

Ententes-cadres de services professionnels en TI

(Service des technologies
de l'information)



Table des matières

1. Contexte.....	197
2. Objectif de l'audit et portée des travaux.....	198
3. Principaux constats.....	199
4. Résultats de l'audit.....	200
4.1. Processus d'acquisition.....	200
4.2. Administration des ententes-cadres.....	216
5. Conclusion	230

Liste des sigles

BDP	bureau de projets	PTI	Programme triennal d'immobilisations
DPS	Division Performance TI et sourçage	STI	Service des technologies de l'information
EPM	Enterprise Project Management	TI	technologies de l'information
PCO	contrôleur de projets		

4.4. Ententes-cadres de services professionnels en TI (Service des technologies de l'information)

1. Contexte

La mission du Service des technologies de l'information (STI) est de soutenir les unités d'affaires de la Ville dans la prestation de services à la population montréalaise par l'exploitation, l'entretien et l'évolution des solutions d'affaires et des infrastructures technologiques, par la réalisation proprement dite des projets convenus et par le soutien aux utilisateurs des technologies. Pour ce faire, le STI dispose d'un budget annuel de fonctionnement de l'ordre de 70 M\$ et d'un Programme triennal d'immobilisations (PTI) estimé à 240 M\$ pour les exercices 2015-2017. Le portefeuille de projets du STI pour cette période comporte 26 projets en continuité, dont 9 nouveaux projets prioritaires en 2015.

Les équipes de projet du STI sont composées d'une main-d'œuvre interne et de ressources externes. Ces ressources externes d'appoint sont utilisées en fonction des besoins pour réaliser les projets et servent de complément aux ressources internes lorsque des compétences techniques plus pointues sont nécessaires.

À la suite de l'appel d'offres public n° 12-11916, les instances ont approuvé, en 2012, cinq conventions d'honoraires professionnels relatives à des ententes-cadres pour des ressources d'appoint en informatique, selon cinq groupes de familles de profils. Ces ententes-cadres, d'une durée de trois ans et venant à échéance en décembre 2015, devaient permettre au STI de combler la majorité de ses besoins en ressources externes. Les enveloppes budgétaires autorisées pour ces ententes totalisent 32,4 M\$ et se répartissent entre les firmes présentées au tableau 1.

Tableau 1 – Ententes-cadres

Firme	Familles de profil	Entente (\$)
1. Cofomo	Gestion de projet, Architecture, Sécurité informatique	7 212 388 \$
2. Systematix	Développement de système	8 039 960 \$
3. CGI	Développement de systèmes spécialisés	2 460 833 \$
4. DMR-Fujitsu	Spécialité solutions intégrées ERP Oracle	13 773 059 \$
5. Dessau	Spécialité géomatique	948 164 \$
Total		32 434 404 \$

À noter que le Groupe 6 relatif à la spécialité télécommunications qui était prévu à cet appel d'offres n'a pas fait l'objet d'une entente-cadre, car la seule soumission reçue n'a pas atteint la note de passage.

En réponse aux événements survenus en 2008, le STI a considérablement revu ses façons de faire. Il a développé une nouvelle stratégie et des orientations pour le processus d'appel d'offres de 2012 et a identifié certaines vulnérabilités dans ses contrôles au moment du recours à des ressources d'appoint. Ce faisant, il a modifié le cadre de gestion de ses projets et de ses programmes. Il a mis en place une équipe responsable de la gestion des ententes-cadres qui relevait de la Direction bureau de projets (BDP) jusqu'au début de l'année 2014. À la suite de l'implantation de la nouvelle structure de gestion du STI, cette responsabilité est dorénavant assumée par la Division Performance TI et sourcing (DPS), qui relève directement du directeur du STI. La mise en place de cette nouvelle division était en cours au moment de notre audit, ainsi la formation de l'équipe n'était pas terminée.

Dans ce contexte et considérant les attentes que nous avait exprimées le directeur du STI quant à une intervention souhaitée de notre part au sujet du cadre de gestion contractuelle, nous avons jugé opportun d'effectuer un audit des ententes-cadres de services professionnels liées aux technologies de l'information (TI).

2. Objectif de l'audit et portée des travaux

Notre audit avait pour objectif de déterminer si le processus d'acquisition et l'administration des ententes-cadres en matière de services professionnels liées aux TI sont gérés conformément au cadre normatif en vigueur et aux principes de saine gestion.

Plus spécifiquement, nos travaux d'audit ont comporté, d'une part, la revue des principales étapes du processus d'acquisition, soit : l'établissement des besoins, l'analyse des options, la sollicitation du marché et la mise en concurrence ainsi que la sélection des firmes. D'autre part, nous avons examiné les contrôles exercés sur l'utilisation des ententes-cadres, notamment ceux afférents aux processus de demande de ressources externes, de contrôle des coûts et des échéanciers et de reddition de comptes.

À cet effet, nous avons recueilli de l'information au cours d'entrevues avec des représentants du STI et nous avons examiné divers documents, dont ceux relatifs au processus de l'appel d'offres public n° 12-11916, au référentiel de la Ville en gestion de projet technologie de l'information et des communications (TIC), au *Guide d'encadrement administratif – Utilisation*

des ententes-cadres en ressources d'appoint informatiques et à l'appui de la facturation des firmes.

La période visée par notre audit s'échelonne du 1^{er} janvier 2013 au 30 juin 2015 et les résultats de nos travaux sont basés sur l'état de la situation qui prévalait au 31 octobre 2015, à l'exception du volet « Facturation et autorisation de paiement », dont il est fait mention à la rubrique 4.2.3 du présent rapport. Pour ce volet, nous avons effectué des procédés d'audit additionnels couvrant toute la période des ententes-cadres se terminant le 31 décembre 2015. Par conséquent, les modifications ou les améliorations qui auraient pu être apportées ultérieurement ne sont pas reflétées dans le présent rapport.

3. Principaux constats

Au terme de nos travaux d'audit, nous avons effectué les principaux constats suivants :

- **Processus d'acquisition**

- La planification des besoins n'a pas été étayée par une analyse adéquate de la charge de travail globale à accomplir et de la capacité interne du STI en matière de profils de compétence et d'expérience;
- Le comblement des besoins, par voie d'ententes-cadres, n'a pas été étayé par une analyse rigoureuse des alternatives eu égard aux coûts, aux risques, aux contraintes et aux avantages de chacune d'elles;
- La sollicitation du marché n'a pas permis d'atteindre l'objectif du libre jeu de la concurrence, et ce, plus particulièrement pour les Groupes 3, 4, 5 et 6;
- L'analyse des soumissions n'a pas été effectuée avec toute la rigueur attendue, et ce, plus spécifiquement en ce qui trait aux taux horaires dits « disproportionnés » soumis par l'adjudicataire éventuel des Groupes 1, 3 et 5;
- Le choix du mode contractuel préconisé a fait en sorte que les firmes n'ont assumé qu'une faible part des risques liés à la réalisation des mandats qui leur ont été confiés.

- **Administration des ententes-cadres**

- Plusieurs ressources externes ont été utilisées pour remplir des fonctions stratégiques durant les phases préalables à la réalisation d'un projet, alors que le recours à ces ressources durant ces phases doit être exceptionnel en vertu des encadrements du STI;
- Les demandes de ressources externes du STI, effectuées par voie de la « Fiche mandat », étaient souvent génériques sans établir de lien avec le projet et ne

précisaient pas les livrables et les jalons spécifiques rendant ainsi difficile le suivi des travaux effectivement réalisés;

- Seulement 8 des 346 ressources proposées dans les soumissions des adjudicataires ont rendu des services au STI. Qui plus est, les dispositions contractuelles sont muettes quant aux modalités entourant l'obligation de l'adjudicataire de fournir le personnel désigné dans sa soumission ou celle relative à son remplacement. Par ailleurs, nous avons relevé plusieurs fiches mandats dont les qualifications exigées étaient moindres que celles prévues pour le profil défini aux ententes-cadres;
- Les lacunes de contrôle interne dans le processus de saisie, d'approbation, de facturation et d'autorisation de paiement du temps des ressources externes induisent le risque que les montants facturés ne représentent pas fidèlement les heures effectivement travaillées sur les différents mandats;
- Une seule évaluation du rendement d'un échantillon de ressources externes a été effectuée depuis le début des ententes-cadres, alors qu'aucune évaluation des firmes n'a été réalisée;
- La reddition de comptes mensuelle prévue sur les ententes-cadres n'a été effectuée que sur demande et son contenu ne permettait de suivre que l'évolution financière des ententes. En outre, la diffusion du rapport inhérent à cette reddition de comptes n'a pas été effectuée à tous les niveaux de gestion appropriés.

4. Résultats de l'audit

4.1. Processus d'acquisition

Nos travaux d'audit ont permis de montrer que, de façon générale, les dispositions législatives et réglementaires en matière d'adjudication des contrats ont été observées, comme le choix du mode de sollicitation du marché, la composition et la neutralité des comités de sélection. Toutefois, plusieurs des étapes préalables à l'attribution des ententes-cadres n'ont pas été exécutées avec la rigueur attendue. À cet effet, nous présentons, dans les prochaines sections, nos constatations et recommandations à l'égard des possibilités d'améliorations qui ont été relevées.

4.1.1. Établissement des besoins

4.1.1.A. Constatations

Selon les lignes directrices de la Politique d'approvisionnement de la Ville :

L'identification des besoins est essentielle dans leurs aspects qualitatifs (techniques), quantitatifs (prévisions de consommation), temporels (délais), de destination (près du lieu d'utilisation), et de juste prix (estimation) des besoins à combler¹.

