



Coût financier de la passation de contrats en TI centrés sur les tâches



Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et une plus grande responsabilité en matière budgétaire.

En réponse à une demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, ce rapport estime le coût fiscal des contrats informatiques basés sur des tâches en 2022-23.

Bien que la prorogation du Parlement le 6 janvier 2025 mette fin à la session et à tous les travaux parlementaires, la majorité des activités nécessaires à ce rapport avaient été achevée au moment de la prorogation. Par conséquent, ce rapport est présenté conformément au mandat du Directeur parlementaire du budget de promouvoir la transparence et la responsabilité budgétaires.

Analystes principaux :

Mark Creighton, analyste principal
Jill Giswold, analyste principale

Contributeurs :

Kaitlyn Vanderwees, analyste

Préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur général

Nathalie Desmarais, Marie-Eve Hamel Laberge, Martine Perreault et
Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, [veuillez contacter le Bureau du directeur parlementaire du budget](#).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Faits saillants.....	1
Faits saillants.....	1
Résumé	2
Contexte	3
Portée de l'analyse du DPB.....	4
Méthodologie et hypothèses.....	8
Résultats	10
Agence des services frontaliers du Canada.....	11
Note	13

Faits saillants

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a estimé le coût financier des contrats centrés sur les tâches avec des entrepreneurs en TI qui ont travaillé plus de 200 jours, en 2022-2023, dans les cinq ministères et organismes ayant enregistré les dépenses les plus élevées en services informatiques pour cet exercice.

Le DPB note que dans au moins quelques ministères et organismes fédéraux, les données relatives aux contrats externes ne sont pas conservées dans une base de données centralisée et ne sont donc pas facilement accessibles. Cela a causé des retards et a eu pour effet de limiter la portée de l'analyse à quatre ministères.

Le DPB a constaté que le coût des entrepreneurs externes dépassait de 22,0 à 25,7 % celui des équivalents du secteur public pour les quatre ministères soumis à l'analyse.

Avec les données qui lui ont été fournies, le DPB n'a pas été en mesure de déterminer la raison sous-jacente de ces différences, ni si elles étaient justifiées.

Résumé

Le présent rapport fournit une estimation du coût financier de la passation de contrats en TI centrés sur les tâches, en réponse à une demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Le directeur parlementaire du budget (DPB) a appris qu'une bonne partie des données sur les contrats dont il avait besoin pour son analyse ne sont pas consignées dans une base de données centralisée au sein des ministères et organismes fédéraux. Les ministères et organismes ont dû aller consulter les documents pour chaque contrat afin de récupérer les informations requises, ce qui a entraîné des retards importants et limité grandement la portée de l'analyse.

C'est la raison pour laquelle le présent rapport traite du coût financier de la passation de contrats en TI centrés sur les tâches uniquement pour l'exercice 2022-2023. Le DPB a cherché à obtenir des informations auprès des cinq organismes ayant le plus dépensé pour des services informatiques au cours de cet exercice. Toutefois, seuls quatre d'entre eux ont pu fournir suffisamment de données pour permettre d'effectuer une analyse de haut niveau.

Le DPB a constaté que le coût des entrepreneurs externes dépassait de 22,0 % à 25,7 % celui des équivalents du secteur public pour les quatre ministères soumis à l'analyse. Avec les données qui lui ont été fournies, le DPB n'a pas été en mesure de déterminer la raison sous-jacente de ces différences, ni si elles étaient justifiées.

Pour une analyse plus approfondie du recours à la passation de contrats en TI centrés sur les tâches, les parlementaires peuvent demander au Bureau de la vérificatrice générale du Canada de faire un audit, car le DPB doit se limiter aux données qu'il obtient des ministères et organismes grâce aux demandes d'information.

Contexte

Le 18 mars, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a adopté une motion demandant que le directeur parlementaire du budget (DPB) prépare un rapport complet sur les coûts accrus que les contribuables paient en raison de l'utilisation par le gouvernement de 635 entreprises de renforcement du personnel¹.

Après consultation auprès des ministères et organismes, il a été déterminé que les 635 entreprises dont il est question dans la motion sont celles qui se qualifient en vertu des arrangements en matière d'approvisionnement pour services professionnels en informatique centrés sur les tâches (SPICT). Cette analyse a donc pour but d'estimer le coût financier du recours à la passation, par le gouvernement fédéral, de contrats en TI centrés sur les tâches.

