



simplifier la complexité
SERVICES-CONSEILS

Centre des services partagés du Québec

Direction de la performance

Rapport sur la gestion en matière
d'acquisition de services professionnels
des Solutions d'affaires en gestion intégrée
des ressources (SAGIR)

Le 14 juillet 2015

kpmg.ca

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Déposé le : 23 octobre 2015

N° : CFP-052

Secrétaire : Catherine Durepos







Table des matières

1. Rapport de gestion en matière d'acquisition de services professionnels – Mise en contexte	1
2 Résultats de la revue documentaire contractuelle	5
3 Principaux constats reliés à la gestion d'acquisition des services professionnels par le CSPQ	11
4 Options et pistes d'optimisation	15





Limites et Restrictions

Ce rapport doit être lu en tenant compte des limites et restrictions suivantes :

- Dans le cadre de ce mandat, nous n'avons pas agi à titre d'auditeurs et par conséquent, nous ne pouvons pas et nous n'exprimons pas une quelconque opinion d'audit¹ relativement aux informations financières utilisées aux fins du présent dossier.
- Nos observations sont fondées sur les informations qui nous ont été fournies. Ces informations n'ont pas été examinées, ni par ailleurs vérifiées par nous quant à leur précision, exactitude ou exhaustivité. Nos procédures d'analyse ont été basées sur les données reçues. Bien que KPMG ait effectué certains tests d'intégralité, nous n'avons pas testé en totalité l'ensemble des données qui nous ont été fournies en les retraçant à la documentation inhérente et, par conséquent, nous n'émettons pas d'opinion sur ces données.
- Les procédures d'analyse de données qui ont été effectuées par KPMG dans le cadre de ce mandat sont de nature limitée et, par conséquent, peuvent ne pas faire ressortir tous les éléments significatifs, incluant des erreurs, des cas de fraude ou des actes illégaux, s'il y a lieu. De plus, l'analyse de données ne permet pas de détecter tous les signaux d'alarme potentiels. Des procédures additionnelles peuvent être nécessaires pour répondre à certains risques spécifiques.
- Nos analyses doivent être considérées comme formant un tout, la sélection de portions sans la considération de tous les facteurs entourant cette portion pourrait mener à une vue incomplète de nos analyses.
- Nous nous réservons le droit (sans y être tenu) de réviser ces observations dans l'éventualité où des informations pertinentes relatives au présent mandat seraient portées à notre attention après la date du présent rapport préliminaire.
- C'est la responsabilité du CSPQ de déterminer les actions et pistes d'amélioration à prendre et d'identifier si l'information est suffisante pour leurs besoins et évaluer si les contrôles en place sont suffisants pour l'établissement des états financiers, pour respecter les exigences réglementaires ou autres exigences internes.
- Ce rapport ne peut être utilisé, distribué ou publié à des fins autres que celles internes du CSPQ, sans notre autorisation préalable écrite. Nous n'assumons aucune responsabilité ou obligation relativement à toute perte subie par quiconque et qui pourrait résulter de la distribution, publication, reproduction ou utilisation de ce rapport préliminaire contraire aux dispositions indiquées dans le présent paragraphe. Les observations contenues dans notre rapport préliminaire ne constituent pas et ne sauraient être interprétées comme constituant un conseil ou une opinion juridique.
- KPMG a agi à titre de consultant, tel qu'il est décrit dans l'offre de services, et n'a pas rempli d'obligation légale ou contractuelle pour le CSPQ. KPMG n'a pas agi à titre de gestionnaire ou d'employé du CSPQ.
- KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L. est une société à responsabilité limitée (« s.r.l. ») constituée en vertu des lois de la province de l'Ontario et inscrite à titre de société extraprovinciale en vertu de la loi de la province de Québec régissant les sociétés à responsabilité limitée. KPMG est une société en nom collectif, mais la responsabilité de ses associés est limitée jusqu'à un certain point. Un associé n'est pas personnellement responsable des dettes et des obligations de la s.r.l. qui découlent des actes de négligence ou des omissions commis par un coassocié ou par une personne placée sous la surveillance directe ou sous la direction de ce coassocié. La loi relative aux sociétés à responsabilité limitée n'a cependant pas pour effet de réduire ou de limiter la responsabilité du cabinet. La garantie d'assurance dont dispose le cabinet est supérieure aux exigences de l'Ordre/des instituts provinciaux des comptables agréés en matière d'assurance-responsabilité professionnelle obligatoire. Sous réserve des autres dispositions des présentes, tous les associés de la s.r.l. continuent d'être personnellement responsables de leurs propres actes et (ou) de ceux des personnes placées sous leur surveillance ou sous leur direction.

¹ Au sens entendu par le Manuel de l'Institut des Comptables Professionnels Agréés.





1. Rapport de gestion en matière d'acquisition de services professionnels – Mise en contexte

1.1 Mandat : objectifs et méthodologie

1.1.1 Objectifs de l'étude

La direction de la performance de l'organisation du Centre des services partagés du Québec (« CSPQ ») a mandaté KPMG en janvier 2015 afin de réaliser une revue de gestion en matière d'acquisition de services professionnels sur la base d'un échantillon de 12 contrats d'acquisition de services professionnels d'une valeur totale de 127 millions de dollars octroyés par le CSPQ (« l'échantillon ») conclus entre 2011 à 2014. Durant cette même période au moins 59 contrats ont été conclus à la DGSAGIR pour une valeur totale de l'ordre de 241 millions de dollars. La validité de cet échantillon n'a pas fait l'objet d'une vérification de la part de KPMG. Toutefois, l'analyse de l'échantillon a permis d'établir certains constats relatifs aux pratiques de gestion contractuelle du CSPQ.