L'équipe pilotant le processus d'appel d'offres, en collaboration avec des responsables de la gestion de projet, a contribué à l'établissement des besoins. Ils ont utilisé les planifications des projets présents et à venir pour estimer le nombre d'heures nécessaires par profil. Sur la base de la différence entre ce nombre d'heures et celui obtenu à partir des profils déjà pourvus à l'interne, ils ont déterminé les besoins à combler pour que le BDP puisse réaliser les projets du PTI qui lui étaient confiés. Le STI n'avait toutefois pas à sa disposition de portrait clair des compétences et des expériences afférentes à ces profils.

Aucune documentation n'a pu nous être remise permettant d'appuyer la détermination de ces besoins à combler. En outre, nous nous serions attendus à retrouver une analyse de l'effectif du STI en matière de profils de compétences et d'expériences.

Par ailleurs, dans le cadre de la planification de ses besoins, le STI a statué sur une stratégie et des orientations quant aux types de tâches qu'il souhaitait confier à des ressources externes. Selon le *Document d'orientations ressources d'appoint en informatique*, préparé par le STI en vue de l'appel d'offres de 2012, les lignes directrices pour le recours en ressources d'appoint étaient de compléter ses équipes de projets avec des ressources externes possédant des compétences techniques pointues, d'exclure les fonctions stratégiques et de développer une expertise interne dans les champs de l'administration, de la gestion de portefeuille, de contrôleur de projets (PCO) et des chefs de projets (sauf sénior). En conséquence, plusieurs profils compris dans les ententes-cadres antérieures ont été exclus de l'appel d'offres de 2012, comme celui de gestionnaire de portefeuille, de conseiller stratégique et de PCO.

Ces orientations du STI vont dans le sens des bonnes pratiques au moment du recours à des ressources externes en TI. En confiant à des ressources internes plutôt qu'externes des fonctions stratégiques, le STI s'assure de conserver la mainmise de ses projets et de maintenir son expertise. Le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec ajoute à cette liste

¹ Source : Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal, adoptée le 27 octobre 2011, section 7.1 « Planification et identification des besoins ».

de fonctions dites « stratégiques », les postes de conseiller en architecture. Par la nature de leurs fonctions, les conseillers en architecture peuvent influencer sur la stratégie, les orientations technologiques des projets ainsi que sur l'acquisition de technologies.

Dans un contexte de rareté des ressources et d'évolution constante des technologies, le STI considère que l'externalisation partielle de ces fonctions stratégiques procure des avantages. Nous convenons que l'expertise de tiers a son utilité et qu'il n'est pas toujours possible d'internaliser l'ensemble de ces fonctions. Toutefois, il importe que le STI demeure vigilant quant aux risques auxquels il peut être confronté dans pareille situation.

Au terme de l'établissement de ses besoins, le STI avait déterminé 35 profils de compétences regroupés dans six groupes aux fins du lancement de l'appel d'offres. Comme mentionné précédemment, le Groupe 6 n'a pas été attribué au terme de l'évaluation de la seule soumission reçue.

Estimation des coûts

En ce qui a trait aux taux horaires utilisés pour l'estimation des coûts, ils correspondraient, selon les propos de représentants du STI, aux taux moyens du marché en vigueur au moment de la préparation de l'appel d'offres.

Tout comme pour les heures estimées, aucune documentation n'a pu nous être remise pour appuyer les taux horaires utilisés dans les estimations de coûts. Une information fiable et disponible est nécessaire au moment de l'évaluation des soumissions pour prendre des décisions éclairées. Des statistiques portant sur les taux horaires du marché pour des professionnels en informatique auraient dû se retrouver dans le dossier du STI appuyant les estimations de coûts.

4.1.1.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin :

- **de documenter adéquatement ses besoins et l'estimation des coûts au cours de ses futurs appels d'offres en matière de services professionnels;**
- **d'actualiser les fonctions stratégiques qui devraient être gardées à l'interne.**

Réponse de l'unité d'affaires :

Cette recommandation a déjà été appliquée partiellement dans le nouveau modèle pour les appels d'offres en services professionnels pour des ressources d'appoint en informatique, mis en place à l'automne 2015.

- 1. Le modèle propose une approche d'appels d'offres en plusieurs lots, pour mieux répondre aux besoins. La méthode d'estimation des coûts existante, basée sur les profils similaires de deux ententes-cadres comparables (2008-2012 et 2013-2015) sera enrichie en fonction des nouveaux appels d'offres. Une base de connaissances sera mise en place pour mieux estimer les coûts. **(Échéancier prévu : juin 2017)***
- 2. Un exercice exhaustif d'élaboration des profils de compétences a été mis sur pied pour aligner les types de postes demandés aux pratiques du marché et référentiels, permettre d'apprécier les nouveaux types de postes sur le marché et identifier quels types de ressources sont ou seront critiques à court et moyen termes. L'actualisation des fonctions stratégiques qui devraient être gardées à l'interne sera finalisée dans le cadre du plan de développement de compétences. **(Échéancier prévu : juin 2017)***

4.1.2. Analyse des options

4.1.2.A. Constatations

Selon les lignes directrices de la Politique d'approvisionnement de la Ville : « *L'identification des besoins doit aussi considérer les risques, contraintes et particularités de chaque projet d'acquisition, et les options possibles.*² ». Dans le cas présent, les options possibles comprennent l'embauche, la formation de ressources internes ou le recours à des ressources externes. Ces options devraient faire l'objet d'une analyse comparative au chapitre des coûts, des délais, des risques et des avantages afin de permettre à l'administration municipale de prendre une décision éclairée.

Le STI accorde beaucoup d'importance aux avantages du recours à des ressources externes, comme la souplesse et la capacité de tirer parti de compétences spécialisées. L'embauche et la formation de ses ressources internes pour certains profils de ressources n'ont été considérées que dans la mesure où les postes étaient vacants. Implicitement, le STI considèrerait que le recours à des ressources externes leur était imposé en raison des mesures de rationalisation des effectifs qui se succèdent depuis quelques années à la Ville. De plus, le STI soutient que les salaires non compétitifs offerts par la Ville pour ce type d'expertise très spécialisée lui causeraient des difficultés lors du recrutement de ressources.

² Selon la Politique d'approvisionnement de la Ville de Montréal, adoptée le 27 octobre 2011, section 7.1 « Planification et identification des besoins ».

Malgré ces considérations, une analyse des options est incomplète si aucune comparaison formelle liée à chacune d'elles n'est effectuée. Nous nous serions attendus à ce que le STI étaye sa décision de recourir à des ressources externes par une analyse comparative montrant que cette option était la plus avantageuse dans les circonstances.

4.1.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin de s'assurer, à l'avenir, que sa décision de recourir aux ressources externes est étayée au préalable par une analyse comparative des options eu égard aux coûts, aux délais, aux risques et aux avantages de chacune d'elles.

Réponse de l'unité d'affaires :

Le positionnement sur le sourcing, adopté à la fin de l'année 2015 a permis, d'une part, de mettre en place des mécanismes standardisés de vigie de marché et, d'autre part, de définir une grille d'analyse des coûts totaux de possession. Cette approche est en pilotage et sera déployée à toutes les unités d'affaires du Service des TI. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.1.3. Sollicitation du marché et mise en concurrence

4.1.3.A. Constatations

La sollicitation du marché vise à mettre plusieurs entreprises en concurrence afin d'obtenir le service recherché au meilleur prix possible, tout en respectant le cadre réglementaire.

Nombre de soumissions conformes

En mai 2012, les instances ont autorisé le lancement de l'appel d'offres public n° 12-11916, lequel a été publié en juillet. Cet appel d'offres a fait l'objet de trois addenda. Il est à noter que le deuxième addenda a engendré des changements substantiels au devis ainsi que des changements à la grille d'expérience détaillée des profils de ressources demandés.

Des 36 preneurs des documents d'appel d'offres, seulement 14 d'entre eux ont présenté une soumission. En excluant le Groupe 6³, 13 firmes différentes ont présenté une soumission, certaines pour plus d'un groupe. Le comité de sélection a ainsi procédé, dans les faits, à l'évaluation technique de 31 soumissions.

³ Nous avons exclu de notre analyse le Groupe 6 – Spécialité télécommunications étant donné que ce marché n'a pas été attribué, la seule soumission reçue n'ayant pas atteint la note de passage.

Le suivi effectué par le Service de l'approvisionnement montre que seulement 5 des 22 firmes n'ayant pas soumissionné ont remis le formulaire « Avis de désistement ». Ces firmes ont principalement invoqué qu'elles n'avaient pas la capacité de répondre aux demandes de l'appel d'offres ou ne pouvaient garantir la disponibilité des ressources pour toute la durée des ententes-cadres.

Dans les circonstances, nous nous serions attendus à ce que des mesures additionnelles soient prises auprès des firmes qui n'ont pas remis ce formulaire afin de mieux circonscrire les raisons de ces désistements et de permettre d'apporter, le cas échéant, les correctifs qui s'imposent aux appels d'offres éventuels.

Les résultats de l'évaluation technique des 31 soumissions reçues pour les marchés attribués à la suite de cet appel d'offres sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 - Résultats de l'évaluation technique des soumissions reçues

Nom de la firme/Note obtenue	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	
1. Cofomo	71,5 %	67,8 %				
2. Systématix	73,8 %	71,8 %				
3. CGI	79,3 %	77,4 %	80,3 %	78,5 %		
4. Fujitsu	79,0 %	78,5 %		81,9 %	80,6 %	
5. Dessau					78,9 %	
6. LGS	72,9 %	75,9 %				
7. Facilité	70,0 %	65,5 %	71,0 %			
8. C.I.A.	69,3 %	67,0 %	66,0 %	69,0 %		
9. Groupe Conseil OSI	68,9 %	63,3 %	59,8 %			
10. GFI Solutions d'affaires	64,5 %	65,5 %				
11. TechSolCom	54,1 %	59,6 %				
12. Telus		55,5 %				
13. Pro2p				59,4 %		
Soumissions conformes	6	4	2	2	2	16
Nombre de soumissions	10	11	4	4	2	31
% de soumissions conformes	60,0 %	36,4 %	50,0 %	50,0 %	100,0 %	51,6 %
Légende :						
Note de l'adjudicataire						
Nombre de firmes considérées conformes ayant obtenu la note de passage de 70 points : 7						

Voici les principaux constats qui se dégagent de notre analyse :

- Un peu plus de 50 % des soumissions reçues ont obtenu une note supérieure ou égale à 70 % et, par conséquent, ont été jugées conformes;
- 7 des 15 soumissions jugées non conformes ont obtenu une note près du seuil minimal de 70 %;
- Seulement 4 des 11 soumissions du Groupe 2 ont été jugées conformes, soit 36,4 %;
- Peu de soumissionnaires ont présenté une offre pour les Groupes 3, 4 ou 5 et, de surcroît, seulement 50 % d'entre eux ont été jugés conformes pour les Groupes 3 et 4. À noter que la valeur des ententes de ces deux groupes représente 50 % de la valeur totale des ententes conclues dans le cadre de cet appel d'offres.

