



# BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



## CHAPITRE 2

### EXAMEN DES PRATIQUES D'APPROVISIONNEMENT

### *VÉRIFICATION MINISTÉRIELLE DES DOSSIERS DES FOURNISSEURS POUR VALIDER LES PAIEMENTS CONTRACTUELS*

OTTAWA  
MAI 2010

RENFORCER LA CONFIANCE DE LA POPULATION CANADIENNE DANS LE PROCESSUS  
D'APPROVISIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

## Table des matières

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>ii</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
CONTEXTE .....	1
<i>Tableau 1</i> .....	2
<i>Tableau 2</i> .....	3
POURQUOI EST-CE IMPORTANT.....	4
<b>PRINCIPAUX POINTS DE L'EXAMEN</b> .....	<b>5</b>
OBJECTIFS DE L'EXAMEN .....	5
<i>Objectif général</i> .....	5
<i>Sous-objectifs</i> .....	5
PORTÉE DE L'EXAMEN ET PÉRIODE VISÉE .....	5
MÉTHODE D'EXAMEN .....	6
<b>OBSERVATIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN</b> .....	<b>6</b>
LES CLAUSES DE VÉRIFICATION SONT UN IMPORTANT OUTIL POUR PROTÉGER L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS D'APPROVISIONNEMENT.....	7
IL EXISTE D'AUTRES APPLICATIONS POSSIBLES DE LA CLAUSE DE VÉRIFICATION DANS LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES .....	10
<i>Tableau 3</i> .....	12
RECOMMANDATION .....	13
TPSGC APPLIQUE UN PROGRAMME DE VÉRIFICATION DES COÛTS CONTRACTUELS .....	13
TPSGC A ENTREPRIS UN PROCESSUS D'EXAMEN POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DU PROGRAMME DE VÉRIFICATION DES COÛTS CONTRACTUELS .....	16
L'EXAMEN DE LA VÉRIFICATION INTERNE DES PRATIQUES ACTUELLES DU PROGRAMME DE VÉRIFICATION DES COÛTS CONTRACTUELS A RELEVÉ CERTAINES FAILLES .....	17
TPSGC S'EMPLOIE À ÉLABORER UNE NOUVELLE APPROCHE .....	18
LE RENOUVELLEMENT VISE CERTAINS PROBLÈMES DE PROCESSUS .....	20
LE RENOUVELLEMENT EXIGERA BEAUCOUP DE CONSULTATION AUPRÈS DE PLUSIEURS INTERVENANTS .....	22
RECOMMANDATIONS POUR LE RENOUVELLEMENT DU PROGRAMME DE VÉRIFICATION DES COÛTS CONTRACTUELS.....	23
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>23</b>

## Résumé

2.1 Le gouvernement du Canada achète des biens et des services de nombreux fournisseurs dans le cadre de marchés dont la valeur totalise environ 14 milliards de dollars par an. Comme tout ménage, le gouvernement reçoit des factures qu'il doit acquitter. Avant de payer leurs factures, les contribuables canadiens les vérifient pour s'assurer qu'elles sont exactes. Le gouvernement du Canada doit faire de même, mais les achats effectués par le gouvernement sont volumineux et complexes, et peuvent concerner de nombreux ministères.

2.2 Bien que le gouvernement se soit engagé à ce que ses approvisionnements soient équitables, ouverts et transparents, il lui faut faire face à un certain nombre de risques. La vérification, l'inspection et l'examen des dossiers des fournisseurs font respecter ces principes en confirmant que le prix payé est juste et raisonnable. Ceci est particulièrement vrai pour les contrats à risque élevé, comme les contrats à frais remboursables importants, dans lesquels le prix n'est déterminé qu'une fois que les travaux sont terminés et le montant à payer varie selon divers facteurs.

2.3 La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), promulguée par le Parlement, établit les procédures que le gouvernement du Canada doit suivre dans la gestion de l'argent des contribuables. En vertu de la LGFP, avant d'effectuer un paiement, les gestionnaires des programmes gouvernementaux doivent s'assurer que les travaux indiqués dans les contrats ont bien été réalisés, que les biens ont été livrés ou que les services ont été rendus, et que le montant facturé correspond au prix mentionné au contrat. Si le contrat ne comprend pas de prix ferme, les gestionnaires de programme doivent attester que le montant facturé est raisonnable avant que le paiement ne soit approuvé. S'il se produit une erreur dans le processus, et qu'un fournisseur reçoit un montant supérieur à ce qui lui est dû, la LGFP exige que le trop-payé soit recouvré et que l'argent soit retourné au gouvernement.

2.4 Le gouvernement traite des millions de factures par an, et il existe un risque de paiement inexact si la facture ou son paiement comporte des erreurs. Comme le gouvernement reconnaît ces risques, il a mis au point des stratégies d'atténuation. L'une des façons de gérer le risque de paiement inexact et d'avoir plus tard à recouvrer les trop-payés est que les marchés comprennent des dispositions relatives à la vérification – disposition désignée dans le présent rapport par « clause de vérification ». Parmi les dizaines de milliers de marchés signés par le gouvernement du Canada chaque année, la plupart comprennent des clauses relatives à l'examen, à l'inspection ou à la vérification des livres et des documents comptables des fournisseurs. Le gouvernement peut inclure dans ses contrats une clause de vérification selon laquelle le gouvernement a le droit de mener des examens, des inspections et des vérifications et de recouvrer les trop-payés ou les paiements effectués par erreur, et c'est ce qu'il fait. Selon les conditions du contrat, les fournisseurs doivent conserver les documents détaillés, comme les feuilles de temps ou les contrats de sous-traitance, pendant six ans.

2.5 Ces vérifications procurent l'assurance que les marchés ne donnent pas lieu à des pertes importantes attribuables à des profits excessifs ou à des pratiques de prix inexacts ou déraisonnables; découragent les entrepreneurs d'avoir recours à des pratiques inacceptables en assurant un nombre suffisant de vérifications; et fournissent de l'information sur le contrôle de la qualité du processus d'approvisionnement, y compris la gestion des marchés. Le risque de frais excessifs pourrait être atténué par le biais de vérifications des coûts, s'il y a lieu, ce qui est clairement autorisé dans les dispositions portant sur la vérification contenue dans les modalités des marchés.