De façon plus spécifique, tel que prévu dans les objectifs initiaux du mandat, l'étude documentaire contractuelle visait à déterminer si les 12 contrats de l'échantillon étaient gérés en conformité avec les modalités contractuelles convenues et s'ils respectaient les bonnes pratiques de gestion contractuelle. À cet effet, la revue a porté sur les éléments suivants identifiés par le CSPQ :

- L'adéquation entre l'objet de l'appel d'offres et la nature des mandats confiés;
- L'affectation des ressources fournies dans l'unité administrative prévue par l'appel d'offres;
- L'adéquation entre le profil des ressources recherchées dans les appels d'offres avec celui des ressources soumises par les firmes et celui indiqué dans les demandes d'exécution;
- L'existence de mesures de contrôle et d'approbation afin de favoriser une saine gestion des heures et des coûts;
- L'existence de mesures de contrôle afin de favoriser une gestion adéquate des biens livrables selon les travaux demandés dans les demandes d'exécution et dans les contrats;
- L'existence de mesures de contrôle afin de favoriser une saine gestion des ressources affectées aux différents mandats, notamment la rotation des ressources;
- Le respect du processus de remplacement des ressources et les modalités afférentes prévues au contrat;
- L'application de pénalités selon les modalités prévues au contrat (réalité, mesure et intégralité);
- La conformité du processus de prolongation des demandes d'exécution avec les modalités contractuelles;
- La conformité des mesures relatives aux services sous garantie;
- Identifier des pistes d'amélioration relativement aux meilleures pratiques de gestion contractuelle à la lumière des principaux constats dressés;
- Tout autre commentaire sur le déroulement des travaux, notamment :
 - La collaboration;
 - La qualité de l'information consignée et facilité à la trouver; et
 - Toutes autres recommandations pertinentes.

1.2 Méthodologie

Nos travaux se sont déroulés de février à juin 2015. La période de vérification s'est étendue sur des contrats conclus entre 2011 et 2014. Toutefois, certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Afin de réaliser cette étude, la méthodologie suivante a été retenue afin d'analyser les contrats de l'échantillon :

- Revue de la documentation contractuelle au soutien des contrats de l'échantillon. Quatre (4) des contrats formant l'échantillon ont été conclus avant 2013 et sept (7) d'entre eux après 2013. La documentation pertinente en lien avec chacun des contrats retenus nous a été transmise par le CSPQ et a été examinée telle quelle par une équipe interne de KPMG. Cette documentation n'a pas fait l'objet d'une validation par KPMG. Pour chacun des contrats, le CSPQ a fourni à KPMG, lorsqu'ils existaient, les documents suivants :
 - Les documents d'appel d'offres;
 - Le contrat;
 - Les avenants;
 - Les demandes d'exécution;
 - Les fichiers ARTEMIS et EPM des heures travaillées et facturées;
 - Les demandes de remplacement des ressources;
 - Les fiches synthèse; et
 - Les présentations préalables.

Lorsque disponibles, KPMG a aussi eu accès aux documents suivants:

- Les demandes d'autorisation au conseil d'administration;
- Les résolutions du conseil d'administration; et
- Le fichier GP-130 et la liste des biens livrables.
- Rencontres avec les gestionnaires de contrats ou responsables de la gestion et du suivi de ces contrats. Ces rencontres ont permis de mieux comprendre l'écosystème contractuel de la DGSAGIR et du CSPQ. Le présent rapport porte donc sur les principaux constats de cette revue contractuelle et sur quelques pistes d'optimisation à considérer afin d'optimiser le processus d'encadrement et de gestion contractuelle du CSPQ.
- Analyse des bases de données ARTEMIS et EPM transmises par le CSPQ pour les 12 contrats de l'échantillon. Notre étude a porté sur les items suivants :
 - **Aperçu des contrats**
 - Variation des heures et des montants pour la période de l'échantillon; et
 - Évolution des contrats dans le temps par heure travaillée.
 - **Analyse des contrats**
 - Firmes sous contrat par heure travaillée; et
 - Nombre de ressources par contrat.
 - **Analyse du délai d'approbation**
 - Délai d'approbation du temps travaillé moyen et médiane, en jours, par contrat; et
 - Délai d'approbation du temps travaillé moyen par approbateur.
 - **Analyse des profils des ressources externes**
 - Les profils les plus fréquents;
 - Les profils absents des fichiers des taux;
 - Nombre de taux par profil; et

- Taux payé différent aux taux des contrats.
- **Analyse des ressources**
 - Stratification du nombre d'heures par jour;
 - Ressources externes ayant le plus d'heures par jour pour un jour particulier;
 - Ressources externes et codes d'employés;
 - Ressources externes avec plusieurs profils;
 - Ressources externes ayant été payées sur deux profils pour le même jour;
 - Ressources externes ayant été payées sur deux projets le même jour; et
 - Ressources externes ayant été payées à deux taux pour le même profil.

1.3 Limites de l'analyse

Tel que mentionné précédemment, la présente revue de la documentation contractuelle et les constats généraux en découlant ont été dressés à partir d'un échantillon de contrats et de l'analyse de l'information transmise par le CSPQ.





2 Résultats de la revue documentaire contractuelle

Nous présentons ci-dessous les principaux résultats à la suite de la revue documentaire contractuelle et des échanges avec les gestionnaires de contrats.

La présente revue documentaire contractuelle nous a permis de constater une évolution positive depuis 2013 des mesures de contrôle et de suivi de même que des règles de gouvernance au CSPQ eu égard à la gestion d'acquisition des services professionnels. Nous avons constaté par ailleurs la mise en place de plusieurs des recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec dans son rapport pour l'année 2012-2013 quant aux contrats de services professionnels liés au traitement de l'information.

Les sections subséquentes sont consacrées aux résultats de notre revue à l'égard de chaque élément identifié par le CSPQ.