Selon la grille d'évaluation, les critères portant sur la capacité de production, l'expérience et l'expertise de la firme ainsi que sur l'expérience et l'expertise de son équipe représentent 80 % de la note intérimaire. Nous constatons que les firmes de plus petite envergure ont obtenu des résultats plus faibles sur ces critères. Soulignons que les firmes retenues emploient toutes plus de 100 employés. Il est raisonnable de penser que ces critères favorisent *de facto* les firmes de plus grande envergure au détriment des plus petites.

Les causes de non-conformité des soumissions rejetées n'ont pas été analysées et documentées dans le dossier de l'appel d'offres. Nous nous serions attendus à ce qu'elles le soient eu égard aux principes de saine gestion et compte tenu du faible taux de conformité des offres reçues.

Le faible taux de réponse à l'appel d'offres, les explications obtenues des avis de désistement de même que les résultats de l'évaluation technique de chacune des soumissions suggèrent que l'envergure des contrats est problématique et qu'elle a pu avoir pour effet de limiter la concurrence.

À notre avis, le STI devrait envisager des solutions afin d'amener plus de firmes à soumissionner sur ses appels d'offres éventuels en matière de services professionnels. À titre d'exemple, le regroupement des profils et l'envergure des appels d'offres pourraient être revus, ou encore ceux-ci pourraient être modulés de manière qu'il y ait plus d'un adjudicataire par groupe de familles de profils. En favorisant l'accès des plus petites firmes aux contrats de la Ville, le STI assure une plus grande égalité des chances envers ses fournisseurs potentiels tout en favorisant l'obtention du meilleur prix.

4.1.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin de favoriser une plus grande concurrence lors des futurs appels d'offres en matière de services professionnels.

Réponse de l'unité d'affaires :

Cette recommandation a déjà été appliquée dans le nouveau modèle d'appel d'offres en services professionnels pour des ressources d'appoint en informatique, utilisé à l'automne 2015.

*Le modèle propose une approche d'appels d'offres en plusieurs lots pour favoriser la concurrence. Il préconise la vigie de marché des fournisseurs potentiels au Québec et l'envoi, par le Service de l'approvisionnement, d'un avis d'émission d'appel d'offres. Il respecte le cadre législatif et réglementaire auquel est soumise la Ville. **(Complété)***

4.1.3.C. Recommandation

Nous recommandons au Service de l'approvisionnement en concertation avec le Service des technologies de l'information :

- de solliciter les preneurs de cahiers des charges n'ayant pas remis le formulaire « Avis de désistement » afin d'obtenir de ces derniers les raisons pour lesquelles ils n'ont pas soumissionné;
- d'analyser les causes du rejet des soumissions au terme de leur évaluation technique lorsque le taux de non-conformité excède un seuil considéré élevé, et ce, dans l'optique d'apporter, le cas échéant, des modifications aux futurs appels d'offres en matière de services professionnels liés aux technologies de l'information.

Réponses des unités d'affaires :

SERVICE DE L'APPROVISIONNEMENT

Les agents d'approvisionnement compilent les informations du formulaire Avis de désistement à soumissionner. S'ils constatent et sont en mesure d'identifier les fournisseurs qui n'ont pas remis ce formulaire dûment rempli, ils appellent ceux-ci afin de connaître les raisons du désistement à soumissionner et inscrivent celles-ci dans le GDD. S'il y a lieu, ils indiquent, toujours dans le GDD et le dossier, les actions à prendre pour le prochain appel d'offres.

Le Service de l'approvisionnement va s'assurer d'ajouter au répertoire actuel de suivi, un fichier qui compile les raisons pour lesquelles les soumissionnaires se sont retirés du processus d'appel d'offres.

L'équipe de la Division des pratiques et contrôles fera un échantillonnage de façon périodique (au trimestre) pour s'assurer que le fichier des raisons des désistements

est ajouté au répertoire qui consigne des documents d'appels d'offres. (**Échéancier prévu : juin 2016**)

Commentaires du vérificateur général :

Nous notons que le plan d'action n'aborde pas le deuxième volet de notre recommandation concernant l'analyse des causes de rejet des soumissions au terme de leur évaluation technique lorsque le taux de non-conformité excède un seuil considéré élevé.

Compte tenu de l'heure de tombée de la production de notre rapport annuel, nous n'avons pu obtenir le plan d'action amendé. Nous poursuivrons les démarches entreprises à cette fin ultérieurement.

SERVICE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Le STI suivra les directions qui seront émises par le Service de l'approvisionnement selon leur plan d'action.

Extrait du plan d'action du Service de l'approvisionnement pour le 4.1.3.C :

*« Les agents d'approvisionnement compilent les informations du formulaire **Avis de désistement à soumissionner**. S'ils constatent et sont en mesure d'identifier les fournisseurs qui n'ont pas remis ce formulaire dûment rempli, ils appellent ceux-ci afin de connaître les raisons du désistement à soumissionner et inscrivent celles-ci dans le GDD. S'il y a lieu, ils indiquent, toujours dans le GDD et le dossier, les actions à prendre pour le prochain appel d'offres.*

Le Service de l'approvisionnement va s'assurer d'ajouter au répertoire actuel de suivi, un fichier qui compile les raisons pour lesquelles les soumissionnaires se sont retirés du processus d'appel d'offres.

*L'équipe de la Division des pratiques et contrôles fera un échantillonnage de façon périodique (au trimestre) pour s'assurer que le fichier des raisons des désistements est ajouté au répertoire qui consigne des documents d'appels d'offres. » (**Échéancier prévu : non applicable pour le Service des TI**)*

Taux horaires soumissionnés

Le tableau 3 présente l'écart entre les montants de la soumission de l'adjudicataire et ceux de l'estimation interne pour chacun des groupes.

Tableau 3 – Écart entre la soumission de l'adjudicataire et l'estimation interne

Firme	Soumission de l'adjudicataire	Estimation interne	Écart en (\$)	Écart en %
1. Cofomo	7 212 388 \$	9 581 886 \$	(2 369 498 \$)	-24,7 %
2. Systematix	8 039 960 \$	8 897 042 \$	(857 082 \$)	-9,6 %
3. CGI	2 460 833 \$	2 726 327 \$	(265 494 \$)	-9,7 %
4. DMR- Fujitsu	13 773 059 \$	13 436 557 \$	336 502 \$	+2,5 %
5. Dessau	948 164 \$	1 131 871 \$	(183 707 \$)	-16,2 %

Conformément au *Règlement sur la Commission permanente du conseil d'agglomération sur l'examen des contrats*, le comité exécutif a confié à la Commission l'examen des soumissions des adjudicataires éventuels des Groupes 1 et 4. En effet, cet examen devait être effectué dans le cas du Groupe 1 parce que l'écart entre le prix soumis et l'estimation interne était supérieur à 20 %, alors que dans le cas du Groupe 4, le montant de la soumission était supérieur à 10 M\$.

Au terme de son questionnement sur les écarts entre les estimations internes et les prix soumis ainsi que sur l'ampleur des changements introduits par le second addenda, la Commission a statué que le processus d'appel d'offres était conforme. À noter que le sommaire décisionnel fait mention que les écarts entre les estimations internes et les prix soumis pour les Groupes 1 et 5 s'expliquent essentiellement par des taux horaires soumissionnés inférieurs aux taux moyens du marché.

Effectivement, notre analyse révèle des écarts importants entre les taux horaires estimés et ceux soumis par l'adjudicataire de même qu'entre ceux soumis par les soumissionnaires dans ces groupes, mais également dans les autres groupes. Dans certains cas, nous notons que les taux soumis par l'adjudicataire sont disproportionnés (voir le tableau 4 ci-après).