2.6 Cette année, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a vérifié si les gestionnaires en approvisionnement gouvernemental utilisent de manière efficace la vérification ministérielle des livres comptables des fournisseurs pour s'assurer que les paiements contractuels sont exacts, afin de maintenir l'équité, l'ouverture et la transparence de l'approvisionnement en biens et services. L'examen du BOA couvre la période du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 5 janvier 2010 et porte sur huit ministères et organismes choisis en raison de leur taille et de leurs activités de passation de marchés. Il s'agit de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de la Défense nationale, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Patrimoine canadien, du Conseil national de recherches du Canada, de la Commission de la fonction publique et de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. L'examen visait à vérifier si ces huit organisations incluaient dans leurs contrats le droit de vérifier, d'inspecter ou d'examiner les livres comptables des fournisseurs, et si elles avaient effectivement entrepris l'une ou l'autre de ces activités. L'examen a également porté sur un type de marché utilisé par le gouvernement du Canada dans des circonstances spéciales, appelé « contrat à frais remboursables ». Dans ce type de contrat, les clauses de vérification ont une importance particulière.

2.7 Les contrats à frais remboursables sont considérés comme des marchés à risque élevé puisque le prix à verser au fournisseur n'est pas connu au moment de la signature du contrat. Le montant à payer doit être calculé en fonction d'un certain nombre de facteurs, comme les coûts réels des matériaux, des pièces ou des travaux sous-traités; le nombre d'heures de travail à un tarif établi; le volume ou la demande qui varient avec le temps. Les contrats à frais remboursables pourraient concerner, par exemple, les services professionnels facturés à un tarif horaire, ou la réparation et la révision du matériel militaire, comme les aéronefs à voilure fixe et les hélicoptères. Dans ce dernier cas, le tarif horaire pour la maintenance préventive peut être déterminé au moment de la signature du contrat, mais le montant réel dépendra du temps de vol. Certains contrats indiquent un pourcentage de profit maximal. Ces contrats peuvent être attribués à un fournisseur exclusif, c'est-à-dire qu'ils ne font pas appel à la concurrence. Dans l'exemple de l'entretien d'un aéronef comme le chasseur F-18, seuls les fournisseurs possédant le droit de propriété et l'expertise requise ont les compétences pour effectuer les travaux, et le contrat pourra être en vigueur pendant de nombreuses années du cycle de vie utile de l'aéronef et comporter des modifications périodiques. TPSGC est l'autorité contractante de la plupart des contrats à frais remboursables, que ces contrats concernent ses propres besoins ou ceux d'autres ministères, comme la Défense nationale. Selon les données de TPSGC, plus de

4 000 contrats de ce type sont accordés chaque année pour une valeur estimative annuelle de 5 milliards de dollars.

2.8 L'examen effectué par le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement mettait l'accent sur deux éléments. Premièrement, les huit ministères et organismes ont été contactés et questionnés sur l'utilisation de la clause de vérification. Deuxièmement, le Bureau a examiné la façon dont TPSGC exerce la clause de vérification dans les contrats à frais remboursables. L'utilisation des clauses de vérification dans les contrats à frais remboursables a été examinée parce que ces contrats engagent généralement beaucoup d'argent, qu'ils sont souvent attribués à un fournisseur exclusif conformément à l'une des exceptions admissibles, et que les montants payables sont fondés sur le calcul des coûts ou des profits effectué par les fournisseurs. En raison des sommes importantes en jeu, un trop-payé peut représenter des millions de dollars. De plus, un certain nombre de ces contrats concerne l'approvisionnement militaire, de sorte que la vérification des coûts contractuels revêt une grande importance pour le ministère de la Défense nationale (MDN) ainsi que pour le département américain de la Défense, qui fait affaire avec un grand nombre des mêmes fournisseurs du gouvernement du Canada.

2.9 Les huit organisations examinées ont utilisé une clause de vérification standard dans les contrats pour lesquels elles agissaient à titre d'autorité contractante. TPSGC a inclus la clause de vérification dans pratiquement tous ses contrats ainsi que dans les contrats émis pour le compte d'autres ministères. Pour les huit organisations examinées dans la première partie de l'examen, le Bureau a constaté que les clauses de vérification servaient de « police d'assurance ». La présence d'une clause de vérification peut avoir un effet dissuasif sur les fournisseurs et contribue à prévenir l'imposition de tarifs exorbitants au gouvernement, mais une telle clause ne sera efficace que si les fournisseurs savent qu'il existe une possibilité que la clause soit mise en application. De plus, cette clause permet le recouvrement de trop-payés ou de paiements effectués par erreur.

2.10 Selon les huit organisations examinées, même si au cours de la période étudiée, tous les contrats comportaient une clause de vérification, les gestionnaires en approvisionnement n'ont pas vérifié, inspecté ou examiné de manière formelle les livres comptables des fournisseurs. Ces organisations n'ont pas émis de lignes directrices particulières sur la façon d'utiliser cette mesure de contrôle. Elles n'ont pas considéré formellement que le fait de mener un certain nombre de vérifications, d'inspections ou d'examens puisse renforcer l'aspect préventif de ce contrôle. Elles ont déclaré que d'autres contrôles et procédures permettaient d'éviter les trop-payés. Par exemple, elles ont dit que les agents financiers examinaient minutieusement les factures et les documents à l'appui concernant certains contrats. Dans un nombre limité de cas, la clause a été utilisée informellement pour obtenir des documents supplémentaires de la part des fournisseurs.