2.1 Adéquation entre l'objet de l'appel d'offres et la nature des mandats confiés

Pour l'ensemble des douze contrats inclus dans l'échantillon, il existe une adéquation entre l'objet de l'appel d'offres et le contenu écrit du contrat octroyé à la suite de celui-ci, et la documentation au soutien des contrats de l'échantillon permet d'établir que la nature des mandats confiés aux fournisseurs externes de services professionnels est en lien avec l'objet de l'appel d'offres.

2.2 Affectation des ressources fournies dans l'unité administrative prévue par l'appel d'offres

La documentation contractuelle supportant les contrats de l'échantillon prévoit que les ressources fournies par les prestataires de services devaient être affectées aux unités administratives prévues par les appels d'offres. Lorsque existantes, les demandes d'exécution pour des ressources professionnelles spécifient l'unité administrative dans laquelle seront affectées lesdites ressources. La revue des bases de données ARTEMIS et EPM pour l'échantillon a permis d'établir que les ressources externes qui ont fait l'objet d'une demande d'intervention ou d'exécution documentée sont bien affectées à l'unité administrative prévue dans ladite demande d'intervention ou d'exécution.

Lors des entretiens, des gestionnaires de contrats ont indiqué que dans de rares exceptions, une ressource externe pouvait, en cours de projet, être affectée à un autre projet pour de courtes périodes de temps et ce, principalement, afin de faire bénéficier le CSPQ et le second projet d'une expertise pointue et ponctuelle.

Finalement, pour les contrats revus dont l'objet est la fourniture de ressources externes pouvant être affectées à plusieurs projets (par exemple, des chargés de projets), il est normal que les unités administratives auxquelles ces ressources externes seront affectées ne soient pas précisées dans l'appel d'offres puisque ces unités administratives seront déterminées au moment de l'affectation des ressources externes.

2.3 Adéquation entre le profil des ressources recherchées dans les appels d'offres, avec les ressources soumises par les firmes et dans les demandes d'exécution

Sur la base de la revue documentaire, le profil des ressources recherchées dans les appels d'offres, dans les demandes d'exécution et celles soumises par les fournisseurs de services professionnels sont généralement conformes et ne

présentent pas d'écarts significatifs. À titre d'exemple, si l'appel d'offres requérait des analystes fonctionnels, des spécialistes de module et des spécialistes en architecture PGI, les ressources externes fournies possédaient ces mêmes profils. Le cadre de la présente étude ne portant pas sur le processus d'évaluation des appels d'offres, KPMG n'a pas évalué si les ressources externes assignées aux différents projets possédaient effectivement les compétences requises pour effectuer les mandats qui leur étaient confiés.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre 2013, les travaux à taux confiés à un fournisseur de services professionnels doivent faire l'objet d'une demande d'exécution. Celle-ci doit mentionner les travaux à réaliser, les ressources requises, l'évaluation du temps requis et le prix inclus dans le bordereau de prix soumis au soutien de la soumission. Cet outil permet de documenter de façon uniforme les demandes de ressources externes.

Parmi les contrats de l'échantillon, il est fréquent que les ressources professionnelles soumises par les fournisseurs dans leurs soumissions initiales respectives et sur la base desquelles la CSPQ a octroyé les contrats ne soient pas celles qui exécutent le mandat. Cette situation sera détaillée dans la Section 2.6 du présent rapport portant sur le remplacement des ressources.

2.4 Existence de mesures de contrôle et d'approbation afin de favoriser une saine gestion des heures et des coûts

La revue documentaire et les échanges avec les gestionnaires de contrats ont permis d'établir l'existence et l'utilisation de mesures de contrôle et d'approbation afin de permettre une saine gestion des heures et des coûts. En effet, les documents contractuels au soutien des contrats formant l'échantillon prévoient des mesures de contrôle et d'approbation relativement à la gestion des heures et des coûts.

Les gestionnaires de contrats rencontrés confirment l'existence et l'utilisation de telles mesures de contrôle et d'approbation. Ils se sont dit au fait des systèmes en place afin de recenser, suivre et faire approuver les heures travaillées par les ressources professionnelles externes. Par ailleurs, ils rapportent généralement une bonne collaboration des fournisseurs externes dans le cadre des processus de contrôle et d'approbation des heures et des coûts liés aux contrats en cours.

Dans le cadre de l'échantillon, les bases de données consultées indiquent que l'ensemble des heures payées en vertu des contrats l'ont été pour des profils requis en vertu des appels d'offres. De plus, les ressources externes sont généralement facturées au taux convenu dans la documentation contractuelle. Les exceptions suivantes ont toutefois été identifiées:

- Les heures facturées sur une base journalière respectent généralement les dispositions contractuelles, soit une journée type de sept heures ou de sept heures trente minutes, selon le cas. Sur 68 509 journées travaillées analysées, seules 1 486 journées travaillées indiquaient plus de 11 heures travaillées, soit 2,2% de l'ensemble des journées travaillées analysées. Cent de ces journées travaillées comportent des entrées pour plus de 16 heures pour une même journée. Selon les gestionnaires rencontrés, ces journées d'efforts prolongés sont rarissimes et s'expliquent par des demandes de support lors de périodes de pointe, d'implantation des projets ou de gestion d'incidents.
- La revue de l'échantillon portant sur l'utilisation d'une même ressource externe dans le cadre de plus d'un contrat pour une même journée s'est avérée négative. Seuls deux cas d'exception ont été recensés. Selon les propos recueillis lors des entretiens avec les gestionnaires de contrats, ces deux exceptions s'expliquent par des prêts de ressources entre projets dans des contextes particuliers et exceptionnels.
- Sur les 322 ressources externes qui ont effectué des mandats au CSPQ en vertu des contrats de l'échantillon, 42 ressources externes ont fourni des services sous au moins deux profils différents. Parmi ces ressources externes multi-profils, six ressources externes possédaient trois profils distincts. Dans certains cas, les profils distincts sont de nature similaire (analyste généraliste, analyste spécialiste et analyste spécialisé - Immobilisation). Dans au moins deux cas, les profils sont de nature différente.