Les arrangements en matière d'approvisionnement constituent une méthode d'approvisionnement permettant aux ministères d'attribuer des marchés et de lancer des appels d'offres à partir d'un bassin de fournisseurs préqualifiés pour des besoins précis.

Les services professionnels en informatique centrés sur les tâches sont utilisés lorsqu'une activité particulière doit être menée pour répondre à un besoin précis en matière de technologies de l'information. Les tâches correspondent à des attributions de travail définies qui sont associées habituellement à un ensemble donné de responsabilités.

Source :

Services Publics et Approvisionnement Canada

Le DPB a d'abord envoyé une [demande d'information](#) au ministre des Services publics et de l'Approvisionnement pour obtenir la liste exhaustive des entreprises admissibles aux termes des arrangements en matière d'approvisionnement pour SPICT. Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) a fourni une liste complète dans laquelle figurent les entreprises ayant des arrangements actifs et inactifs en matière d'approvisionnement.

Le DPB a envoyé ensuite une [demande d'information](#) à la présidente du Conseil du Trésor pour obtenir des données détaillées sur toutes les entreprises figurant sur la liste dont le gouvernement du Canada a utilisé les ressources sur une base journalière en 2022-2023 et en 2023-2024. La présidente du Conseil du Trésor a répondu qu'elle ne détenait pas l'information demandée, à part celle sur les contrats octroyés à l'appui de son mandat ministériel, et que le DPB devait s'adresser directement aux différents ministères et organismes pour obtenir les données voulues.

Il est ressorti des échanges avec les ministères et organismes que pour répondre à ces demandes d'information, il fallait beaucoup de temps et de ressources. Le DPB a appris que les données dont il avait besoin pour mener à bien son analyse – notamment en ce qui concerne la catégorie d'entrepreneur, les taux journaliers, le nombre total de jours travaillés et le nombre d'entrepreneurs – ne sont généralement pas conservées dans un système financier central au sein des ministères et organismes. Pour trouver ces données, les ministères et organismes devaient examiner chaque contrat pour y extraire les renseignements demandés.

Contrairement au Bureau de la vérificatrice générale, dont le personnel peut avoir accès directement aux informations des ministères et organismes pour effectuer des audits, le DPB ne peut recevoir de données des ministères et organismes fédéraux qu'en envoyant des demandes d'information au ministre compétent². Le DPB s'appuie donc sur les données compilées et envoyées par les ministères et organismes. Pour être en mesure de fournir rapidement une analyse au Comité, le DPB a dû revoir la portée de son analyse.

Portée de l'analyse du DPB

Le DPB s'est appuyé sur les données des Comptes publics pour restreindre la portée de son analyse. Au moment de l'analyse, les données des Comptes publics de 2023-2024 n'avaient pas encore été publiées. Par conséquent, le DPB a limité la période couverte par son analyse à l'exercice 2022-2023, au lieu des exercices 2022-2023 et 2023-2024.

Au cours de l'exercice 2022-2023, les dépenses en services professionnels et spéciaux ont totalisé 18,6 milliards de dollars dans 14 catégories (tableau 1)³. Le DPB a concentré son analyse sur la catégorie des services professionnels et spéciaux en informatique. Les services en informatique comprennent les services de consultation en technologies de l'information et télécommunications, les services de gestion de l'information, les services de technologies de l'information et les services informatiques⁴.

Tableau 1

Dépenses relatives aux services professionnels et spéciaux, par catégorie, 2022-2023

Catégorie	Montant total dépensé (milliards de \$)
Services techniques et d'architecture	4,0
Services commerciaux	3,7
Services informatiques	2,7
Services de santé et de bien-être	2,2
Autres services	2,1
Services de conseillers en gestion	0,8
Services juridiques	0,6
Services de protection	0,6
Services d'enseignement et de formation	0,5
Services scientifiques et de recherche	0,4
Services reliés à la construction	0,4
Services d'interprétation et de traduction	0,2
Frais et services spéciaux	0,1
Services d'aide temporaire	0,1
Total	18,6

Source :

Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada.

Note :

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

Le DPB a identifié les cinq organismes ayant le plus dépensé pour des services informatiques en 2022-2023. Comme l'illustre le tableau 2, il s'agit de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), du ministère de la Défense nationale (MDN), d'Emploi et Développement social Canada (EDSC), de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) et de Services partagés Canada (SPC). Plus de la moitié des dépenses totales consacrées aux services informatiques en 2022-2023 est concentrée dans ces cinq ministères et organismes.