2.11 Les vérifications peuvent être menées en tout temps au cours de la période de six ans indiquée dans les contrats. Pendant cette période, les fournisseurs doivent conserver des documents comptables détaillés, y compris les feuilles de temps, les contrats conclus avec leurs fournisseurs et leurs sous-traitants, et les factures liées à

leur chaîne d'approvisionnement. Les fournisseurs semblent consentir que cette exigence fasse partie intégrante de leurs activités commerciales avec le gouvernement du Canada puisque celui-ci doit rendre compte aux contribuables de l'argent dépensé. Les huit organisations ont dit que, même si elle n'était jamais mise en application de manière formelle, la clause de vérification était utile puisque le gouvernement aussi bien que le fournisseur savaient qu'une vérification pouvait être effectuée, ce qui favorisait la conformité aux conditions du contrat. L'effet est semblable à la façon où l'éventualité d'une vérification incite les contribuables à se conformer à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

2.12 Durant la période examinée, les agents d'approvisionnement de TPSGC n'ont pas formellement invoqué la clause de vérification dans d'autres contrats que les contrats à frais remboursables. Ils ont rarement utilisé cette clause même dans les marchés complexes à valeur élevée, comme les projets de services de technologie de l'information. Au moment de l'examen du BOA, TPSGC avait préparé un projet de rapport de vérification interne sur les contrats de la Direction générale des services d'infotechnologie comportant des autorisations de tâches, et ce rapport aborde certaines des questions soulevées dans notre examen. Un autre rapport de TPSGC portant sur la vérification interne des contrats de construction a recommandé que le Ministère s'assure que ces contrats comportent une clause de vérification dans les conditions courantes, et que des vérifications soient effectuées. Des agents du ministère de la Défense nationale nous ont informés que des vérifications internes menées par leur ministère avaient souvent recommandé à TPSGC d'invoquer cette clause pour des contrats particuliers considérés comme ayant un risque élevé de trop-payé. Le BOA recommande à TPSGC et aux autres ministères et organismes de considérer l'application de la clause de vérification pour les contrats complexes à risque élevé, comme on le fait dans les contrats à frais remboursables.

2.13 Pour les contrats à frais remboursables, TPSGC a mis en œuvre depuis de nombreuses années un Programme de vérification des coûts contractuels. Ce Programme sert à vérifier que les paiements contractuels pour les biens et services sont appropriés et il aide l'agent de négociation des contrats à déterminer le prix final de ces contrats. Le Programme fait appel à Services de vérification Canada (SVC), un organisme de service spécial faisant partie du Ministère, pour mener les vérifications. SVC produit un rapport qui peut suggérer des redressements au prix à payer en se fondant sur son interprétation des exigences contractuelles. L'agent de négociation des contrats, responsable de l'administration du contrat et qui recommande l'autorisation des factures aux fins de paiement, négocie également le prix final avec le fournisseur. TPSGC a entrepris de clarifier le processus d'application des redressements de prix suggérés à la suite de la vérification des coûts, ainsi que la responsabilisation qui s'y rattache.

2.14 Nous avons constaté que TPSGC a entrepris le renouvellement de son Programme afin de le rendre plus pertinent et plus efficace. Entre temps, le nombre de vérifications des contrats à frais remboursables a diminué, et les vérifications prévues ou exigées prennent du retard. Dans bon nombre de cas, il a fallu beaucoup de temps pour établir la validité des redressements après vérification, ce qui a influé sur le recouvrement rapide des sommes. TPSGC reconnaît l'existence de ce problème et a

affecté dernièrement des ressources supplémentaires pour réduire l'arriéré des vérifications.

2.15 Le Programme de vérification des coûts contractuels de TPSGC pour les contrats à frais remboursables s'avère une bonne pratique et procure des avantages financiers évidents grâce au recouvrement des trop-payés auprès des fournisseurs. TPSGC met actuellement en œuvre un plan d'action pour renouveler le Programme et mettre en application de nombreuses améliorations nécessaires. La mise en œuvre des améliorations et l'obtention d'un financement stable sont des éléments cruciaux pour la poursuite efficace de cet important programme.

2.16 TPSGC a réalisé des progrès notables dans la modification de son approche concernant les contrats à frais remboursables. Toutefois, à la fin de notre examen, il existait encore des problèmes importants à régler, dont la définition claire des rôles et des responsabilités de tous les intervenants relativement à l'application des « redressements après vérification ». Il s'agit d'une question particulièrement complexe étant donné le nombre d'intervenants : le MDN (ou autre ministère) comme gestionnaire de programme et ministère ayant l'autorisation d'engager les dépenses, TPSGC comme autorité contractante où les tâches sont confiées principalement à l'agent de négociation des contrats, SVC comme vérificateur des coûts (TPSGC est l'employeur officiel du personnel de SVC) et bien sûr les fournisseurs visés.

2.17 La plupart des intervenants conçoivent le renouvellement du Programme comme un moyen d'améliorer le fonctionnement actuel. Les principales propositions qui ont été prises en considération visent à atténuer les problèmes liés au cumul de vérifications en attente à cause du manque de fonds et de clarté des critères de sélection; à accélérer les recouvrements qui sont retardés par le moment où sont menées les vérifications; et à l'utilisation possiblement non autorisées de diverses méthodes de recouvrement. Le Programme renouvelé utilisera un modèle de risque qui guidera la vérification discrétionnaire, comprenant une nouvelle méthode d'évaluation du risque qui va au-delà de la simple valeur financière. Les vérifications seront effectuées pendant la durée du marché, et non après la fin du marché, ce qui sera plus avantageux pour les gestionnaires qui approuvent les paiements en vertu de l'article 34 de la LGFP. Le Programme comprendra une mesure de reddition des comptes au Comité des directeurs généraux, sous l'autorité du sous-ministre adjoint de la Direction générale des approvisionnements. Pour répondre à l'exigence de vérifications obligatoires et permettre au Groupe chargé de la vérification des coûts (GVC) d'effectuer des vérifications discrétionnaires en se fondant sur la sélection selon le risque, le renouvellement s'oriente vers une approche à multiples facettes pour stabiliser le financement.

2.18 Nous avons été impressionnés par les efforts réalisés par TPSGC pour renforcer la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de son Programme de vérification des coûts contractuels. Nous encourageons tous les autres ministères à examiner le nouveau cadre du Programme et, s'il y a lieu, à l'adapter au cadre de leurs activités de passation de marchés.

2.19 Selon nous, la confiance de la population canadienne dans l'approvisionnement public et l'engagement du gouvernement envers la transparence serait renforcée par la publication des résultats sommaires du Programme de vérification des coûts contractuels.

2.20 Un autre problème mérite d'être approfondi : il faut examiner la nécessité de continuer la pratique actuelle selon laquelle les vérifications des coûts contractuels sont effectuées par des fonctionnaires, ou les avantages de recourir à des experts du secteur privé.