- De même, de façon non significative pour l'ensemble de l'échantillon, deux ressources ont été payées à deux taux différents pour un même profil dans le cadre d'un même projet et ce, pour une valeur globale de 260 000\$. L'écart peut varier jusqu'à 300\$ entre le taux facturé le plus bas et le taux facturé le plus élevé pour un même profil pour un même contrat.
- En ce qui a trait à l'analyse du processus d'approbation des heures travaillées et des efforts fournis, dans 61% des cas, le délai entre le temps travaillé et la date d'approbation de celui-ci varie entre 7 et 14 jours. Toutefois, dans 12% des cas, le délai entre le temps travaillé et l'approbation de ces heures travaillées varie entre 15 à 30 jours, et dans 27% des cas, ce délai est supérieur à 30 jours. À noter que dans le cadre de deux contrats formant l'échantillon, ce délai moyen est supérieur à 60 jours. Il faut aussi souligner que pour 11 des 12 contrats formant l'échantillon, des heures ont été approuvées avant même d'avoir été travaillées. À titre d'exemple, selon les données transmises, un approbateur aurait approuvé le 27 août des entrées de temps qui auront lieu le 3 septembre suivant. Si, dans la majorité des cas identifiés, ces incidences représentent moins de 1% des entrées de temps pour un contrat donné, pour deux contrats formant l'échantillon, ce type d'approbation préalable représente respectivement 10% et 11% des heures travaillées.
- Par ailleurs, le nombre de personnes distinctes par contrat ayant approuvé des heures travaillées varie grandement d'un contrat à l'autre. Pour six des contrats revus, cinq personnes et moins ont approuvé du temps soumis par des ressources externes. Par contre, pour cinq des contrats de l'échantillon, plus de trente personnes différentes ont approuvé du temps pour des ressources externes.

La revue documentaire a permis de constater que les demandes d'exécution consultées - qui précisent les ressources à fournir et les travaux à accomplir - sont de qualité inégale. Si certaines demandes d'exécution sont bien documentées et sont remplies au fur et à mesure de l'avancement des travaux, d'autres demandes d'exécution sont peu détaillées. Il est important que ces documents soient remplis de façon adéquate puisqu'ils permettent de transmettre au fournisseur de services des instructions sur les travaux à accomplir et sur les ressources nécessaires pour le faire. Pour au moins cinq contrats de l'échantillon, les demandes d'exécution sont signées par le requérant une fois la période de travaux couverte par la demande d'exécution amorcée ou terminée, ce qui n'est pas conforme aux règles de gouvernance contractuelle généralement reconnues. Bien que conscients que cet état de fait ne relève pas exclusivement du contrôle du CSPQ, une gestion uniforme avec les mêmes standards de qualité aurait un impact positif, le suivi rigoureux étant la clé de toute gestion adéquate des livrables par rapport aux travaux demandés.

2.5 Existence de mesures de contrôle afin de favoriser une gestion adéquate des biens livrables selon les travaux demandés dans les demandes d'exécution et dans les contrats

La revue documentaire sommaire et les entrevues nous ont permis de constater l'existence et l'utilisation adéquate de mesures de contrôle et de gestion des biens livrables. Le CSPQ s'est doté d'un processus de réalisation et d'approbation des biens livrables dont la portée s'étend, selon les situations, à l'interne du CSPQ (maître d'œuvre) ou encore à l'externe (maître d'œuvre et/ou client). Ce processus est intégré dans un « workflow » dont l'exploitation permet de suivre et de contrôler les étapes et l'évolution des biens livrables d'un projet.

Dans le cadre du processus de réception et d'approbation des biens livrables ou des services rendus, les documents contractuels prévoient qu'il est de la responsabilité des prestataires de services de faire approuver les biens livrables et d'obtenir les signatures requises au moment opportun. Les biens livrables réalisés doivent être conformes aux normes, outils et méthodologies en vigueur au CSPQ. À cet égard, lorsqu'applicable, les prestataires de services s'engagent à respecter les cadres normatifs AIM et EMM d'Oracle en usage au CSPQ. De plus, les biens livrables, notamment les rapports périodiques, les rapports d'étape, les bilans, les comptes rendus des travaux, doivent être intégrés selon le plan de classification du CSPQ dans Livelink, la banque de données du logiciel de gestion documentaire et d'approbation en vigueur au CSPQ. L'intégrité de la gestion documentaire des projets faisant l'objet de l'échantillon est assurée par Livelink.

De plus, dans le cadre de chacun des projets de l'échantillon, de façon régulière ou selon les jalons clés du projet, des représentants désignés du CSPQ et du prestataire de services se rencontrent pour faire état des travaux de l'ensemble des interventions en cours ou à venir. Cette revue régulière permet, entre autres, de faire le point sur la planification, les écarts de livraison, les points en suspens, les ponts de décision ou d'autres sujets reliés à l'avancement des travaux.

Tous les gestionnaires de contrats rencontrés lors de la présente étude, nous ont fait part de ce processus de suivi et nous ont dit l'utiliser lorsqu'applicable à la nature de leurs projets sous gestion.

