facture ou des heures travaillées, et ce, principalement dans les dossiers de faible valeur ».

Évaluation des services reçus du fournisseur

À cet égard, deux entités nous signalent qu'elles feront un rappel aux gestionnaires afin de remédier à cette situation.



ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les actions du Secrétariat du Conseil du trésor contribuent à la clarté des orientations et objectifs poursuivis en matière d'acquisition de services professionnels et auxiliaires, à leur compréhension par les ministères et organismes du gouvernement ainsi qu'à leur intégration aux décisions des gestionnaires.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit proposer au gouvernement et communiquer aux ministères et organismes du gouvernement des objectifs clairs qui concourent à l'accomplissement des orientations gouvernementales.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit élaborer des indicateurs de performance qui mesurent l'atteinte des objectifs.
- Les moyens mis en place par le Secrétariat du Conseil du trésor doivent permettre aux personnes engagées dans le processus d'acquisition de services d'avoir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires (formation, consultation, fichier central des fournisseurs, directives, guides) pour contribuer à la réalisation des objectifs.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les ministères et organismes du gouvernement vérifiés ont mis en place un encadrement en matière d'acquisition de services professionnels et auxiliaires qui permet l'atteinte des orientations et des objectifs gouvernementaux, qui facilite leur compréhension ainsi que leur intégration aux décisions des gestionnaires.

Critères

- Les ministères et organismes du gouvernement doivent connaître toutes les mesures adoptées par le gouvernement qui balisent les acquisitions de services.
- Les ministères et organismes du gouvernement doivent définir les responsabilités qui incombent aux différentes personnes engagées dans le processus d'acquisition de services et leur obligation de rendre compte.
- Les moyens mis en place par les ministères et organismes du gouvernement doivent permettre aux personnes engagées dans le processus d'acquisition de services d'avoir les connaissances (formation et consultation), les compétences (formation) et les outils nécessaires (directives, guides) pour contribuer à la réalisation des objectifs.
- Les ministères et organismes du gouvernement doivent exercer une surveillance périodique de la gestion de leurs acquisitions de services :

- en obtenant une information de gestion fiable, suffisante, pertinente, compréhensible et disponible en temps opportun relativement à l'atteinte des objectifs;
- en analysant cette information;
- en agissant en fonction des résultats de cette analyse.

Objectif

Évaluer si les ministères et organismes du gouvernement vérifiés réunissent les conditions favorables à la saine concurrence et à l'obtention des services requis de façon économique lorsqu'ils ont besoin de services professionnels et auxiliaires.

Critères

- La définition du besoin relatif à l'acquisition de services doit être effectuée et inclure notamment les éléments suivants :
 - description du besoin (objectif, motif, fréquence, etc.);
 - durée des travaux ou date de livraison;
 - expérience et connaissances requises pour l'exécution des travaux.
- L'analyse des options pour combler le besoin et la démonstration servant à justifier le choix retenu doivent être effectuées. De plus, cette analyse doit tenir compte, entre autres :
 - des ressources disponibles dans l'entité et sur le marché externe;
 - des coûts et bénéfices de chaque option;
 - de l'échéancier propre à chaque option.
- L'appel d'offres doit traiter au moins des critères d'évaluation des offres de service et leur pondération, des étapes du processus de sélection et leurs échéances et inclure notamment les clauses suivantes :
 - description des travaux;
 - échéancier;
 - rôles et responsabilités des parties;
 - modalités de calcul de prix;
 - modalités de suivi des travaux;
 - propriété intellectuelle des services obtenus;
 - confidentialité;
 - conflits d'intérêts;
 - assurance responsabilité;
 - modalités en cas de résiliation;
 - modalités quant à la gestion des changements;
 - modalités en cas de non-conformité;
 - modalités concernant le règlement des différends;
 - modalités de facturation et de paiement.