Tableau 2

Dépenses relatives aux services informatiques, 2022-2023

Ministère ou organisme	Montant total dépensé (milliards de \$)
Ministère de la Défense nationale	346
Agence des services frontaliers du Canada	287
Emploi et Développement social Canada	268
Services partagés Canada	256
Services Publics et Approvisionnement Canada	230
Tous les autres ministères et organismes	1 274
Total	2 662

Source :

Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada.

Le DPB a envoyé des demandes d'information à chacun des cinq ministères et organismes pour obtenir des données sur les contrats pertinents⁵. Le contenu de ces demandes d'information a été élaboré en consultation avec SPAC. Le DPB a également demandé l'avis de SPAC sur le temps dont avaient besoin les ministères et organismes pour répondre aux demandes, prolongeant le délai habituel de plus d'un mois afin de laisser suffisamment de temps pour la collecte de données.

Dans les demandes d'information, le DPB a requis que les ministères et organismes indiquent les contrats avec les entreprises devant fournir des services professionnels en informatique centrés sur les tâches pour lesquels les entrepreneurs ont été payés sur une base quotidienne et ont travaillé plus de 200 jours durant l'exercice 2022-2023^{6,7}. Pour ces contrats, le DPB a ensuite demandé les détails suivants sur les entrepreneurs :

- La catégorie de consultants;
- Le taux journalier par consultant;
- Le nombre total de jours travaillés par consultant;
- Le nombre de consultants;
- La valeur totale du contrat.

Dans un échange ultérieur avec les ministères et organismes, plusieurs d'entre eux ont confirmé que ces informations ne sont pas conservées dans une base de données centralisée, ce qui les a obligés à faire des recherches directement dans les documents sur les contrats pour trouver les données demandées. L'impossibilité d'avoir accès facilement à ces informations a incité plusieurs ministères et organismes à demander

que les dates limites pour répondre, qui avaient déjà été repoussées, soient prolongées davantage. Dans certains cas, un suivi supplémentaire a été nécessaire pour obtenir une réponse complète, afin de faciliter le travail d'analyse du DPB.

Méthodologie et hypothèses

Pour déterminer le coût financier de la passation de contrats en TI centrés sur les tâches, le DPB a estimé l'écart de prix entre les entrepreneurs privés et leurs équivalents temps plein dans la fonction publique. Le DPB a présumé que l'équivalent dans la fonction publique des entrepreneurs en TI était les employés du groupe professionnel des Technologies de l'information (TI), qui est composé « de postes pour lesquels l'application de connaissances complètes des systèmes informatiques constitue la principale exigence en ce qui a trait au développement, à la mise en place ou à la maintenance des systèmes et de l'infrastructure des technologies de l'information⁸ ».

Pour créer un point de comparaison avec la pratique actuelle consistant à recourir à des entrepreneurs, le DPB a supposé que tous les équivalents temps plein (ETP) potentiels de la fonction publique seraient des employés occupant des postes de la classification et du niveau IT-04 (conseillers principaux, gestionnaires principaux de projet ou gestionnaires) ou de la classification et du niveau IT-05 (directeurs) si le titre de l'entrepreneur faisait référence à un poste de cadre ou de gestionnaire. Le but était de choisir le poste le plus élevé au sein de l'administration gouvernementale pour travailler sur un projet donné en sous-traitance, afin de tenir compte du fait que des travailleurs moins expérimentés pourraient ne pas avoir les compétences requises pour s'acquitter des tâches accomplies actuellement par des entrepreneurs externes⁹.

Le DPB a supposé que ces ETP de la fonction publique seraient payés au taux de rémunération maximal pour leur poste au cours de l'exercice 2022-2023. Étant donné que la convention collective des TI ne correspond pas à l'exercice financier, une moyenne pondérée a été utilisée pour estimer les salaires de 2022-2023 en fonction de la date d'entrée en vigueur des différentes échelles salariales. Le DPB a présumé que ces employés seraient payés pour toute la durée de l'exercice, dans la mesure où l'entrepreneur qu'ils remplacent répond aux critères fournis aux ministères et organismes. Il a ensuite augmenté le salaire obtenu de 27 % pour tenir compte des régimes d'avantages sociaux des employés, afin d'obtenir la rémunération totale^{10,11}.