L'outil de gestion documentaire et d'approbation (Livelink)

- Livelink présente certaines contraintes qui méritent d'être soulignées :
 - Livelink demeure un outil complexe dont certains gestionnaires de contrats n'ont pas une connaissance fonctionnelle ou ne sont pas à même d'utiliser personnellement. Ces gestionnaires de contrats sont donc dépendants de l'expertise de leur équipe de soutien à cet égard.
 - La complexité de Livelink génère, dans certains cas, un système parallèle de gestion des biens livrables. En effet, des gestionnaires de contrats ont mentionné utiliser en parallèle à Livelink, un système informel d'approbation afin d'accélérer les délais d'approbation et de gérer les commentaires propres à certains biens livrables.
 - Livelink présente également des signes certains de désuétude, et devra faire l'objet d'une mise à jour.
 - Selon les gestionnaires de contrats rencontrés et le personnel consulté, un tel processus maître documenté de Livelink ne semble pas exister. Dans le cadre du processus d'amélioration continue et de bonification de la gestion contractuelle au CSPQ, il serait opportun de documenter adéquatement l'outil Livelink et ses processus.

Évaluation et approbation des biens livrables

Des processus sont en place afin de permettre l'évaluation et l'approbation des biens livrables dans le cadre des contrats de l'échantillon. Lors de la présente revue, nous avons toutefois constaté que, dans le cadre de ces mécanismes d'évaluation et d'approbation, des acteurs du processus de gestion contractuelle du CSPQ se fient sur la structure de gouvernance des projets et sur l'expertise des chargés de projet externes afin de juger de la qualité du bien livrable final, tant pour les solutions que pour les applications.

Par ailleurs, nous n'avons pas eu la démonstration qu'il existe un processus formel conjoint (CSPQ – maître d'œuvre) quant à l'adéquation du bien livrable avec les objectifs et les besoins initiaux du projet. Nous avons également relevé l'absence d'assurance qualité indépendante quant à la nature des biens livrables en cours et en fin de projet.

La qualité du processus d'approbation et de suivi des biens livrables est dépendante du degré d'implication et de rigueur des gestionnaires de contrats. Afin d'améliorer la performance de leur fonction, des gestionnaires de contrats ont développé leurs propres processus informels afin de respecter les politiques en vigueur pour les délais d'approbation et de qualité des biens livrables, en plus d'instaurer un processus multi-sources de validation de l'information reçue afin d'améliorer l'évaluation et le suivi des contrats et travaux sous leur supervision.

Formation et compétence des équipes de gestion contractuelle

Le CSPQ possède une main d'œuvre compétente possédant des expertises multiples et variées. Afin de permettre au CSPQ de demeurer en maîtrise des technologies au cœur des projets sous sa responsabilité et de leurs biens livrables respectifs, il importe que l'organisation préserve, consolide et renforce cette expertise interne afin de ne pas se retrouver en situation de dépendance envers l'expertise externe, notamment par le recours à celle-ci de façon trop systématique dans le cadre d'acquisition de services professionnels. À cette fin, le CSPQ gagnerait à accroître sa capacité de réalisation à l'interne.

À titre d'exemple, des gestionnaires de contrats rencontrés ont mentionné que leurs équipes pouvaient ne pas posséder toute l'expertise et le niveau de formation nécessaire à l'évaluation de biens livrables.

2.6 Existence de mesures de contrôle afin de favoriser une saine gestion des ressources affectées aux différents mandats, notamment le remplacement et la rotation des ressources

Des mesures de contrôle existent et sont en place afin de permettre une saine gestion des ressources affectées aux différents mandats, notamment le remplacement et la rotation des ressources. L'analyse contractuelle révèle que cinq contrats de l'échantillon ont fait l'objet d'au moins une demande de changement de ressources.

Dans le cadre des appels d'offres, le CSPQ demande aux soumissionnaires de présenter certaines ressources qui seront affectées à la réalisation des mandats. Dans la mesure où le type de rémunération le plus répandu dans l'échantillon des contrats analysés est la rémunération à taux journalier et que l'évaluation de la qualité des soumissions repose en partie sur les compétences et l'expérience des ressources proposées, le profil des ressources affectées à la réalisation des travaux est essentiel. D'autant plus que dans le cadre des appels d'offre prévoyant un mode d'évaluation selon la méthode dite du « prix ajusté », l'évaluation prend en compte la note relative à la qualité de la soumission.

Le processus prévoit que lorsque le fournisseur souhaite substituer une nouvelle ressource à une ressource initialement proposée et approuvée, elle doit en faire la demande auprès du CSPQ qui procède alors à l'évaluation de la nouvelle ressource proposée afin de s'assurer que celle-ci réponde bien aux exigences du profil requis dans l'appel d'offres, eu égard aux compétences recherchées et à l'expérience requise. Une fois satisfaite que ces critères sont adéquatement remplis, le CSPQ approuve, le cas échéant, la substitution.

Plusieurs demandes de changement nous ont été fournies au soutien des contrats de l'échantillon. Toutefois, la revue documentaire permet de constater que le degré de détails varie grandement d'une demande de changement à l'autre. De plus, dans certains cas, les demandes de changement sont datées postérieurement au remplacement effectif de la ressource externe.

Aussi, lors du remplacement d'une ressource externe, un processus existe afin d'évaluer les compétences de la nouvelle ressource proposée eu égard au profil recherché. À cet effet, des formulaires de demandes de changement au soutien de contrats de l'échantillon indiquent que la substitution de ressources a été approuvée. Par contre, ces formulaires ne permettent pas de déterminer si les ressources de remplacement répondent aux exigences de l'appel d'offres en matière de compétences et d'expérience. La documentation du processus d'évaluation des ressources externes de substitution renforcerait les mesures de gestion contractuelle déjà en vigueur.