### Recommandations

2.21 Dans le cadre de leurs stratégies d'atténuation des risques liés à la vérification des comptes, les ministères devraient établir une ligne directrice sur la façon et le moment d'utiliser la clause de vérification dans les contrats qui ne relèvent pas du Groupe chargé de la vérification des contrats (GVC) à TPSGC et qui sont du type de contrat à frais remboursables, en prenant en considération les attentes relatives aux livres comptables des fournisseurs et en gardant en tête le principe d'ouverture dont doivent faire preuve les fournisseurs de services de vérification.

2.22 Le Comité des directeurs généraux de la Direction générale des approvisionnements de TPSGC devrait surveiller la mise en œuvre du plan d'action mis à jour et faire rapport régulièrement à la haute direction sur les progrès réalisés.

2.23 Pour renforcer la transparence et l'effet dissuasif de la vérification des coûts, un rapport sommaire des résultats du Programme de vérification des coûts contractuels devrait être préparé et rendu public.

Nous avons offert à tous les ministères et organismes concernés par cet examen l'occasion de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la rédaction de la version définitive.

## Introduction

### Contexte

2.24 L'achat ou l'approvisionnement de biens et de services se déroule en un certain nombre d'étapes : l'étape précontractuelle, qui comprend les activités liées à la définition du besoin et des exigences; l'étape contractuelle, qui comprend l'invitation à soumissionner et le processus d'attribution des contrats; l'étape de la gestion du contrat, qui comprend les activités telles que l'établissement des modifications contractuelles, la surveillance des progrès, le suivi des livraisons et les mesures de paiements; l'étape postcontractuelle, qui comprend les dernières interventions dans le dossier telles que l'attestation de livraison et les vérifications financières. Les contrats relèvent de l'autorité de TPSGC ou sont soumis aux limites financières liées au pouvoir de dépenser de chacun des ministères.

2.25 En vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), les gestionnaires de programme exercent le pouvoir qui leur a été délégué d'attester, avant l'émission du paiement, que les travaux ont été réalisés, les biens livrés ou les services rendus, selon le cas, et que le prix facturé est conforme au contrat ou, s'il n'était pas précisé au contrat, que le prix est raisonnable. La LGFP exige également que tous les trop-payés relevés soient recouverts.

2.26 Selon la politique du Conseil du Trésor sur la vérification des comptes (en vigueur jusqu'au 29 octobre 2009),

« Le gouvernement a pour politique de payer à temps les sommes qu'il doit réellement à des tiers. Les mécanismes de vérification des comptes doivent être conçus et utilisés de manière à en assurer la probité et à tenir compte de l'importance des risques assortis à chaque paiement. »

2.27 Notre examen a porté sur deux catégories de contrat que nous avons déterminées en fonction de leur base de paiement :

- Les contrats à prix ferme : Ce type de contrat établit un prix non rajusté pour l'exécution du contrat, en totalité ou en partie. Du fait que l'entrepreneur doit assumer tous les coûts au-delà ou en-deçà du prix ferme, ce type de base de paiement l'incitera à contrôler ses coûts afin de réaliser le maximum de bénéfices. En outre, cette méthode est la moins lourde administrativement pour les deux parties. Un exemple simple est l'achat de mobilier à un prix ferme convenu.
- Les contrats à frais remboursables : Pour ces contrats, le prix final n'est pas connu au moment de la signature du contrat. Il existe divers contrats à frais remboursables : avec taux fixe basé sur le temps, avec prime d'encouragement, avec tarif fixe, avec tarif fondé sur les coûts réels et sans tarif. Par exemple, un contrat de services professionnels fondé sur un tarif horaire avec une limite de dépenses totales serait considéré comme un contrat avec tarif fixe.

2.28 Les contrats à frais remboursables sont jugés à risque élevé, mais tous les types de contrat peuvent faire l'objet d'une vérification effectuée par le gouvernement. TPSGC a créé un Groupe chargé de la vérification des contrats (GVC), qui s'occupe de vérifier les contrats à frais remboursables pour lesquels le Ministère agit à titre d'autorité contractante. Un organisme de service spécial faisant partie du Ministère, Services de vérification Canada (SVC), a le mandat d'effectuer ces vérifications. Le Guide des approvisionnements de TPSGC comprend la directive suivante concernant les contrats à frais remboursables (voir tableau 1) :

Tableau 1

- (a) Les contrats à frais remboursables ou les contrats avec des éléments de remboursement des coûts nécessitent une attention particulière, du fait que le prix n'est pas précisé dans le contrat, mais est confirmé après l'exécution des travaux. Tous les contrats à frais remboursables doivent contenir une clause indiquant que les coûts engagés feront l'objet d'une vérification par TPSGC.
- (b) Pour tous les contrats à frais remboursables d'une valeur de 50 000 \$ et plus attribués à des fournisseurs canadiens, l'agent de négociation des contrats doit, à la fin de l'exécution des travaux, attester par écrit dans le dossier que le montant final versé constitue un prix raisonnable.
- (c) Cette attestation peut être fondée sur les résultats d'une vérification formelle ou informelle. La vérification permet d'attester que le prix est raisonnable.
- (d) Tous les contrats dans lesquels figurent des éléments de remboursement des coûts doivent comprendre une clause appropriée relative à la base de paiement.
- (e) Tous les contrats à frais remboursables doivent également comprendre la clause C0300C, qui prévoit que l'entrepreneur doit soumettre un état des coûts à l'agent de négociation des contrats à la fin du contrat, ou annuellement pour les contrats pluriannuels qui couvrent plus d'une année financière d'un entrepreneur.
- (f) L'exigence relative à l'état des coûts doit faire partie des exigences obligatoires du contrat. Dans le cas des contrats de services de réparation et de révision, l'agent de négociation des contrats ou l'organisme de vérification peut décider si un état des coûts est nécessaire. La clause touchant les contrats de service de réparation et de révision doit être utilisée.