Tableau 4 – Comparaison du taux horaire de l'adjudicataire avec l'estimation de la Ville et avec le taux horaire moyen soumis par tous les soumissionnaires conformes (par profil)

	Écart Adjudicataire / Estimation	Écart Adjudicataire / Moyen
Groupe 1 – Gestion de projet – Architecture – Sécurité		
• Chef de projet	-38,4 %	-22,2 %
• Spécialiste en gestion de changement	-39,8 %	-27,2 %
• Architecte de données	-23,9 %	-6,8 %
• Architecte technologique	-20,2 %	-4,8 %
• Architecte en applications	-16,6 %	0,3 %
• Architecte en entrepôts de données	-20,2 %	-8,5 %
• Spécialiste en sécurité informatique	36,6 %	0,0 %
Groupe 2 – Développement de système		
• Analyse d'affaires	0,4 %	-6,2 %
• Analyste fonctionnel Oracle	-16,9 %	-11,5 %
• Analyste-programmeur Oracle	-18,3 %	-9,3 %
• Administrateur de base de données	5,4 %	3,7 %
• Analyste fonctionnel	-16,0 %	-13,6 %
• Analyste en assurance qualité	-8,3 %	-4,3 %
• Analyste-programmeur orienté objet	-13,7 %	-10,5 %
• Administrateur de bases de données relationnelles	2,2 %	3,4 %
• Analyste fonctionnel en applications Web	-4,0 %	-5,1 %
• Analyste-programmeur en applications Web	-11,5 %	-7,1 %
Groupe 3 – Développement systèmes spécialisés		
• Administrateur de systèmes (Z/OS)	-8,3 %	11,1 %
• Analyste fonctionnel (Natural/Adabas/IDMS, Cobol, [...])	-14,9 %	-6,3 %
• Analyste-programmeur (Natural/Adabas/IDMS, Cobol, [...])	-0,8 %	3,0 %
• Administrateur Notes	-14,8 %	-11,8 %
• Développeur Notes	-3,5 %	1,2 %
Groupe 4 – Solutions intégrées ERP Oracle		
• Spécialiste en solutions intégrées	1,2 %	2,0 %
• Architecte d'affaires et applicatifs solutions intégrées	-3,9 %	-10,0 %
• Analyste fonctionnel en solutions intégrées	6,1 %	-4,8 %
• Architecte technologique E-business Suite d'Oracle	-7,3 %	3,2 %
• Administrateur de base de données E-business Suite	-8,7 %	3,0 %
• Analyste technique E-business Suite d'Oracle	-2,4 %	0,3 %
• Analyste-programmeur E-business Suite d'Oracle	42,3 %	-3,8 %
• Analyste fonctionnel E-business Suite d'Oracle	41,1 %	1,9 %
• Administrateur de systèmes E-business Suite d'Oracle	4,3 %	-2,0 %
Groupe 5 – Géomatique		
• Architecte spécialisé en géomatique	-35,2 %	-22,7 %
• Analyste système en géomatique	-13,9 %	-6,8 %
• Analyste-programmeur en géomatique	21,3 %	2,3 %

Soulignons que des dispositions sont prévues dans les documents d'appel d'offres qui permettent à la Ville de se prémunir face à une telle situation et visent à favoriser la transparence du processus. En effet, en vertu des articles 23.2 et 9.6 de la section 1 « Instructions aux soumissionnaires », la Ville peut, d'une part, demander des informations additionnelles sur les prix soumis pour permettre la bonne compréhension de l'offre. D'autre part, elle peut rejeter une soumission dont le taux unitaire n'est pas proportionné, soit lorsque ce taux est inférieur ou supérieur de 20 % à la moyenne des taux unitaires présentés par tous les soumissionnaires.

Par conséquent, nous nous attendions à ce que le STI ait documenté adéquatement les raisons de ces disproportions afin d'établir si la soumission de l'adjudicataire éventuel était débalancée⁴ et que, le cas échéant, des mesures aient été prises en conséquence. Or, nous n'avons retracé aucune évidence documentaire à cet égard.

À notre avis, il importe que le STI fasse preuve de vigilance accrue lorsque des signaux d'alerte indiquent qu'une soumission peut être débalancée, comme dans le cas du profil du chef de projet où le taux horaire est anormalement bas. Tout d'abord, il faut se questionner sur l'exactitude des quantités estimées. Si, après examen, les quantités estimées sont considérées comme représentatives des besoins, il faut s'interroger si l'octroi du contrat dans ces conditions aura des répercussions dans l'éventuel processus de gestion contractuelle. En effet, le STI s'expose ainsi à un risque plus élevé que la firme ne fournisse pas le profil répondant aux exigences contractuelles ou qu'elle ne puisse combler ses demandes de ressources. D'ailleurs, nous notons que les heures réelles pour le profil du chef de projet ne représentent que 21 % des heures estimées. À cet égard, le STI nous a mentionné que la firme n'a pu répondre qu'en partie à ses demandes relativement à ce profil.

4.1.3.D. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires, lors de l'évaluation des futures soumissions, afin d'identifier, s'il y a lieu, les taux horaires disproportionnés, d'en analyser les causes et de prendre les mesures qui s'imposent dans les circonstances.

Réponse de l'unité d'affaires :

Dans le cadre de la mise en place de la base de connaissances pour l'estimation des coûts, une procédure d'analyse des soumissions et de rapport afin d'identifier les écarts sera mise en place. (Échéancier prévu : juin 2017)

⁴ Une soumission est considérée débalancée lorsqu'un soumissionnaire soumet un prix anormalement bas sur un article dont il anticipe que la consommation sera moindre que celle prévue, ou l'inverse.

Nombre d'heures estimées et consommation réelle

Le tableau suivant présente la consommation des heures pour chaque groupe/famille de profils comparativement au nombre d'heures prévues au devis. Le détail de la consommation des heures pour les Groupes 3 et 5 n'est pas présenté à cause de sa faible importance relative.

Tableau 5 – Comparaison entre le nombre d'heures estimées et la consommation réelle (par profil)

	Taux horaires Contrat	Heures estimées 3 ans	Heures réelles 2,5 ans	Écart entre réelles / estimées	Ratio heures réelles / estimées
Groupe 1 – Gestion de projet – Architecture – Sécurité					
• Chef de projet	85,00 \$	10 290	2 146	(8 144)	21 %
• Spécialiste en gestion de changement	83,00 \$	7 350	14 590	7 240	199 %
• Architecte de données	105,00 \$	9 922	–	(9 922)	0 %
• Architecte technologique	110,00 \$	9 922	3 033	(6 889)	31 %
• Architecte en applications	115,00 \$	9 922	13 506	3 584	136 %
• Architecte en entrepôts de données	110,00 \$	9 922	–	(9 922)	0 %
• Spécialiste en sécurité informatique	115,00 \$	3 675	–	(3 675)	0 %
Total Groupe 1		61 003	33 275	(27 728)	55 %
Groupe 2 – Développement de système					
• Analyse d'affaires	92,00 \$	7 350	29 987	22 637	408 %
• Analyste fonctionnel Oracle	81,00 \$	8 820	6 732	(2 088)	76 %
• Analyste-programmeur Oracle	72,00 \$	8 820	15 541	6 721	176 %
• Administrateur de BD	99,00 \$	8 820	590	(8 230)	7 %
• Analyste fonctionnel	77,00 \$	8 820	3 218	(5 602)	36 %
• Analyste en assurance qualité	84,00 \$	6 615	179	(6 436)	3 %
• Analyste-programmeur orienté objet	76,00 \$	8 820	3 162	(5 658)	36 %
• Administrateur de BD relationnelles	96,00 \$	8 820	937	(7 883)	11 %
• Analyste fonctionnel en applications Web	88,00 \$	8 085	238	(7 847)	3 %
• Analyste-programmeur en applications Web	78,00 \$	8 085	742	(7 343)	9 %
Total Groupe 2		83 055	61 326	(21 729)	74 %
Groupe 3 – Développement systèmes spécialisés					
Total Groupe 3		25 725	2 406	(23 319)	9 %
Groupe 4 – Solutions intégrées ERP Oracle					
• Spécialiste en solutions intégrées	139,50 \$	13 230	9 964	(3 266)	75 %
• Architecte d'aff. et applicatifs sol. intégrées	110,50 \$	11 760	10 746	(1 014)	91 %
• Analyste fonctionnel en sol. intégrées	108,10 \$	11 760	3 782	(7 978)	32 %
• Architecte tech. E-business Suite d'Oracle	127,90 \$	11 760	9 275	(2 485)	79 %
• Administrateur de BD E-business Suite	110,50 \$	11 760	2 380	(9 380)	20 %
• Analyste technique E-business Suite	104,70 \$	11 760	3 277	(8 483)	28 %
• Analyste-programmeur E-business Suite	87,20 \$	11 760	–	(11 760)	0 %
• Analyste fonctionnel E-business Suite	108,10 \$	11 760	–	(11 760)	0 %
• Administrateur de systèmes E-business	104,70 \$	11 760	277	(11 483)	2 %
Total Groupe 4		107 310	39 701	(67 609)	37 %
Groupe 5 – Géomatique					
Total Groupe 5		12 495	–	(12 495)	0 %
Total de tous les groupes		289 588	136 708	(152 880)	53 %

À six mois de l'échéance des ententes, d'une durée prévue de 36 mois, nous constatons que moins de 50 % des heures estimées initialement au devis ont été utilisées. En outre, nous notons que plusieurs des profils prévus à ces ententes n'ont aucunement été utilisés.

À notre avis, cette situation dénote une planification déficiente des besoins par le STI, ce qui a pu avoir pour effet de limiter la concurrence. En effet, il est raisonnable de penser que des firmes n'ayant pas soumissionné parce qu'elles estimaient ne pas avoir la capacité pour répondre à la demande de la Ville auraient pu le faire si ces besoins avaient été mieux prévus.

L'ampleur des écarts constatés entre les heures prévues et les heures réelles pose un questionnement sur la capacité véritable du STI à planifier adéquatement ses besoins en ressources externes sur un horizon de trois ans. En effet, le STI est notamment tributaire des aléas entourant les changements dans les priorités des projets TI du fait qu'il n'y a pas d'engagement ferme de la part de l'administration municipale à l'égard de la réalisation du PTI. En outre, les déficiences importantes que comporte la gouvernance des TI⁵, comme l'absence d'orientations stratégiques en TI et de plan directeur du STI, constituent également une entrave à une planification appropriée de ses besoins.

Nul doute qu'il est raisonnable d'anticiper que des écarts surviendront dans les besoins planifiés sur un horizon de trois ans, mais certainement pas de l'ampleur de ceux susmentionnés. Une telle situation risque, à notre avis, de miner l'intérêt des firmes potentielles à soumissionner sur de futurs appels d'offres du STI, d'autant plus que les modalités contractuelles ne comportent aucune garantie quant à des seuils minimaux d'heures ou encore de clauses de réajustement de prix advenant un nombre d'heures réelles inférieur ou supérieur à un pourcentage donné du nombre d'heures prévu.