L'analyse des bases de données fournies permet de constater que la rotation des ressources peut être importante pour un même profil. Lors des entretiens, des gestionnaires de contrats ont d'ailleurs affirmé que la rotation des ressources externes constituait un enjeu. À titre illustratif de l'importance de la rotation des ressources externes, dans le cadre de 60% des contrats de l'échantillon, au moins cinq ressources externes distinctes ont soumis des heures travaillées pour un même profil. Pour au moins un contrat de l'échantillon, 17 ressources externes différentes ont comblé les besoins associés à un seul et même profil. Dans le cadre des contrats formant l'échantillon, le maximum de ressources externes différentes ayant enregistré des heures travaillées en vertu d'un même profil pour un même contrat est de 28 ressources. Il s'agissait d'un profil de technicien PGI. Une rotation trop importante de ressources sur un même contrat peut avoir des conséquences sur la qualité de l'intervention.

Nous avons relevé au moins deux contrats pour lesquels l'appel d'offres prévoit le recours à plusieurs profils, profils pour lesquels le fournisseur de services professionnels a soumis des profils de ressources. Or, lors de la réalisation, seule une fraction de ces profils a été requise.

Finalement, dans une autre situation, une ressource approuvée pour un profil, a, lors d'une demande de relève pour un autre profil, été approuvée pour effectuer les responsabilités associées à ce second profil. Lors des entrevues, il a été rapporté que dans ce cas précis, cette ressource possédait toutes les qualifications nécessaires afin de remplir les tâches et les responsabilités associées aux deux profils. Dans un cas similaire, les ressources initialement approuvées n'étant pas disponibles, de nouvelles ressources ont été substituées. Une de ces nouvelles ressources a fourni des services en vertu de deux profils distincts. Il serait approprié de documenter ces cas d'exception afin d'éviter tout questionnement postérieur sur les raisons de l'existence de telles situations.

2.7 Application de pénalités selon les modalités prévues au contrat (réalité, mesure et intégralité)

Les contrats de l'échantillon conclus après 2013 incluent une clause de pénalités. Selon le type de rémunération prévu au contrat, la clause de pénalités vise la disponibilité des ressources stratégiques et non-stratégiques ou la non-exécution des travaux.

Cette façon de faire doit être poursuivie si le CSPQ souhaite diminuer le coût de certaines erreurs et de certains délais dans la fourniture de ressources en plus d'accroître la rigueur de certains fournisseurs.

Il est à noter que le CSPQ poursuit ses efforts d'application rigoureuse des modalités contractuelles en utilisant son droit de poursuite des fournisseurs. Depuis l'introduction systématique des clauses de pénalités, au moins deux des contrats revus font l'objet de demandes ou de discussions relatives à l'application de pénalités.

2.8 La conformité du processus de prolongation des demandes d'exécution avec les modalités contractuelles

Sur la base de la revue documentaire de l'échantillon, le processus de prolongation des demandes d'exécution est adéquat et ne présente pas d'écarts significatifs avec les modalités contractuelles.

2.9 La conformité des mesures relatives aux services sous garantie

La documentation contractuelle comporte, lorsque pertinent eu égard à la nature des travaux qui y sont prévus, des clauses de garanties et de représentations pour le prestataire de services.

Lors des entretiens, il nous a été confirmé qu'aucun des biens livrables en vertu des contrats de l'échantillon n'avait fait l'objet d'application des mesures relatives aux services sous garantie. Le cadre de ce mandat, la nature de celui-ci et la documentation au soutien des contrats de l'échantillon ne permettent pas de déterminer si les biens livrables en vertu des contrats de l'échantillon auraient pu enclencher les mesures relatives aux services sous garantie. Une revue en profondeur des livrables de chaque projet permettrait une telle analyse.



3 Principaux constats reliés à la gestion d'acquisition des services professionnels par le CSPQ

Nous présentons ci-dessous les principaux constats à la suite de la revue documentaire contractuelle et des échanges avec les gestionnaires de contrats.

Évolution de la documentation contractuelle et de l'application des clauses contractuelles – L'analyse documentaire contractuelle a permis de constater une évolution positive depuis 2013 des règles de gouvernance au CSPQ eu égard à la gestion d'acquisition des services professionnels. En effet, nous avons constaté l'adoption de plusieurs des recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec dans son rapport pour l'année 2012-2013 quant aux contrats de services professionnels liés au traitement de l'information. Par exemple, des clauses bonifiées en matière de changement de ressources et de pénalités ont notamment été incluses dans les contrats conclus après 2013. Dans la même veine, les demandes d'intervention ou d'exécution sont désormais incluses systématiquement dans la documentation contractuelle.

Définition du besoin et estimation des coûts - Pour les contrats de l'échantillon, la définition du besoin d'affaires et des coûts est documentée de façon sommaire dans les présentations préalables. Par ailleurs, nos échanges avec certains gestionnaires de contrats ont mis en lumière leurs difficultés à établir avec la plus grande exactitude possible la nature et l'envergure des services requis et d'en estimer les coûts.

Envergure des contrats - De par la nature même des projets sous la responsabilité du CSPQ, l'envergure des contrats octroyés est substantielle, tant quant à la valeur que la durée de ceux-ci. Les contrats composant l'échantillon à la base de la présente étude ont tous une valeur individuelle supérieure à deux millions de dollars. Sept des contrats ont une valeur variant entre deux et dix millions de dollars, trois des contrats de l'échantillon possèdent une valeur variant entre 10M\$ et 20M\$ et deux contrats de l'échantillon une valeur supérieure à 20M\$. L'envergure substantielle de certains mandats confiés en vertu des appels d'offre pourrait avoir un effet contributoire au nombre limité d'entreprises de services professionnels ayant la capacité requise de soumissionner aux appels d'offres d'envergure publiés par le CSPQ en plus d'engendrer des situations où l'environnement dans lequel évolue le projet se transforme en cours de réalisation.