Source : Guide des approvisionnements de TPSGC – version 10-1; 4.70.20.35

2.29 En général, les contrats gouvernementaux comportent un certain nombre de clauses relatives au paiement des factures du fournisseur, comme celles sur la base de paiement et celles sur la facturation. La plupart des contrats conclus par le gouvernement fédéral et émis par TPSGC comportent également dans leurs conditions

générales un article qui concerne l'examen, l'inspection ou la vérification des paiements effectués conformément au contrat. Cet article constitue la « clause de vérification ». D'habitude, les fournisseurs doivent conserver pendant six ans les documents à l'appui, tels que les feuilles de temps, les factures et les contrats avec les sous-traitants, afin qu'ils soient disponibles pour vérification, inspection ou examen. Les fournisseurs devront également fournir toutes les installations nécessaires à ces vérifications ou inspections. Selon les diverses clauses types, l'autorité contractante a le droit de recouvrer les trop-payés ou les paiements faits par erreur. Voici un exemple d'un article faisant partie des conditions générales des contrats pour des besoins très complexes de services :

Tableau 2

Services - 2035 30 (2008-05-12)

#### Comptes et vérification

1. L'entrepreneur doit tenir des comptes et des registres appropriés sur les coûts des travaux ainsi que des dépenses et engagements effectués à l'égard de ces travaux, et il doit conserver les factures, les récépissés et les pièces justificatives qui s'y rattachent. Il doit conserver ces registres, y compris les connaissements et les autres preuves de transport ou de livraison, pour toutes les livraisons faites en vertu du contrat.
2. Si le contrat comprend des paiements pour le temps consacré par l'entrepreneur, ses employés, ses représentants, ses agents ou ses sous-traitants à l'exécution des travaux, l'entrepreneur doit tenir un registre du temps réel consacré chaque jour par chaque individu à l'exécution de toute partie des travaux.
3. L'entrepreneur, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du Canada pour leur disposition, doit conserver ces comptes, registres, factures, récépissés et pièces justificatives pendant six (6) ans après le dernier paiement effectué en vertu du contrat ou jusqu'au règlement des litiges ou réclamations en cours, selon la plus tardive des deux dates. Durant ce temps, l'entrepreneur doit mettre ces documents à la disposition des représentants du Canada pour vérification, inspection et examen. Les représentants du Canada pourront tirer des copies et prendre des extraits des documents. L'entrepreneur doit mettre à leur disposition les installations nécessaires à l'occasion de telles vérifications et inspections et fournir les renseignements que les représentants du Canada lui demandent à l'occasion en vue d'effectuer une vérification complète du contrat.
4. Le montant réclamé en vertu du contrat, calculé conformément à la base de paiement dans les articles de convention, pourra faire l'objet d'une vérification du gouvernement avant et après le versement du montant. Si une vérification a lieu après le versement, l'entrepreneur convient de rembourser immédiatement tout montant excédentaire sur demande du Canada. Celui-ci peut retenir, déduire et prélever tout crédit dû en vertu du présent article et impayé de tout montant que le Canada doit à l'entrepreneur (y compris en vertu d'autres contrats). Si, à quelque moment que ce soit, le Canada n'exerce pas ce droit, il ne le perd pas.

(Source : Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA) de TPSGC)

2.30 L'utilisation de la clause ci-dessus s'avère un outil important pour obtenir l'assurance que les prix facturés sont justes et raisonnables. L'utilisation de la clause de vérification dans les contrats d'approvisionnement constitue une stratégie d'atténuation des risques qui garantit l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement.

2.31 Le Guide des approvisionnements de TPSGC comporte plusieurs mentions de la vérification des paiements contractuels pour les contrats de la Défense nationale. Ce guide est utilisé par les agents de négociation des contrats de TPSGC et fait référence au GVC.

2.32 Relevant de la Direction générale des approvisionnements de TPSGC, le GVC assure la gestion du Programme de vérification des coûts contractuels. Ce programme remplit l'obligation de vérifier les livres comptables des fournisseurs canadiens, conformément à un protocole d'entente avec la Corporation commerciale canadienne et aux exigences du Guide des approvisionnements relativement à la vérification des grands projets de l'État (GPE). Le GVC sélectionne de plus un certain nombre d'autres contrats à frais remboursables en se fondant sur divers critères, y compris les demandes des agents de négociation des contrats ou une méthode d'échantillonnage.

2.33 Des stratégies semblables de gestion du risque sont utilisées dans les contrats des gouvernements à travers le monde. L'attestation du prix est importante non seulement pour assurer l'optimisation de la valeur de l'argent, mais également pour accroître la confiance des contribuables et des fournisseurs relativement à la probité et à l'équité de l'administration des contrats. Le contrôle lié à la clause de vérification fait partie intégrante du cadre de contrôle utilisé par le gouvernement pour s'assurer qu'il paie un prix juste et raisonnable pour les services rendus ou les biens obtenus, conformément aux conditions d'un contrat.

### **Pourquoi est-ce important**

2.34 Le présent examen devrait intéresser le Parlement, les ministères et les organismes fédéraux, les fournisseurs et tous ceux qui interviennent dans l'approvisionnement militaire. Il devrait également intéresser le département américain de la Défense, qui fait affaire avec un grand nombre des mêmes fournisseurs du ministère de la Défense nationale (MDN) du Canada.

2.35 L'insertion et l'utilisation de la clause de vérification, qui permet au gouvernement d'effectuer des examens, des inspections et des vérifications, renforcent les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. L'utilisation de cette clause, particulièrement dans les contrats à risque élevé, comme les contrats à frais remboursables importants, dans lesquels le prix n'est déterminé qu'une fois que les travaux sont terminés et le montant à payer varie selon divers facteurs, s'appuie sur le principe de transparence en confirmant que le prix payé est juste et raisonnable. Cette pratique devrait renforcer la confiance des intervenants envers l'équité et l'ouverture du processus d'approvisionnement.

2.36 Ces vérifications confirment que les marchés ne donnent pas lieu à des pertes importantes attribuables à des profits excessifs ou à des pratiques d'établissement des

prix inexacts ou déraisonnables; découragent les entrepreneurs d'avoir recours à des pratiques inacceptables en assurant un niveau de vérification adéquat; fournissent de l'information sur le contrôle de la qualité du processus d'approvisionnement, y compris la gestion des contrats.

2.37 TPSGC effectue depuis nombre d'années la vérification des contrats à frais remboursables. Selon les dernières données ministérielles, on compte chaque année plus de 4 000 contrats à frais remboursables en vigueur pour un total dépassant 5 milliards de dollars. Un des objectifs principaux de cet examen était de mettre en lumière les améliorations à apporter aux systèmes et aux pratiques de ce contrôle des approvisionnements, ainsi qu'à l'application des mesures de ce contrôle dans les autres ministères et organismes fédéraux.