Cette situation, conjuguée à nos constatations à l'égard du « Choix du mode contractuel » et de la « Sélection de la ressource et confirmation de mandat » aux sections 4.1.4 et 4.2.2 du présent rapport, nous amène à nous interroger à savoir si les ententes-cadres dans leur forme actuelle constituent l'alternative la plus appropriée dans les circonstances.

⁵ Rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal de 2014, chapitre 4.5 « Gouvernance des technologies de l'information ».

4.1.3.E. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de revoir la pertinence de la formule d'entente-cadre actuellement préconisée en matière de services professionnels, et ce, dans l'optique d'arrimer avec plus de justesse la planification de ses besoins avec ses besoins réels et d'intéresser davantage les firmes potentielles à soumissionner sur ses futurs appels d'offres.

Réponse de l'unité d'affaires :

L'analyse a été réalisée à l'été 2015 et la formule d'ententes-cadres par lots pour combler nos besoins en ressources d'appoint pour des projets (autres que majeurs ou à l'intérieur d'un programme) est la meilleure option, étant donné la très faible quantité de ressources spécialisées disponibles au sein du Service des TI.

*Depuis l'automne 2015, des appels d'offres pour des ressources d'appoint par programmes ou projets majeurs TI ont été lancés (Bureau de demain, Gestion des actifs municipaux, Approvisionnement III). Une vigie de marché des fournisseurs potentiels au Québec a été réalisée et le Service de l'approvisionnement a fait l'envoi d'un avis d'émission d'appel d'offres pour intéresser davantage les firmes potentielles.
(Complété)*

4.1.4. Choix du mode contractuel

4.1.4.A. Constatations

La Ville a préconisé le type de rémunération sur la base d'un taux horaire pour ses ententes-cadres de services professionnels liés aux TI. Le recours à ce type d'entente offre l'avantage de réduire les délais administratifs du fait que le processus d'adjudication de contrats n'a pas à être relancé et que l'approbation des instances n'a pas à être obtenue à l'égard de chacun des mandats confiés. Ce mode de rémunération est généralement privilégié lorsque la planification des travaux n'est pas précise.

Toutefois, le choix de ce mode contractuel fait en sorte que les firmes n'assument qu'une faible part des risques liés à la réalisation des mandats qui leur sont confiés. En effet, les ressources externes n'ont aucune obligation, dans les faits, à l'égard de la qualité des livrables et du respect des délais prévus au mandat. De plus, les pénalités en cas de sous-performance sont difficilement applicables dans pareille relation contractuelle. Somme toute, l'obligation des firmes se résume à fournir des ressources selon les demandes de la Ville et les taux horaires convenus.

Nous comprenons que la rémunération sur la base d'un taux horaire permet une plus grande flexibilité et que le contrat à forfait ne se prête pas à tous les types de projets. Néanmoins, compte tenu de l'envergure de ses projets et de son expérience acquise dans ce domaine, le STI devrait envisager des alternatives afin de transférer aux firmes une plus grande part des risques.

L'allotissement pourrait être une des avenues possibles. Cette approche permet de garder la maîtrise d'œuvre des projets en TI, de les segmenter en divers marchés de moindre envergure et de mieux répartir les risques liés à l'exécution des contrats entre la Ville et ses fournisseurs. Cependant, elle impose une solide planification des tâches et des livrables sous-jacents.

4.1.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information, corrélativement à la recommandation précédente, d'examiner la pertinence de recourir davantage à des modes contractuels en vertu desquels les firmes assumeraient une plus grande part des risques dans l'exécution des contrats en matière de services professionnels.

Réponse de l'unité d'affaires :

Une nouvelle stratégie de sourcing a été développée et mise en place en 2015. Elle préconise différents types de sourcing, incluant un modèle où les firmes ont une plus grande part de responsabilités. Par exemple, les services professionnels d'intégrateur pour le projet Bureau de demain. (Complété)

4.2. Administration des ententes-cadres

À la suite de l'attribution des ententes-cadres, le STI devait mettre en place de saines pratiques de gestion afin qu'elles soient utilisées conformément aux modalités contractuelles et aux encadrements administratifs.

4.2.1. Partage des rôles et des responsabilités

4.2.1.A. Constatations

Le recours aux ententes-cadres requiert l'implication de divers intervenants internes (des chargés de projet, des contrôleurs de projet et de portefeuille, un conseiller de la DPS) et externes (des firmes et des consultants). La gestion des ententes-cadres commande donc que leurs rôles et leurs responsabilités soient bien compris et déparagés.

Le *Guide d'encadrement administratif – Utilisation des ententes-cadres en ressources d'appoint informatiques* précise les rôles et les responsabilités des intervenants au moment de l'utilisation des ententes-cadres en ressources d'appoint informatique.

Sur la base des entrevues et de l'examen de documents, notre audit a permis de conclure que, de façon générale, les rôles et les responsabilités des intervenants ont été définis clairement, communiqués et assumés.

4.2.2. Processus de demande de ressource externe

4.2.2.A. Constatations

Le processus de demande de mandat pour une ressource externe sur entente-cadre permet au STI, notamment, d'obtenir les compétences qui répondent à ses besoins et de contrôler l'utilisation des sommes prévues à ces ententes. Ce processus comprend les étapes suivantes : l'expression du besoin, l'analyse de conformité, la sélection de la ressource et la confirmation du mandat.

Expression du besoin et analyse de conformité

Avant de recourir aux ententes-cadres, il importe au préalable de vérifier la disponibilité des ressources internes. Or, aucun outil de gestion du temps et de planification ne permet au STI de voir globalement et rapidement l'affectation de son effectif.

Bien que le STI s'apprête à intégrer la planification de l'ensemble de son effectif dans l'outil Microsoft Office Enterprise Project Management (EPM), l'absence d'une planification globale maintenue à jour ne lui permet pas actuellement de s'assurer de l'utilisation optimale de ses ressources internes.

À notre avis, le déclenchement du processus de demande de mandat pour une ressource externe devrait être conditionnel à une validation préalable de la disponibilité des ressources internes afin d'assurer une utilisation optimale des ressources du STI.

Selon le processus de « Demande de mandat » du STI, le recours à du personnel externe devrait être exceptionnel durant les phases préalables à la réalisation d'un projet. Cette façon de faire constitue en soi une bonne pratique. En effet, ces phases comportent notamment la conception ainsi que l'approbation de la solution du plan du projet et du budget. Or, nous avons été étonnés de constater que plusieurs ressources externes, remplissant des fonctions stratégiques, étaient impliquées durant ces phases.

Ces ressources externes ont d'ailleurs participé à l'élaboration d'un dossier d'affaires et d'une demande de renseignements auprès de fournisseurs potentiels. De plus, certaines de ces ressources contribueront prochainement à l'élaboration de l'appel d'offres qui s'en suivra. Cette situation n'est pas sans risque et exige une diligence ainsi qu'une surveillance particulière pour prévenir un cas de conflit d'intérêts.

À cet effet, des dispositions ont été prises par le STI auprès de la firme employant ces ressources afin de se prémunir contre ce risque de conflit d'intérêts. Toutefois, ces dispositions n'ont pas été formellement documentées. En outre, soulignons que ces mêmes ressources n'ont pas signé d'entente de confidentialité avec la Ville bien qu'elles aient accès ou aient eu accès à des renseignements sensibles et confidentiels.

Pareille situation place la Ville dans une position de vulnérabilité et peut compromettre l'intégrité de son processus éventuel d'appel d'offres. Non seulement un engagement de confidentialité devrait être signé dans un tel cas, mais des mesures devraient également être prises afin de conserver la trace des personnes et des firmes ayant participé à ces phases d'avant-projet.

Par ailleurs, la demande de mandat pour une ressource externe est concrétisée par la complétion d'une fiche mandat. Cette fiche mandat est très importante dans le processus de gestion des ententes-cadres puisqu'elle sert à formaliser les attentes du STI à l'égard du profil recherché, des qualifications requises, de la description du mandat, des livrables, du calendrier des travaux et des heures prévues.

Avant d'être transmise à la firme, la fiche mandat doit faire l'objet d'une analyse de conformité. Pour obtenir un avis de conformité, la demande doit répondre à un besoin prévu au plan de projet, la portée des travaux requis doit correspondre au profil recherché, et aussi bien le budget du projet que les limites financières de l'entente doivent permettre d'encourir la dépense.

Or, nous avons constaté que, de façon générale, la description du mandat n'était pas complétée de façon uniforme. Elle manquait souvent de clarté, comportait peu de livrables et de jalons spécifiques et se limitait souvent à une liste de tâches à accomplir. Des descriptions reprenaient à peu de chose près les termes utilisés dans l'annexe A des ententes-cadres pour décrire les activités du profil recherché, et ce, sans établir de lien avec le projet.

Sans une définition claire des activités et des livrables pour appuyer la description des travaux à effectuer, il est difficile de s'assurer que les travaux ont été effectivement réalisés

et que les services ont été rendus conformément aux paramètres du mandat pour les gestionnaires qui doivent en répondre. Pour cette raison, la description du mandat devrait faire l'objet d'une attention particulière au moment de l'analyse de conformité.

En outre, nous avons constaté que la procédure actuelle ne prévoit pas que les fiches mandats soient signées par les représentants du STI et de la firme ainsi par la ressource fournie par cette dernière. Il nous apparaît essentiel que les fiches mandats soient signées avant le début des travaux afin de formaliser l'engagement des parties et de faciliter la résolution de différends éventuels qui pourraient survenir dans la réalisation du mandat.

Enfin, nous avons constaté que huit ressources externes ont été affectées à temps plein à des mandats de la Ville depuis l'entrée en vigueur des ententes-cadres, en janvier 2013. Une de ces ressources a même été affectée à temps plein pour une durée de cinq ans antérieurement à janvier 2013.