En ce qui concerne la rémunération totale par employé, le DPB a finalement comparé le total pour les employés au total payé aux entrepreneurs en fonction du taux journalier et du nombre de jours travaillés. Cela exclut notamment les coûts fixes des entrepreneurs et du gouvernement, l'analyse portant sur le coût de remplacement du travail effectué¹².

Plusieurs mises en garde doivent être prises en considération. Pour son analyse, le DPB n'a pas obtenu les informations nécessaires pour déterminer si un contrat donné permettait d'accomplir une tâche pouvant être ponctuelle pour le ministère qui a passé le contrat. Il a donc supposé implicitement que les dépenses consacrées au personnel de la fonction publique par rapport à celles des entrepreneurs correspondent à des tâches régulières. Il a également supposé que la rémunération actuelle offerte par le gouvernement est suffisante pour attirer des travailleurs possédant les compétences nécessaires pour remplacer des sous-traitants.

Résultats

Le tableau 3 montre les résultats pour tous les ministères, sauf l'ASFC, qui n'a pu fournir qu'une réponse partielle à la demande d'information du DPB. Les détails des résultats concernant l'ASFC se trouvent dans la section suivante.

Les quatre ministères ont recensé au total 93 contrats, en 2022-2023, passés pour obtenir des services professionnels en informatique centrés sur les tâches pour lesquels les entrepreneurs étaient payés sur une base quotidienne et ont travaillé plus de 200 jours pour un seul contrat. C'est EDSC qui a eu le moins de contrats pertinents (6), et SPC qui en a eu le plus (50). Dans le cadre de ces 93 contrats, 330 entrepreneurs ont travaillé 200 jours ou plus. EDSC avait le plus petit nombre d'entrepreneurs, avec 11 qui répondaient aux critères du DPB, tandis que SPC en avait 162.

Une moyenne pondérée du nombre de jours travaillés et du taux journalier a été calculée¹³. Il y avait une grande concordance entre les données des quatre ministères pour ces deux paramètres. Le nombre moyen de jours travaillés allait de 222 pour EDSC à 238 pour le MDN. Le taux journalier moyen allait de 924,87\$ pour SPC à 964,30 \$ pour EDSC.

Le DPB a constaté que la différence de prix entre les entrepreneurs externes en TI et leurs équivalents du secteur public variait d'un minimum de 22,0% (SPC) à un maximum de 25,7 % (MDN) pour les quatre ministères visés par l'analyse. Avec les données fournies, le DPB n'a pas été en mesure de déterminer la raison sous-jacente de ces différences, ni si elles étaient justifiées¹⁴.

Tableau 3

Entrepreneurs en TI ayant des contrats centrés sur les tâches qui dépassent 200 jours en 2022-2023

Ministère	Nombre de contrats	Nombre d'entrepreneurs	Nombre moyen de jours travaillés	Tarif journalier moyen (en \$)	Écart en faveur de l'entrepreneur (en %)
Ministère de la Défense nationale	19	25	238	940	25,7
Emploi et Développement social Canada	6	11	222	964	22,1
Services Publics et Approvisionnement Canada	18	132	232	963	24,7
Services partagés Canada	50	162	235	925	22,0

Source :

Bureau du directeur parlementaire du budget.

Agence des services frontaliers du Canada

Le DPB n'a reçu que deux mois de données de l'ASFC, au terme d'un long processus de demande d'information. Dans les échanges avec l'Agence, les fonctionnaires ont indiqué qu'il n'était pas possible de fournir des données complètes pour les 12 mois dans les délais impartis, car ces données ne figuraient pas dans une base de données centrale et qu'ils devaient de ce fait les rechercher en allant consulter chaque contrat. Le DPB a donc choisi un ensemble de données plus restreint pour être en mesure de poursuivre son analyse.