2.38 Lorsqu'elle est utilisée de manière appropriée, la clause de vérification constitue un obstacle à la facturation erronée ou malhonnête. Toutefois, elle impose des exigences considérables aux fournisseurs en ce qui a trait à la conservation de documents et à la tenue de livres comptables, ce qui entraîne des frais dont les fournisseurs doivent tenir compte lorsqu'ils présentent une soumission ou qu'ils négocient les prix.

## Principaux points de l'examen

### Objectifs de l'examen

#### Objectif général

2.39 Voici l'objectif général de l'examen :

Évaluer si la stratégie d'atténuation des risques relativement à la vérification des paiements contractuels est efficace et si elle contribue à maintenir l'équité, l'ouverture et la transparence des approvisionnements du gouvernement.

#### Sous-objectifs

- I. Déterminer l'étendue de la mise en œuvre et de l'utilisation des systèmes et des pratiques de vérification des paiements contractuels dans diverses organisations comme mesure de contrôle.
- II. Évaluer les améliorations que TPSGC a entrepris d'apporter à la vérification des coûts des contrats à frais remboursables par rapport aux systèmes et aux pratiques utilisés antérieurement pour la vérification de ces contrats, et signaler les progrès réalisés et les bonnes pratiques mises en œuvre.

### Portée de l'examen et période visée

2.40 L'examen aborde deux champs d'enquête. Premièrement, nous avons sélectionné un certain nombre de ministères et organismes types, en plus de TPSGC, que nous avons interrogés sur leur utilisation de la clause de vérification comme une

des mesures de contrôle des comptes et sur sa valeur estimative dans le cadre des approvisionnements. Voici la liste des huit organisations sélectionnées : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Patrimoine canadien, le Conseil national de recherches du Canada, la Commission de la fonction publique et la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

2.41 Deuxièmement, nous avons examiné le programme de TPSGC qui permet de vérifier les contrats à frais remboursables. Ces contrats sont jugés à risque élevé, puisqu'ils sont souvent non concurrentiels, que leur valeur est élevée, et que les montants à payer ne sont pas déterminés puisque ces contrats sont négociés sur la base d'un taux de profit ou de frais remboursables. Nous avons concentré notre examen sur les améliorations que le Ministère envisage d'apporter au Programme.

2.42 Notre examen a couvert la période du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 5 janvier 2010.

### **Méthode d'examen**

2.43 Pour examiner l'utilisation de la clause de vérification, nous avons retenu huit ministères ou organismes dont la taille et les activités d'approvisionnement varient. Nous leur avons envoyé un questionnaire d'ordre général pour connaître la façon dont ils utilisent la clause de vérification pour la vérification des paiements et les situations où ils ont recours à cette clause. Nous leur avons demandé des documents à l'appui et avons discuté des réponses obtenues avec certains de leurs représentants. Nous les avons également interrogés sur leur ouverture aux fournisseurs de services de vérification.

2.44 Pour examiner le renouvellement du Programme de vérification des coûts contractuels de TPSGC, nous avons utilisé les méthodes suivantes : questionnaires, entrevues et examen de documents. Nous nous sommes penchés sur les problèmes identifiés par le Ministère relativement au Programme et sur la façon dont il envisage de les régler. Nous avons discuté de certains de ces problèmes avec un ministère client afin d'obtenir son point de vue. Nous nous sommes également reportés à l'examen de certains éléments du Programme effectué par TPSGC dans le cadre d'une vérification interne.

2.45 Pour établir notre approche et concevoir les questions de notre examen, nous nous sommes fondés sur les articles pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) ainsi que sur les politiques et directives pertinentes du Conseil du Trésor (CT), notamment la Directive sur les pertes de fonds et de biens, la Directive sur la vérification des comptes, la Politique sur les marchés et les documents connexes. Des sections du Guide des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et du Guide des clauses et conditions uniformisées des achats (CCUA) de TPSGC nous ont été utiles.

### **Observations découlant de l'examen**

## **Les clauses de vérification sont un important outil pour protéger l'intégrité du processus d'approvisionnement**

2.46 Sous une forme ou une autre, les clauses de vérification constituent un élément important des conditions de la plupart des contrats fédéraux. Elles constituent le fondement contractuel pour l'inspection, l'examen ou la vérification des documents comptables que les fournisseurs doivent conserver comme il est indiqué dans le tableau 2. Le Guide des approvisionnements de TPSGC établit une distinction entre les contrats complexes et non complexes. Pour les contrats complexes, des clauses de vérification plus élaborées sont exigées en plus des clauses détaillées supplémentaires portant sur diverses questions, comme la présentation des coûts et la base de paiement qui en découle. Le Guide renferme également des directives sur l'insertion des clauses de vérification dans les contrats à frais remboursables.

2.47 Cette clause peut être utilisée pour mener des vérifications, formelles ou informelles, des documents comptables des fournisseurs ou pour demander à ceux-ci de fournir d'autres informations ou documents à l'appui en vue d'attester les prix, ce qui envoie à la collectivité des fournisseurs un signal que le gouvernement agit de manière équitable et transparente en vérifiant que les fournisseurs se conforment aux conditions des contrats.

2.48 Dans le cadre de ce champ d'enquête, nous avons cherché à déterminer la façon dont les organisations utilisent les clauses de vérification dans les contrats autres que les contrats à frais remboursables gérés par TPSGC, dans les cas où celles-ci agissent comme l'autorité contractante ainsi que dans les cas où TPSGC assume ce rôle. Lorsque la clause de vérification fait partie intégrante des contrats, nous avons cherché à déterminer quand cette clause est invoquée et comment les résultats des vérifications sont utilisés.

2.49 TPSGC agit souvent à titre d'autorité contractante dans les grands contrats des ministères. Dans ces cas, nous avons cherché à obtenir des renseignements sur les négociations du ministère avec TPSGC relativement à la sélection des vérifications, et au règlement des problèmes soulevés lors d'une vérification.