- La sollicitation des fournisseurs doit notamment être effectuée :
 - en vue d’obtenir le plus grand nombre de soumissionnaires qui respectent les exigences et les critères de qualité et de prix;
 - à partir des types d’appels d’offres et des modes de sollicitation prévus par la réglementation;
 - en informant, dans un délai raisonnable, tous les fournisseurs sollicités lorsque surviennent des modifications au besoin exprimé initialement.
- La sélection du fournisseur doit être effectuée, entre autres :
 - en utilisant les moyens d’évaluation préconisés par la réglementation, par exemple l’utilisation d’une grille d’évaluation et d’un comité de sélection;
 - en s’appuyant sur les critères d’évaluation décrits dans l’appel d’offres;
 - en justifiant la détermination du nombre de points accordés à chacun des fournisseurs;
 - en validant certaines informations pertinentes, incluses dans les offres gagnantes;
 - en informant les fournisseurs des résultats.
- Le contrat doit être autorisé et signé avant le début des travaux, inclure les clauses habituellement énoncées dans un appel d’offres et être conforme, quant à la teneur des éléments qui le composent, à l’appel d’offres et à l’offre de services du fournisseur, le cas échéant.
- Un suivi de l’exécution des travaux doit être réalisé et les clauses contractuelles doivent être respectées. Toute modification des clauses doit être justifiée, documentée et approuvée par les deux parties.
- L’évaluation des services du fournisseur doit être faite et prise en compte lors du paiement des travaux et de l’octroi de contrats futurs.
- L’information consignée dans les dossiers doit être pertinente, complète, compréhensible et fiable.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du trésor apprécie l’efficacité des moyens mis en place en matière d’acquisition de services et effectue une reddition de comptes sur les résultats obtenus.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit :
 - évaluer si les pouvoirs, les responsabilités et l’obligation de rendre compte sont clairement définis;
 - obtenir de l’information de gestion fiable, suffisante, pertinente, compréhensible et disponible en temps opportun (par exemple les rapports de vérification du Contrôleur des finances, les rapports des vérificateurs internes, etc.);
 - procéder à l’analyse de cette information;
 - agir en fonction des résultats de cette analyse (rapport sur les résultats obtenus aux différentes parties au dossier, recommandations au gouvernement et aux différents intéressés sur les correctifs à apporter, etc.).
- La reddition de comptes effectuée par le Secrétariat du Conseil du trésor doit notamment traiter :
 - de la clarté des orientations gouvernementales et de leur intégration aux décisions;
 - de l’à-propos et de la pertinence des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs visés;
 - de la réalisation des résultats escomptés;
 - des effets secondaires des moyens mis en œuvre;
 - des coûts liés au processus d’acquisition de services;
 - du degré de satisfaction des fournisseurs et des autres utilisateurs du processus d’acquisition de services.



ANNEXE 2 – PRINCIPALES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE POUR L'OCTROI DE CONTRATS

CONDITIONS À RESPECTER	SERVICES PROFESSIONNELS	SERVICES AUXILIAIRES
	\$	\$
Sollicitation des offres Seuil à partir duquel il faut recourir à l'appel d'offres pour le choix d'un fournisseur	10 000	5 000
Type d'appel d'offres		
• Sur invitation à au moins trois fournisseurs au choix de l'organisation	s.o.	De 5 000 à 9 999
• Sur invitation à l'aide du fichier des fournisseurs du gouvernement	De 10 000 à 99 999*	De 10 000 à 99 999*
• Public	100 000 et plus**	100 000 et plus**
Mode de sollicitation		
• Appel de soumissions (demande de prix ou de taux)	s.o.	Oui
• Appel de candidatures ou de propositions de réalisation des travaux (avec ou sans prix)	Oui	s.o.
Mode de sélection des fournisseurs		
• Plus basse soumission	s.o.	Oui
• Comité de sélection avec évaluation basée sur la qualité et, si applicable, le prix	Oui	s.o.
• Situations nécessitant une autorisation du Conseil du trésor	Contrat ≥ 500 000 ou Contrat > 3 ans	Contrat ≥ 500 000 ou Contrat > 3 ans

* Si la spécialité n'est pas inscrite au fichier des fournisseurs, l'organisation doit procéder soit sur invitation à au moins trois fournisseurs de son choix, soit par appel d'offres public.

** Le seuil est porté à 200 000 dollars si les accords intergouvernementaux ne s'appliquent pas, par exemple pour les services fournis par certains professionnels tels que les ingénieurs et les comptables agréés.

ANNEXE 3 – EXTRAITS DE LA LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Article 3

Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère. Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

Article 4

Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

- 1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale ;
- 2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) ;
- 3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le Fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le Curateur public.