Les données fournies étaient celles des mois d'avril 2022 et de janvier 2023, qui représentent respectivement le début de l'exercice financier et le mois au cours duquel 200 jours ouvrables se sont écoulés depuis le début de cet exercice. Le fait de ne disposer de données que pour deux mois a rendu difficile la comparaison du coût de faire appel à des sous-traitants avec celui d'utiliser un ETP. Comparativement aux autres ministères, il n'a pas été possible de filtrer les entrepreneurs qui ont travaillé moins de 200 jours au cours d'un exercice. En ce qui concerne les entrepreneurs pour lesquels des informations ont été fournies, seulement 62 % environ avaient un nombre de jours travaillés non nul au cours deux mois de données recueillies. On ignore également

combien de jours un entrepreneur a travaillé pendant la période intermédiaire qui sépare ces deux mois, car même pour les entrepreneurs qui ont travaillé pendant les deux mois, le nombre de jours travaillés est très variable. Ces incertitudes empêchent de tirer des conclusions solides à partir des données, mais celles-ci peuvent néanmoins être utilisées pour fournir des exemples servant d'illustration.

Pour le mois d'avril, on a constaté qu'avec ce qu'il en a coûté de payer les entrepreneurs ayant facturé 7 jours ou plus de travail, il aurait été moins coûteux d'utiliser des employés. Pour le mois de janvier, plusieurs taux journaliers élevés versés aux contractants travaillant ce mois-là ont permis de constater qu'il était moins onéreux, tous comptes faits, d'utiliser du personnel pour le mois au complet que de faire appel à des sous-traitants, et ce, peu importe le nombre de jours travaillés. Pour les entrepreneurs ayant travaillé au cours des deux mois, le seuil était de 7 jours. Il convient de préciser que les ETP de la fonction publique ne sont pas embauchés sur une base mensuelle, mais généralement pour des périodes plus longues, et qu'ils bénéficient d'avantages en tant qu'employés. Par conséquent, il peut y avoir des différences entre ces exemples servant d'illustration et les estimations qu'aurait faites le DPB si on lui avait fourni des données pour l'année au complet.

Note

¹ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires [Témoignages de la réunion du lundi 18 mars 2024](#).

² Si les parlementaires souhaitent obtenir un examen plus approfondi du recours à la passation de contrats en TI centrés sur les tâches, ils peuvent demander au Bureau de la vérificatrice générale de procéder à un audit.

³ Ces dépenses comprennent les dépenses internes et externes pour des services professionnels et spéciaux.

⁴ Services Publics et Approvisionnement Canada, [Plan comptable pour 2024 à 2025 7.2 Codes des articles : Dépenses – Détaillé pour 2024 à 2025](#).

⁵ [IR0793](#), [IR0794](#), [IR0795](#), [IR0796](#), [IR0797](#).

⁶ Cette catégorisation correspondrait à un équivalent temps plein en TI dans le secteur public.

⁷ Il se peut que les entrepreneurs prennent moins de jours calendaires pour travailler 200 jours qu'un équivalent temps plein, si les entrepreneurs travaillent plus que les 7,5 heures par jour d'un équivalent temps plein.

⁸ Secrétariat du Conseil du Canada, [Norme d'évaluation des emplois des Technologies de l'information](#).

⁹ Le DPB note que les ressources de l'entrepreneur peuvent ne pas correspondre toujours parfaitement aux équivalents du groupe professionnel des TI utilisé.

¹⁰ Selon le [Guide à l'intention des rédacteurs de présentations au Conseil du Trésor](#), les régimes d'avantages sociaux des employés représentent généralement 27 % des coûts en personnel.

¹¹ Le DPB fait remarquer que le taux du Régime d'avantages sociaux des employés (RASE) pour les membres des Forces armées canadiennes est de 67 %. Cependant, étant donné que les ETP du MDN pris en compte dans cette analyse sont du personnel de TI,

le DPB présume que ces personnes font partie du personnel civil du MDN et sont donc assujetties au taux normal de 27 % pour le RASE.

¹² Notamment, cela n'inclut pas les coûts de locaux ou les coûts d'embauche ou d'intégration des employés.

¹³ Pour le nombre de jours travaillés, la pondération était basée sur le nombre d'entrepreneurs. Quant au taux journalier, il tenait compte à la fois du nombre d'entrepreneurs et du nombre de jours pour lesquels leurs services étaient retenus, étant donné que ce nombre de jours dépassait 200.

¹⁴ Avec la méthodologie utilisée dans le corps du rapport, le différentiel moyen entre ce qui est versé aux entrepreneurs par les quatre ministères visés par l'analyse était de 23,4 % par rapport à la rémunération d'équivalents temps plein IT-04 et IT-05. Si on présume que tous les employés sont uniquement des IT-04, ce différentiel moyen monte à 25,7 %.

RP-2425-024-S_f

T_RP_3.1.0f

© Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, Canada, 2025