2.50 Pour déterminer la façon dont la clause de vérification est utilisée, nous avons envoyé des questionnaires à huit ministères et organismes choisis pour leur taille et leurs activités en matière de passation de marchés, et discuté avec leurs représentants. Nous avons cherché à vérifier si ces ministères et organismes inséraient des clauses de vérification dans leurs contrats et à déterminer la façon dont ils se servaient de ces clauses comme mesure de contrôle de la vérification des paiements.

2.51 Nous avons constaté que les ministères et les organismes utilisaient les clauses de vérification standard dans la plupart des contrats où ils agissaient à titre d'autorité contractante. (Le libellé de ces clauses est généralement tiré du Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat de TPSGC.) Sauf quelques exceptions, TPSGC insère la clause de vérification dans tous les contrats pour lesquels il agit à titre d'autorité contractante, qu'il s'agisse de ses propres contrats d'approvisionnement ou des

contrats pour lesquels il joue le rôle de fournisseur de services communs auprès de ministères clients.

2.52 TPSGC est un chef de file reconnu de la passation de marchés gouvernementaux. Ses guides servent de documents de référence aux agents d'approvisionnement dans tout l'appareil gouvernemental. En général, la clause de vérification et les clauses relatives aux paiements supplémentaires suivent les modèles contenus dans le Guide des clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA) de TPSGC, qui exigent que les fournisseurs conservent pendant six ans des documents comptables détaillés qu'ils mettront, sur demande, à la disposition du gouvernement pour vérification, examen ou inspection.

2.53 Les ministères et organismes interrogés nous ont informés qu'ils trouvaient les clauses de vérification utiles pour appuyer leurs demandes spéciales de documents supplémentaires. Toutefois, pour la période faisant l'objet de notre examen, ils disent n'avoir jamais utilisé ces clauses pour mener la vérification des documents comptables des fournisseurs, pour les contrats où ils agissaient comme autorité contractante. Ces organisations considèrent que d'autres mesures de contrôle des paiements permettent de réduire suffisamment les risques de paiement erroné, de sorte que les vérifications ne sont pas nécessaires.

2.54 Bien que TPSGC reconnaisse que les contrats complexes et les contrats à frais remboursables (comme les contrats de services professionnels où le prix final est fondé sur un tarif horaire fixe avec une limite des dépenses) comportent un niveau de risque élevé, l'utilisation de la clause de vérification ne fait pas explicitement partie du cadre de gestion du risque des organisations. Les ministères et les organismes examinés ont mentionné entre autres les mesures de contrôle suivantes qui permettent d'atténuer le risque de paiement erroné :

- Les vérifications internes des gros contrats qui ne visent pas à vérifier les documents comptables des fournisseurs, mais les documents et l'information que possèdent leurs organisations
- Divers systèmes de contrôle mis en place pour vérifier les paiements, comme les procédures et les documents standard qui visent à vérifier la preuve de réception des biens ou des services afin d'attester en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) que les biens ont été reçus ou que les services ont été fournis
- Avant l'établissement d'un chèque, et afin de satisfaire à l'article 33 de la LGFP, la vérification approfondie des dossiers pour s'assurer qu'ils contiennent les documents appropriés à l'appui du paiement est menée au moyen d'un échantillonnage fondé sur l'évaluation du risque lié à l'opération
- Après le paiement, la vérification de la présence dans le dossier des documents à l'appui du paiement pour les opérations sélectionnées en fonction de l'évaluation du risque

2.55 Les organisations évaluent de façon régulière l'efficacité de leurs mesures de contrôle des comptes. Selon elles, puisque le niveau de risque de la plupart des contrats n'est pas élevé et que les procédures courantes de vérification des comptes visant à atténuer les risques permettent de découvrir la plupart des trop-payés, le risque d'un trop-payé non détecté se réduit à un niveau acceptable.

2.56 Aucune des organisations n'a formellement évalué l'utilité de la clause de vérification ou la nature et la portée de l'exigence relative à la conservation des documents comptables par les fournisseurs. Les fournisseurs semblent consentir que cette exigence fasse partie intégrante de leurs activités commerciales avec le gouvernement du Canada puisque celui-ci doit rendre compte aux contribuables de l'argent dépensé. Aucune n'a élaboré de directive écrite précise sur l'utilisation de la clause de vérification comme stratégie d'atténuation du risque dans les contrats où ils agissent à titre d'autorité contractante, en particulier les contrats à frais remboursables. Les organisations interrogées ont en outre indiqué qu'elles suivraient des procédures différentes si elles jugeaient nécessaire d'invoquer la clause de vérification. Par exemple, certaines organisations ont indiqué qu'elles confieraient la responsabilité de mener la vérification à leur service de vérification interne; d'autres laisseraient cette responsabilité à la discrétion de l'agent d'approvisionnement chargé du contrat.

2.57 Toutes les organisations ont jugé que la clause de vérification constitue une mesure de contrôle préventif utile, même si elle n'est jamais formellement utilisée comme mesure de contrôle de détection pour trouver les trop-payés. Les représentants nous ont dit qu'il existait des situations où le gestionnaire responsable de l'attestation d'une facture en vue de son paiement en vertu de l'article 34 de la LGFP, pouvait demander au fournisseur de lui fournir de l'information supplémentaire à l'appui de la facture. Bien que cette pratique ne soit pas considérée comme une utilisation formelle de la clause de vérification, la présence de la clause de vérification dans un contrat donne à l'organisation le pouvoir de demander un complément d'information, conformément aux conditions du contrat. La clause agit également comme élément dissuasif empêchant le fournisseur de facturer des coûts non justifiés.

2.58 Les huit ministères et organismes ont dit que la clause de vérification est utile même si elle n'était jamais invoquée puisque le gouvernement comme le fournisseur savent qu'il est possible d'effectuer une vérification au besoin, ce qui favorise la conformité aux conditions du contrat. L'effet est analogue à la façon où l'éventualité d'une vérification incite les contribuables à se conformer à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

2.59 L'insertion de la clause de vérification dans les contrats rassure les organisations puisqu'elles pourront toujours vérifier les documents comptables d'un fournisseur si elles jugent qu'une information particulière est nécessaire pour attester qu'un paiement est justifié. Toutefois, son utilité comme mesure de contrôle préventif dépend de la possibilité que la clause soit invoquée formellement ou informellement, telle une demande d'information supplémentaire. Les organisations n'ont pas envisagé de mener éventuellement un certain nombre de vérifications, d'inspections ou d'exams sur place, dans les bureaux des fournisseurs, afin de renforcer l'utilité de la clause de vérification comme mesure de contrôle préventif.