Dossier d'affaires et analyse des options d'assignation possibles – Selon les saines pratiques de gestion contractuelle, la constitution d'un dossier d'affaires complet et adéquat constitue un des fondements du processus de gestion contractuelle en permettant de structurer l'information afin que les gestionnaires puissent retenir la meilleure solution possible dans les circonstances. Lors de l'analyse des documents au soutien des contrats de l'échantillon, nous avons constaté que la grande majorité des dossiers d'affaires au soutien de ces contrats ne comprennent pas de présentation et d'analyse des options possibles ni d'analyse de risques associés au projet faisant l'objet du contrat. La documentation au soutien d'un contrat de l'échantillon présente une analyse détaillée de ces options d'assignation possibles. Cet état de fait est généralement expliqué lors des entretiens par le fait qu'il est reconnu et admis d'emblée que le CSPQ ne dispose pas de l'ensemble des ressources internes nécessaires afin de combler les besoins identifiés. Aussi, à partir de cette prémisse de base, il n'est pas jugé opportun de procéder à l'analyse des options d'assignation; le manque de ressources étant cité comme motif incitant au recours de ressources professionnelles externes.

Le type de rémunération — Le choix du type de rémunération retenu pour un contrat est déterminé lors de l'étape de la définition du besoin. Les définitions des types de rémunération incluses dans le rapport du vérificateur général du Québec à l'automne 2012 sont reprises ci-dessous :

Forfait	L'entité a défini de façon précise et détaillée la nature et l'envergure des services requis. Le fournisseur qui accepte un contrat à forfait s'expose à un risque financier, car la somme touchée pour livrer les résultats attendus est fixe et invariable. Il doit supporter les coûts additionnels en cas de dépassement, s'étant engagé à exécuter le contrat en respectant le prix global y afférent.
Taux unitaire	L'entité a subdivisé les services requis en interventions dont la difficulté d'exécution peut varier (très simple à très complexe). De plus, elle a estimé les quantités relatives à chaque type d'intervention. Dans l'appel d'offres, la description des travaux associés aux interventions est suffisamment claire et précise pour que le fournisseur détermine un prix pour chacune d'elles. En appliquant ses prix aux quantités spécifiées, il pourra chiffrer l'ensemble de sa soumission. Ce type de rémunération est similaire à un forfait, car le fournisseur s'engage à réaliser chaque type d'intervention moyennant une somme donnée.
Taux journalier (incluant le taux horaire)	Dans l'appel d'offres, l'entité a défini des profils de ressources désirés (compétence et expérience) et donne à l'égard de chaque profil une estimation quant au nombre de journées de travail requises pour réaliser les travaux. Elle évalue et détaille au fur et à mesure les travaux à accomplir et les profils de ressources nécessaires. Quant au fournisseur, il doit spécifier dans sa soumission le taux journalier demandé pour chaque profil (ce taux correspond à sept heures de travail) et calculer le coût de sa soumission en multipliant ses taux respectifs par le nombre de journées estimées par l'entité.

Dans le cadre de la présente revue contractuelle, sept appels d'offres prévoyaient un contrat à taux journalier (incluant le taux horaire) alors que cinq appels d'offres prévoyaient un type de rémunération mixte (quatre appels d'offres prévoyaient une rémunération mixte forfait-taux journalier (incluant le taux horaire) et un appel d'offres prévoyait une rémunération mixte taux unitaire et taux journalier). Dans au moins un des contrats de l'échantillon, le volet forfaitaire a été abandonné en cours de réalisation de contrat afin de privilégier le volet prévoyant un type de rémunération à taux journalier.

À la lumière de la revue documentaire sommaire, la rémunération de type journalier est répandue. Ce type de rémunération nécessite de consacrer moins d'efforts lors de la définition des besoins en amont du cycle contractuel, en plus de permettre un contrôle plus simple des heures travaillées par les ressources externes. Toutefois, selon ce type de rémunération, les fournisseurs de services professionnels n'assument qu'une faible part des risques associés à l'exécution du contrat, tant en matière de qualité des travaux, que de respect des coûts et de respect des échéanciers.

La rémunération de type forfaitaire devrait faire partie d'une analyse pour utilisation plus courante par le CSPQ. L'utilisation de ce type de rémunération constitue d'ailleurs une pratique de gestion dont la pertinence est reconnue, notamment en raison du fait qu'elle crée une imputabilité et un partage des risques accrus pour les fournisseurs. Nonobstant les avantages notés ci-dessus, cette approche requiert des investissements de temps et le maintien de contrôle visant à assurer la qualité des documents d'appels d'offres lors de la planification et de la conception des besoins. Par ailleurs, l'utilisation de contrats à forfait implique que les gestionnaires de contrats concentrent leurs mesures de contrôle et d'évaluation sur les résultats et les livrables plutôt que sur la gestion des heures et des coûts.

Évaluation du rendement des fournisseurs – Dans le cadre de sa démarche d’amélioration continue visant à rehausser la qualité des services rendus, le CSPQ a introduit l’an dernier une démarche d’évaluation systématique des fournisseurs de services professionnels. Cette évaluation étant actuellement uniquement prévue à la fin de la période contractuelle, aucun fournisseur de l’échantillon n’a encore été l’objet d’une telle évaluation. Certains le seront dans les prochains mois.

Afin de s’assurer d’une rétroaction régulière et efficace, nous suggérons que cette évaluation soit annuelle (ou toute autre période jugée adéquate par le CSPQ), plutôt qu’uniquement au terme de la période contractuelle. Une évaluation régulière permet de corriger le tir, le cas échéant, en plus d’éviter les situations où, par exemple, en raison d’un changement d’un gestionnaire de contrat en cours de mandat, l’évaluation ne puisse être que partielle.

De plus, les bonnes pratiques de gestion contractuelle prévoient que la cote de rendement octroyée aux fournisseurs à l’issue de la démarche d’évaluation leur soit communiquée et qu’elle soit intégrée dans les critères d’évaluation qualitative de la soumission pour l’adjudication future de contrats de services professionnels.