Cette situation est contraire à l'esprit des ententes-cadres et à l'objet de l'approbation des instances disant que celles-ci visent la rétention de services d'appoint. Nous sommes d'avis que les tâches exécutées par ces ressources externes auraient dû être confiées à des ressources internes, et ce, tant pour des raisons de coût que de préservation de l'expertise.

Sélection de la ressource et confirmation de mandat

Rappelons que l'un des critères de l'évaluation des offres, comptant pour 20 % de la note intérimaire, porte essentiellement sur la compétence et la disponibilité du chargé de compte et de son équipe. Un autre critère, celui-ci portant sur la capacité de production de la firme et comptant pour 30 % de la note intérimaire, sert à évaluer, entre autres choses, la conformité des ressources proposées en fonction des expertises ciblées ainsi que le mécanisme de relève mis en place pour pallier l'éventualité où une ressource affectée à un mandat Ville n'est plus disponible.

Nous avons constaté que seulement 8 des 346 ressources proposées dans les soumissions des adjudicataires ont fourni des services au STI. Dans tous les autres cas, ce ne sont pas des ressources proposées dans les soumissions qui apparaissaient aux factures examinées. La substitution de ressources est donc la norme plutôt que l'exception. En outre, lorsqu'une demande de ressource est effectuée, aucun parallèle n'est effectué avec les ressources présentées par la firme dans sa soumission.

Hormis le mécanisme de relève susmentionné, les dispositions contractuelles sont muettes quant aux modalités entourant l'obligation de l'adjudicataire de fournir le personnel désigné

dans sa soumission ou celles relatives à son remplacement. Cette situation induit le risque que les firmes aient remplacé les candidatures proposées dans leur soumission par des ressources moins expérimentées lors de l'exécution des mandats. Ainsi, le STI pourrait ne pas avoir obtenu une juste valeur pour les services rendus en contrepartie des dollars dépensés. Il importe, à notre avis, d'atténuer ces risques dans le futur en instaurant des mesures visant à s'assurer que, au moment de la substitution d'une ressource proposée par une autre, cette dernière satisfait aux exigences de l'entente en matière de compétences et d'expérience.

Par ailleurs, nous avons relevé plusieurs fiches mandats dont les qualifications exigées étaient moindres que celles prévues pour le profil défini de l'entente-cadre. Dans ces cas, nous sommes d'opinion que le STI n'a pas obtenu une juste valeur pour les services rendus en contrepartie des dollars dépensés. Il importe à l'avenir que le STI s'assure que les compétences et l'expérience indiquées sur la fiche mandat sont équivalentes à celles énoncées dans les critères d'évaluation des soumissions.

Aussi, nous avons constaté que le profil de certaines ressources sélectionnées ne répondait pas aux exigences des ententes-cadres, notamment quant au niveau de diplomation ou au nombre d'années requises. Bien que ce ne soit pas prévu dans les dispositions contractuelles, il appert que le STI aurait pris en considération, dans ces cas, un facteur d'équivalence académique – années d'expérience. Cette façon de faire est une pratique reconnue qui devrait être prise en compte dans l'élaboration des futurs appels d'offres, du moins dans le cas des profils autres que ceux des professions à exercice exclusif.

Enfin, nous avons constaté que des profils des ententes-cadres ont été utilisés à d'autres fins que celles prévues. En effet, les profils *Analyste d'affaires* et *Chef de projet* ont été utilisés pour recruter des ressources qui, dans les faits, ont exercé respectivement des responsabilités de *Technicien* et de *PCO*. Cette situation est inacceptable et ces cas auraient dû faire l'objet d'une entente contractuelle distincte des ententes-cadres de la part du STI.

Engagement de confidentialité

L'engagement de confidentialité établit les termes et les conditions que devra respecter la ressource externe qui aura accès à de l'information confidentielle dans le cadre de son mandat. Le formulaire, dans sa forme actuelle, est silencieux quant à des aspects importants, tels que la durée de l'obligation ainsi que le lien contractuel entre la ressource externe et la firme. En outre, il traite seulement de la possibilité de sanctions par des recours judiciaires. À notre avis, le contenu actuel de l'engagement de confidentialité devrait être revu afin de

mieux prémunir la Ville de tout risque de divulgation et d'utilisation d'informations privilégiées obtenues dans le cadre des travaux réalisés par des ressources externes.

En vertu des dispositions contractuelles, le personnel de l'adjudicataire doit signer une clause les liant à la confidentialité quant au traitement des informations traitées dans le cadre du contrat⁶. Or, nous avons constaté que cette obligation n'a pas été respectée dans certains des mandats analysés. Cette situation représente un risque pour la Ville et la rend plus vulnérable à la fuite d'informations confidentielles.

4.2.2.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires pour améliorer le processus de *Demande de ressource externe*, de manière que :

- le déclenchement de la demande soit subordonné à une validation préalable de la disponibilité de ses ressources internes;
- le recours à des ressources externes appelées à exercer des fonctions stratégiques soit encadré de façon appropriée, et ce, plus particulièrement celles devant être exceptionnellement affectées aux phases préalables à la réalisation d'un projet;
- les fiches mandats précisent systématiquement les activités et les livrables à réaliser en lien avec le projet ainsi que le calendrier des travaux et les heures prévues, et qu'elles soient signées par les parties prenantes;
- les ressources proposées par les firmes satisfassent aux exigences des ententes-cadres en matière de compétences et d'expérience, et ce, plus spécifiquement lors d'une substitution de ressource proposée dans leur soumission;
- le contenu de l'*entente de confidentialité* soit révisé;
- l'*entente de confidentialité* soit signée par les ressources externes préalablement à leur affectation à un mandat.

Réponse de l'unité d'affaires :

Suite à l'adoption des positionnements sur la gestion de portefeuille et le sourçage, plusieurs chantiers du BDP ont été démarrés, dont un sur la gestion de la capacité et de la disponibilité des ressources. Un autre chantier touche la méthodologie de projet et couvrira les modèles et les procédures de gestion, comme les fiches mandats. (Échéancier prévu : juin 2017)

⁶ Pour les ressources affectées à des mandats concernant la sécurité publique, une enquête de réputation est exigée et réalisée par le SPVM.

Des directives encadrant les services professionnels et les pratiques contractuelles pour le cycle de vie d'un projet (incluant les phases préalables au projet) ont été documentées et sont en cours de déploiement. Elles sont suivies en amélioration continue.

En 2015, la DPS a été créée afin d'assurer un suivi indépendant des pratiques contractuelles au Service des TI. Elle procède actuellement à la mise en place de pratiques d'évaluation des fournisseurs (consécutivement à l'adoption de la Loi 8).

*Une révision du modèle d'entente de confidentialité est prévue, en concertation avec le Service des affaires juridiques. **(Échéancier prévu : décembre 2016)***

4.2.2.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information d'inclure dans ses futurs appels d'offres en matière de services professionnels des dispositions relatives aux obligations de l'adjudicataire à l'égard de la disponibilité du personnel désigné dans sa soumission et de son remplacement.

Réponse de l'unité d'affaires :

Cette recommandation a déjà été appliquée dans le nouveau modèle d'appel d'offres en services professionnels pour des ressources d'appoint en informatique, utilisé à l'automne 2015.

*Un critère éliminatoire a été défini pour l'appel d'offres en ressources d'appoint en informatique couvrant l'ensemble des besoins du Service des TI, permettant de valider la capacité historique de la firme pour le placement de ressources. **(Complété)***

4.2.2.D. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information d'examiner la pertinence de prévoir dans ses futurs appels d'offres en matière de services professionnels une formule d'équivalence académique – années d'expérience aux fins de l'évaluation des ressources proposées.

Réponse de l'unité d'affaires :

*Cette recommandation a déjà été appliquée dans le nouveau modèle d'appel d'offres en services professionnels pour des ressources d'appoint en informatique, utilisé à l'automne 2015 au niveau de la grille d'évaluation des soumissions. **(Complété)***

4.2.3. Contrôle des coûts et des échéanciers

4.2.3.A. Constatations

Dès que la ressource est sélectionnée par le STI, s'enclenche le suivi de la réalisation du mandat qui repose sur plusieurs activités, telles que la demande d'achat, l'engagement des fonds, le suivi des bons de commande, la saisie et l'approbation du temps, la facturation, l'autorisation de paiement et, le cas échéant, le renouvellement du mandat.

Demande d'achat et bon de commande

Depuis le rapatriement des postes de conseillers financiers et d'approvisionnement dans leurs services respectifs, en janvier 2014, une demande d'achat est préparée afin de réserver les fonds requis selon le mandat. Cette responsabilité a été attribuée à l'époque au PCO portefeuille et devait être pour une période temporaire.

Or, au moment de notre audit, le PCO portefeuille assumait toujours cette responsabilité en plus de devoir préparer des virements budgétaires au projet. À notre avis, confier de telles responsabilités au PCO portefeuille n'est certes pas une utilisation judicieuse de son affectation. En effet, le temps qu'il consacre à ces aspects administratifs diminue d'autant sa disponibilité pour exercer des activités de contrôle sur les projets.

Une fois approuvés par le gestionnaire du STI, l'information contenue sur la demande d'achats ainsi que les documents qui y sont joints sont validés par le Service de l'approvisionnement qui procède, par la suite, à la création du bon de commande. Avant d'être libéré, le bon de commande est révisé par le Service des finances qui doit s'assurer du respect des limites financières de l'entente-cadre. Pour ce faire, le Service des finances doit pouvoir disposer d'une information fiable.

Or, le fichier fourni à cet effet par le STI ne reflète pas fidèlement les soldes à jour des bons de commande afférents à chacun des mandats relatifs à l'entente-cadre. Cette situation s'explique, d'une part, par la non-mise à jour du fichier des bons de commande et, d'autre part, par l'absence de suivi permettant de rapprocher les montants autorisés de ceux-ci avec la facturation correspondante. La DPS considère que cette situation devrait être régularisée dès qu'elle aura été en mesure de pourvoir tous ses postes.

Par conséquent, l'intervention du Service des finances est, à notre avis un exercice futile dans ce contexte. Par ailleurs, ces carences ne permettent pas au STI d'effectuer un suivi financier approprié des ententes-cadres.

Saisie et approbation du temps

L'outil EPM utilisé par le STI devrait lui permettre de planifier les activités, de gérer les ressources ainsi que de suivre l'avancement et les coûts liés à ses projets. Pour chacune des étapes d'un projet, des tâches et des livrables sont assignés aux ressources.

La ressource externe doit, en vertu de l'article 11.1 du devis, consigner le temps qu'elle consacre aux tâches de son mandat qui lui ont été attribuées par son chargé de projet dans EPM. Chaque semaine, ce dernier doit valider les heures imputées au projet par la ressource externe et le chef de projet approuve celles-ci pour qu'une feuille de temps automatisée puisse en être extraite. La feuille de temps doit être signée par la ressource externe et par le gestionnaire responsable du projet. La signature de ce dernier fait état de son approbation de la réception des services.

Par contre, certaines équipes de projet privilégient l'utilisation d'une feuille de temps manuelle plutôt que celle générée automatiquement par le système étant donné que certains gestionnaires souhaitent obtenir des détails qui n'apparaissent pas sur la feuille de temps automatique. À notre avis, l'utilisation d'une feuille de temps manuelle est inacceptable et induit un risque élevé d'erreur et de falsification. Si jugée opportune, la configuration d'EPM devrait être revue afin que la feuille de temps générée automatiquement réponde aux besoins de tous les utilisateurs.

Bien que l'utilisation de la feuille de temps générée automatiquement permette de mieux gérer ces risques, nous avons relevé des lacunes significatives dans les fonctionnalités d'EPM ainsi que dans les différentes façons de faire des équipes de projet. En résumé, les modalités entourant la délégation d'accès peuvent faire en sorte que la séparation des fonctions incompatibles ne soit pas respectée. Qui plus est, la DPS, responsable de vérifier la facturation, ne peut détecter cette situation, car la trace numérique des délégations effectuées n'est visible qu'à certains utilisateurs d'EPM. Par ailleurs, il est possible de modifier *a posteriori* les feuilles de temps autorisées, et ce, en raison du choix effectué par le STI au moment de l'établissement des paramètres initiaux dans EPM. Enfin, la fonctionnalité « Sélectionner tout » permet de valider en bloc toutes les imputations de temps d'une semaine de l'ensemble des ressources affectées à un projet.

À notre avis, ces lacunes exposent le STI au risque que les feuilles de temps ne représentent pas fidèlement le temps effectivement travaillé par les ressources externes sur les différents mandats.

Facturation et autorisation de paiement

Selon les modalités contractuelles, la firme doit émettre mensuellement, à l'attention de la DPS, une facture correspondant aux heures travaillées par les ressources externes sur les différents mandats au cours de la période de référence. Il va de soi que la facturation doit être notamment étayée par des feuilles de temps signées par la ressource externe et dûment autorisée par le représentant désigné du STI.

Avant d'autoriser le paiement d'une facture, la DPS s'assure de la conformité des taux horaires et des profils ainsi que de la concordance du nombre d'heures facturées avec les feuilles de temps, puis vérifie les calculs.

Les procédés d'audit que nous avons effectués à cet égard n'ont révélé aucune erreur pour les factures que nous avons examinées par voie d'échantillonnage. Toutefois, nous n'avons retracé aucune évidence des validations de la facturation effectuée par la DPS. Il importe, à notre avis, que la DPS laisse une trace de ces validations afin d'attester que les points de contrôles ont effectivement été effectués.

Cependant, nous avons constaté que plusieurs feuilles de temps de notre échantillon ne portaient pas la signature du représentant désigné du STI. En outre, nous avons relevé plus de deux cents feuilles de temps dont le paiement a été autorisé sans que la feuille de temps ne soit signée par la ressource externe. Nous avons même relevé au moins deux cas où la ressource externe n'a signé aucune de ses feuilles de temps au soutien des factures soumises en son nom par la firme pour toute la période de son affectation à la Ville. Ces situations posent un questionnement certain quant à l'authenticité des heures facturées.

Par ailleurs, nous avons noté des écarts entre le nombre d'heures globalement facturées pour certaines ressources externes et les heures imputées dans EPM. D'une part, ces écarts s'expliquent par le fait que les ententes-cadres ont été utilisées pour répondre à des besoins d'une autre unité d'affaires que le STI. Pourtant, le dossier décisionnel stipulait clairement que ces ententes étaient destinées à l'usage exclusif du STI. De plus, les résolutions des conseils municipal et d'agglomération entérinant ces ententes stipulent que celles-ci ont pour « but de supporter la réalisation de différents projets du STI ». Ainsi, des crédits autorisés par les instances ont été utilisés à d'autres fins que celle prévue sans qu'une autorisation préalable n'ait été obtenue ni qu'une reddition de comptes n'ait été effectuée.

D'autre part, il appert que, contrairement aux dispositions contractuelles et aux encadrements du STI, certaines ressources n'étaient pas tenues de consigner leurs heures travaillées dans EPM au cours de 2013 et 2014. Ainsi, le nombre d'heures facturées pour

plusieurs ressources est supérieur au nombre d'heures imputées dans EPM. Cette situation amplifie le questionnement évoqué précédemment quant à l'authenticité des heures facturées et met en cause la fiabilité des données dans EPM pour effectuer le suivi des projets. Les raisons de ces écarts, même s'ils nous ont été justifiés, auraient dû entraîner la prise de mesures correctives immédiates par le STI au moment de leur détection et faire l'objet d'une documentation appropriée.

Enfin, en vertu des dispositions contractuelles, la facture de la firme doit indiquer le suivi de la consommation des heures dans le cadre du mandat. Cette obligation lui a d'ailleurs été réitérée au cours de la rencontre de démarrage. Pourtant, aucune facture analysée ne contenait cette information. Ainsi, il devient difficile de rapprocher la progression de la consommation des heures avec la prévision établie au moment de la demande de mandat. De plus, le suivi de consommation sur les fiches mandats et sur les factures faciliterait les contrôles advenant un renouvellement de mandat.

Renouvellement de mandat

En vertu des encadrements du STI, le renouvellement d'un mandat d'une ressource externe se produit pour l'une ou l'autre des situations suivantes :

- La période de mandat chevauche deux exercices financiers;
- Le mandat initial est terminé. Le STI désire confier à la même ressource des tâches subséquentes du projet;
- Le mandat est autorisé pour une période fixe pour des raisons de gestion budgétaire (p. ex par période de quatre mois).

En outre, les mêmes étapes que celles du processus de demande de mandat doivent être complétées, à l'exception de celle relative à la sélection de la ressource (expression du besoin, analyse de conformité et confirmation de mandat).

Nous avons noté que des renouvellements ont été autorisés malgré l'absence des documents requis, comme la planification budgétaire. De plus, dans la plupart des cas analysés, le renouvellement n'était pas adéquatement justifié. En effet, la description des travaux de la demande de mandat initiale était souvent tout simplement reprise. De plus, la fiche mandat, à l'appui du renouvellement, ne faisait aucunement état du statut du mandat initial quant aux travaux réalisés et au respect des échéanciers.

Le risque, au moment d'un renouvellement de mandat, est qu'il serve de prétexte pour dissimuler des dépassements par rapport à la planification initiale ou un manque de performance. Le chargé de projet a la latitude de remanier la planification ou d'utiliser la

contingence prévue au projet lorsqu'un dépassement n'affecte pas le coût global d'un projet. Ainsi, les raisons d'un renouvellement se doivent d'être clairement documentées afin d'en faciliter le suivi et la reddition de comptes.

4.2.3.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin que :

- les tâches de nature financière et d'approvisionnement relatives aux services professionnels actuellement dévolues au contrôleur de projet portefeuille soient dorénavant assumées par le personnel de la Division Performance TI et sourcing;
- le fichier de suivi des bons de commande soit mis à jour périodiquement et que les montants autorisés de ceux-ci soient rapprochés avec les montants de la facturation correspondante;
- la feuille de temps générée automatiquement par le système soit systématiquement utilisée par toutes les équipes de projet et que, si jugée opportune, la configuration de celle-ci soit revue afin de répondre aux besoins de tous les utilisateurs;
- la configuration des fonctionnalités du système affectant l'efficacité du contrôle interne lié à la saisie et l'approbation du temps soit revue;
- la facturation des firmes soit étayée, entre autres, par des feuilles de temps dûment signées par la ressource externe et autorisées par le représentant désigné du Service des technologies de l'information;
- les renouvellements de mandats soient adéquatement étayés.

Réponse de l'unité d'affaires :

Cette activité a débuté en 2015.

Il est convenu que les nouvelles demandes de mandats relatives à l'octroi de nouvelles ententes-cadres seront concrétisées par une demande d'achat, suivie par un bon de commande, effectuée par l'agente de gestion des ressources financières et matérielles affectée à la DPS ou toute autre personne identifiée pour le faire.

*Un nouveau format de suivi des ententes-cadres est en développement depuis 2015.
(Échéancier prévu : juin 2016)*

Un projet de mise à niveau du système actuel de gestion des feuilles de temps est en cours d'analyse. Plusieurs éléments sont en analyse de besoins fonctionnels, tels que l'approbation électronique, la génération de feuille de temps, les liens avec la gestion des projets et la facturation.