4 Options et pistes d'optimisation

Les principales options et pistes d'optimisation suggérées à la suite de notre revue documentaire contractuelle en matière d'acquisition de services professionnels sont les suivantes :

1. Poursuivre le virage amorcé en 2013 à l'effet d'appliquer les saines pratiques en gestion contractuelle et renforcer la gestion rigoureuse des modalités contractuelles, incluant l'application des pénalités. Uniformiser les outils informatiques mis à la disposition des gestionnaires de contrats afin d'effectuer les suivis contractuels et/ou s'assurer que les systèmes existants puissent « communiquer » entre eux;
2. Créer un forum d'échange des gestionnaires de contrats du CSPQ afin de créer un lieu d'échange sur le rôle et les défis des gestionnaires de contrat, de communiquer les politiques en matière de gestion contractuelle, d'uniformiser les pratiques de gestion de contrats, de former de façon continue l'équipe en place et de développer des synergies; Créer un outil consolidé des pratiques et des politiques du CSPQ en matière de gestion contractuelle à être remis ou accessible à chaque gestionnaire de contrat et à toute autre personne responsable de l'application et du suivi des modalités contractuelles afin de renforcer la gouvernance et l'uniformité dans les pratiques de gestion contractuelle;
3. Élaborer un tableau de bord uniforme pour chacun des contrats du CSPQ incluant des indicateurs de performance communs et pertinents (taux de consommation des ressources, respect des échéanciers, remplacement des ressources, progression des livrables, etc.). Considérant l'ampleur des projets, du temps et des montants investis, il est essentiel que ceux-ci fassent l'objet d'un suivi rigoureux et constant afin de renforcer le contrôle et s'assurer du meilleur rapport possible entre les investissements et les bénéfices reçus;
4. Poursuivre l'évaluation de rendement des fournisseurs de services professionnels, et s'assurer que les résultats de ces évaluations de rendement soient consolidés, discutés avec le fournisseur et, le cas échéant, que la cote de rendement octroyée soit intégrée dans les critères de l'évaluation qualitative du processus de sélection des futurs fournisseurs de services professionnels du CSPQ;
5. Renforcer les mesures d'imputabilité applicables aux fournisseurs, notamment quant au processus en place pour le remplacement de ressources (par exemple, formulaires complétés avant l'arrivée de la nouvelle ressource, information consignée quant à l'approbation des compétences et de l'expérience de celle-ci, etc.);
6. Privilégier et documenter les analyses en profondeur des projets en amont de la publication des appels d'offres, notamment relativement aux éléments suivants : la définition des besoins d'affaires, l'alignement des besoins et de la stratégie d'affaires, l'élaboration des modèles financiers; l'analyse des options et des risques associés à chacun des projets.
7. Évaluer la possibilité de diminuer l'ampleur des contrats octroyés par un découpage plus stratégique des livrables ou des résultats à atteindre, notamment en considérant davantage l'allotissement des contrats. Cette façon de procéder présente l'avantage de restreindre le recours à des fournisseurs de services professionnels pour des expertises pointues ou rares en plus de permettre potentiellement à plus de fournisseurs de services de soumissionner, notamment les PME. KPMG reconnaît toutefois le défi posé par l'atteinte d'un juste équilibre entre les coûts et les efforts associés à la préparation de multiples appels d'offres et la nécessité de favoriser une libre concurrence entre les fournisseurs de services professionnels;
8. Évaluer la possibilité d'utiliser davantage des contrats à prix forfaitaire afin d'accroître le partage de risques entre le CSPQ et les fournisseurs de services professionnels, et favoriser la recherche des meilleures solutions possibles

relativement aux biens livrables en donnant une latitude accrue aux fournisseurs de services professionnels relativement à la méthodologie requise pour accomplir les mandats octroyés;

9. Considérer l'implantation d'un processus indépendant de révision et d'approbation des biens livrables afin de s'assurer de leur conformité avec les paramètres initiaux et les besoins d'affaires;
10. Se doter d'une politique de gestion des ressources humaines et de transfert des connaissances en TI afin de consolider, de renforcer et rehausser les compétences et le savoir-faire des ressources internes au CSPQ et ainsi diminuer les risques de dépendance aux ressources externes spécialisées en TI, notamment en ce qui a trait aux besoins récurrents;
11. Tout en respectant les politiques émises par le Vérificateur général du Québec relativement à la nécessité de préserver la neutralité des comités de sélection, s'assurer que ceux-ci possèdent ou aient accès à des connaissances techniques pertinentes reliées au domaine technique de l'appel d'offres lorsque requis; et
12. Dans un processus plus élaboré de révision des processus pour la détermination des besoins, la préparation des appels d'offres et le suivi des contrats dans un mode autre qu'à exécution sur demande, il sera important de considérer l'impact associé à la gestion du changement au sein de l'équipe du CSPQ.

www.kpmg.ca

L'information publiée dans le présent document est de nature générale. Elle ne vise pas à tenir compte des circonstances de quelque personne ou entité particulière. Bien que nous fassions tous les efforts nécessaires pour assurer l'exactitude de cette information et pour vous la communiquer rapidement, rien ne garantit qu'elle sera exacte à la date à laquelle vous la recevrez ni qu'elle continuera d'être exacte dans l'avenir. Vous ne devez pas y donner suite à moins d'avoir d'abord obtenu un avis professionnel se fondant sur un examen approfondi des faits et de leur contexte.

© 2015 KPMG S.r.l./S.E.N.C.R.L., société canadienne à responsabilité limitée et cabinet membre du réseau KPMG de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Cooperative (« KPMG International »), entité suisse. Tous droits réservés. Imprimé au Canada.

KPMG, le logo de KPMG et le slogan « simplifier la complexité » sont des marques déposées ou des marques de commerce de KPMG International.