Ces différents éléments seront configurés par la suite afin de répondre aux recommandations sur les feuilles de temps des consultants. (Échéancier prévu : septembre 2017)

Suite à l'adoption des positionnements sur la gestion de portefeuille et le sourçage, plusieurs chantiers du BDP ont été démarrés, dont un sur la gestion de la capacité et de la disponibilité des ressources. Un autre chantier touche la méthodologie de projet et couvrira les modèles et les procédures de gestion comme les fiches mandats, incluant le renouvellement de mandats. (Échéancier prévu : juin 2017)

4.2.4. Évaluation du rendement de la firme et de la ressource externe

4.2.4.A. Constatations

Les dispositions contractuelles ainsi que le *Guide d'encadrement administratif – Utilisation des ententes-cadres en ressources d'appoint informatiques* prévoient que des rencontres trimestrielles doivent être tenues avec les firmes.

Or, nous avons constaté que ces rencontres ont été moins nombreuses que prévu et qu'elles n'ont pas toutes fait l'objet d'un compte rendu. À notre avis, il importe de produire systématiquement un compte rendu de ces rencontres afin de communiquer les éléments discutés et d'assurer le suivi des décisions prises.

Bien que les modalités contractuelles ne prévoient pas l'évaluation de la performance de la firme et de ses ressources, une telle évaluation devrait néanmoins être effectuée à intervalle régulier, au moment d'atteintes d'objectifs phasiques et systématiquement à la fin de chaque mandat.

Nous avons constaté qu'une seule évaluation d'un échantillon de ressources externes a été effectuée depuis le début des ententes-cadres, alors qu'aucune évaluation des firmes n'a été réalisée. De telles évaluations devraient être effectuées sur une base périodique et un registre de ces évaluations devrait être maintenu afin d'éviter qu'une ressource n'ayant déjà pas répondu aux attentes se retrouve à travailler sur un autre projet. Le registre pourrait également servir lors de l'évaluation des firmes et des ressources externes dans le cadre d'éventuel appel d'offres.

Par ailleurs, les dispositions contractuelles prévoient la possibilité pour la Ville de résilier un mandat d'une ressource externe. Cette éventualité peut survenir lorsque la ressource mandatée ne répond pas aux attentes du chef de projet et que ce dernier décide de requérir

les services d'une autre ressource pour poursuivre le mandat ou tout simplement s'il compte mettre fin au mandat.

Depuis 2013, le STI a résilié des mandats à quelques reprises en raison de la prestation de services insatisfaisante de la part de ressources sélectionnées. Sur la base de notre audit, nous sommes d'opinion que les dispositions prévues à cette fin ont été respectées.

4.2.4.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de s'assurer que les rencontres de gestion prévues avec les firmes sont tenues et font l'objet d'un compte rendu.

Réponse de l'unité d'affaires :

Une rencontre de gouvernance aura lieu tous les 6 à 12 mois, selon l'ampleur de l'entente, à partir de l'octroi du contrat. Ces rencontres seront documentées par un compte rendu. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.2.4.C. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de prendre les mesures nécessaires afin que les ressources externes et les firmes soient évaluées sur une base périodique.

Réponse de l'unité d'affaires :

En 2015, la DPS a été créée afin d'assurer un suivi indépendant des pratiques contractuelles au STI. Elle mettra en place une méthode d'évaluation des firmes en 2016. (Échéancier prévu : décembre 2016)

4.2.5. Mécanisme de reddition de comptes des ententes-cadres

4.2.5.A. Constatations

Selon le *Guide d'encadrement administratif – Utilisation des ententes-cadres en ressources d'appoint informatiques*, un rapport doit être soumis mensuellement à la Direction du STI. Ce rapport doit présenter les données de consommation sur les ententes-cadres, en heures et en coûts par firme et par profil.

Toutefois, nous avons constaté que, dans les faits, ce rapport n'est produit que sur demande. En outre, nous sommes d'avis que le contenu prévu du rapport ne permet que de suivre l'évolution financière des ententes. Le contenu du rapport devrait être modifié afin de fournir également une information par projet, de manière à évaluer l'importance du recours des ressources externes et ainsi favoriser une meilleure gestion des risques, notamment dans les projets où la proportion de celle-ci est élevée. Enfin, la diffusion de ce rapport devrait inclure les comités directeurs des projets ainsi que le comité sectoriel des TI.

4.2.5.B. Recommandation

Nous recommandons au Service des technologies de l'information de modifier le rapport sur la reddition de comptes des ententes-cadres de manière à ajouter une information « par projet » et de le diffuser mensuellement, entre autres, aux comités directeurs de projet ainsi qu'au comité sectoriel des technologies de l'information.

Réponse de l'unité d'affaires :

Un sommaire des dépenses sera fourni mensuellement par la DPS pour chaque entente-cadre. Ce sommaire contiendra, entre autres, une vue par projet. Ce sommaire sera fourni au directeur du STI et au directeur du Bureau de projet, qui en feront la communication à la Direction générale. (Échéancier prévu : décembre 2016)

5. Conclusion

À la lumière de nos travaux d'audit, nous pouvons conclure que, de façon générale, les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et des encadrements de la Ville en matière d'adjudication des contrats ont été respectées. Soulignons toutefois que le respect de ces dispositions et encadrements ne signifie pas pour autant que les principes de saine gestion à l'égard du processus d'acquisition ont été rencontrés.

D'ailleurs, nous avons relevé des lacunes significatives dans plusieurs étapes de ce processus préalables à l'adjudication des contrats. Nous avons notamment constaté que :

- l'établissement des besoins et l'analyse des alternatives n'ont pas été suffisamment étayés;
- la sollicitation du marché n'a pas permis d'atteindre l'objectif du libre jeu de la concurrence;
- l'analyse des soumissions n'a pas été effectuée avec toute la rigueur attendue;

- le choix du mode contractuel préconisé, soit sur la base d'un taux horaire, a fait en sorte que les firmes n'ont assumé qu'une faible part des risques liés à la réalisation des mandats qui leur ont été confiés.

Ces lacunes conjuguées à l'ampleur des écarts constatés entre les heures prévues et les heures réelles posent un questionnement quant à la pertinence des ententes-cadres dans leur forme actuelle. En effet, le Service des technologies de l'information (STI) peut difficilement, à notre avis, planifier adéquatement ses besoins en ressources externes sur un horizon de trois ans dans le contexte où il n'y a pas d'engagement ferme de la part de l'administration municipale à l'égard de la réalisation des projets inscrits au Programme triennal d'immobilisations, et où la gouvernance des technologies de l'information (TI) comporte des déficiences importantes⁷, comme l'absence d'orientations stratégiques en TI et de plan directeur du STI. En outre, les motifs à l'appui du faible taux de réponse à l'appel d'offres et les résultats de l'évaluation technique des soumissions suggèrent que l'envergure des ententes-cadres est problématique.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le STI doit revoir la formule d'entente-cadre actuellement préconisée dans l'optique d'arrimer avec plus de justesse la planification de ses besoins avec ses besoins effectifs, de faire assumer par les firmes une plus grande part des risques liés à l'exécution des mandats et de favoriser une plus grande concurrence lors de ses futurs appels d'offres en matière de services professionnels.

Par ailleurs, nous avons constaté des déficiences fort préoccupantes dans l'administration des ententes-cadres, notamment les suivantes :

- Plusieurs ressources externes ont été utilisées pour remplir des fonctions stratégiques durant les phases préalables à la réalisation d'un projet, alors que le recours à ces ressources au cours de ces phases doit être exceptionnel en vertu des encadrements du STI. De plus, ces mêmes ressources n'ont pas signé d'entente de confidentialité avec la Ville, la plaçant ainsi dans une position de vulnérabilité quant à l'intégrité de son processus éventuel d'appels d'offres;
- Les demandes de ressources externes du STI, effectuées par voie de la fiche mandat, étaient souvent génériques sans établir de lien avec le projet et ne précisaient pas les livrables et les jalons spécifiques rendant ainsi difficile le suivi des travaux effectivement réalisés;
- Seulement 8 des 346 ressources proposées dans les soumissions des adjudicataires ont rendu des services au STI. Qui plus est, les dispositions contractuelles sont muettes

⁷ Rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal 2014, chapitre 4.5 « Gouvernance des technologies de l'information ».

quant aux modalités entourant l'obligation de l'adjudicataire de fournir le personnel désigné dans sa soumission ou celle relative à son remplacement. Ainsi, il est fort plausible que les firmes aient remplacé les candidatures proposées dans leur soumission par des ressources moins expérimentées lors de l'exécution des mandats. Soulignons à cet égard que nous avons relevé plusieurs fiches mandats dont les qualifications exigées étaient moindres que celles prévues pour le profil défini aux ententes-cadres;

- Les lacunes de contrôle interne dans le processus de saisie, d'approbation, de facturation et d'autorisation de paiement du temps des ressources externes induisent le risque que les montants facturés ne représentent pas fidèlement les heures effectivement travaillées sur les différents mandats. Soulignons entre autres que plusieurs feuilles de temps de notre échantillon initial ne portaient pas l'approbation du représentant désigné du STI, alors que plus de deux cents feuilles de temps ont été autorisées par ce dernier sans qu'elles ne soient signées par la ressource externe. Nonobstant les procédés d'audit additionnels que nous avons mis en œuvre à la suite de ce constat, nous n'avons pas été en mesure de conclure que la facturation des firmes ne contenait pas des heures qui n'étaient pas authentiques;
- Une seule évaluation d'un échantillon de ressources externes a été effectuée depuis le début des ententes-cadres, alors qu'aucune évaluation des firmes n'a été réalisée;
- Enfin, la reddition de comptes mensuelle prévue sur les ententes-cadres n'a été effectuée que sur demande et son contenu ne permettait que de suivre l'évolution financière des ententes. En outre, la diffusion du rapport inhérent à cette reddition de comptes n'a pas été effectuée à tous les niveaux de gestion appropriés.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le STI doit prendre les mesures qui s'imposent afin d'améliorer les contrôles entourant l'administration de ses ententes-cadres en matière de services professionnels.