2.60 Les organisations font souvent appel à TPSGC pour administrer les contrats plus importants, plus complexes. Aucune ne savait si des vérifications, autres que celles qui sont effectuées dans le cadre du Programme de vérification des coûts contractuels, avaient été menées sur les contrats administrés par TPSGC. Étant donné les conséquences éventuelles sur les fournisseurs en matière de coûts et d'efforts pour se conformer aux clauses de vérification, TPSGC nous a fait remarquer que, bien que cette question n'ait pas été étudiée de manière particulière, il avait créé le Bureau des petites et moyennes entreprises pour traiter des problèmes que cette catégorie de fournisseur pourrait considérer comme des empêchements à participer au processus d'approvisionnement de TPSGC.

### **Il existe d'autres applications possibles de la clause de vérification dans les ministères et les organismes**

2.61 Nous avons examiné de plus près la possibilité de vérifier les contrats complexes pour des services de technologie de l'information (TI). Nous avons constaté que la Direction générale des approvisionnements (DGA) de TPSGC inclut les contrats de services professionnels en TI à tarif fixe au Programme de vérification des coûts contractuels. Ces contrats sont généralement des contrats à tarif journalier où le niveau d'effort professionnel ne peut être déterminé avant que les travaux ne commencent, et dont le prix final n'est connu qu'après la réalisation des travaux. Par exemple, un contrat de ce type peut exiger que les spécialistes en TI apportent des modifications à un logiciel de série ou qu'ils mettent en œuvre une application en TI dans un environnement particulier. Toutefois, on nous a dit que peu de vérifications des coûts ont été effectuées sur les contrats administrés par TPSGC, au cours des dernières années, ce qui réduit l'efficacité de la clause de vérification comme mesure d'atténuation des risques. À la fin de notre examen, la Direction de la vérification interne de TPSGC avait préparé un projet de rapport de vérification interne sur les contrats de la Direction générale des services d'infotechnologie comportant des autorisations de tâches, et ce rapport aborde certaines des questions soulevées dans le présent examen.

2.62 Lorsque les organisations ne font pas appel à TPSGC comme fournisseur de services communs pour l'approvisionnement de leurs services en TI et qu'elles agissent comme autorité contractante, aucune d'elles n'a formellement envisagé d'invoquer la clause de vérification pour mener la vérification des comptes liés à ces contrats. Puisque les agents de négociation des contrats de TPSGC considèrent que la vérification de ce type de contrat à frais remboursables constitue une mesure de contrôle utile des approvisionnements, en établissant un prix juste à payer pour les contrats de services professionnels en TI à tarif horaire fixe, les autres organisations pourraient éventuellement tirer profit de la mise en œuvre de cette bonne pratique lorsqu'elles sont les autorités contractantes.

2.63 Nous avons constaté en particulier deux bonnes pratiques reliées à l'utilisation de la clause de vérification. Les rapports de vérification interne du MDN avaient recommandé que les vérifications des coûts contractuels soient effectuées pour certains contrats où TPSGC est l'autorité contractante.

2.64 Nous avons en outre noté un autre exemple de bonne pratique où la Direction de la vérification interne de TPSGC a recommandé l'utilisation de la clause de vérification dans les contrats de travaux de construction (voir le tableau 3). Ce type de contrat ne semble pas faire partie du champ d'application du Programme de vérification des coûts contractuels. Pour ces cas, le rapport de vérification interne de TPSGC sur le processus de passation de marchés de travaux de construction a recommandé que le Ministère veille « à ce que les marchés de construction comprennent une disposition plus détaillée en matière de vérification dans leurs conditions uniformisées », et que ces vérifications soient réalisées. Nous sommes d'accord avec ces constatations.

Tableau 3

**Extrait du rapport de vérification du processus de passation de marchés de travaux de construction de TPSGC**

## Renforcement de la clause de vérification

43. Afin de réduire le risque de coûts excessifs dans le cadre des projets et d'optimiser les ressources de l'État, il est important qu'une disposition précise et clairement formulée relative au droit de l'État de lancer une vérification soit comprise dans les conditions et conditions standard des contrats de travaux de construction et que des vérifications soient réalisées subséquemment.

44. Le modèle standard pour les contrats de travaux de construction renferme une clause des conditions générales (numéro 51) stipulant que les registres doivent être tenus par un entrepreneur. Cette clause incorpore la plupart des critères pour le lancement d'une vérification. Ces critères comprennent l'exigence de conserver les registres pendant au moins deux ans, l'accès aux registres des sous-traitants associés et le droit à une vérification si l'État en détermine la nécessité. Toutefois, en harmonie avec d'autres clauses de vérification utilisées dans la passation de contrats, ces clauses pourraient être renforcées afin d'inclure une mention du droit de l'État de valider la précision du système d'enregistrement du temps de l'entrepreneur et les montants réclamés, y compris le nombre d'heures facturées et les coûts engagés pour les matériaux, les fournitures, les autres coûts directs et les frais de déplacement et de séjour; des résultats et des constatations de la vérification comme étant concluants et du remboursement rapide au Canada de tout trop-payé.

45. Nous avons confirmé que les projets de construction sont rarement vérifiés. Il est important que des vérifications soient réalisées régulièrement. Ces vérifications pourraient être réalisées par la Direction générale des approvisionnements, le Groupe chargé de la vérification des contrats ou les vérificateurs embauchés par les gestionnaires de projet de la DGBI. Le Groupe chargé de la vérification des contrats administre le Programme de vérification des coûts contractuels, qui sert à protéger les intérêts financiers de l'État par le biais de vérifications systématiques des contrats émis par TPSGC. Ces vérifications : confirment que les contrats ne donnent pas lieu à des pertes importantes attribuables à des profits excessifs ou à des pratiques d'établissement des prix inexacts ou déraisonnables; découragent les entrepreneurs d'avoir recours à des pratiques inacceptables en assurant un niveau de vérification adéquat; fournissent de l'information sur le contrôle de la qualité du processus d'approvisionnement, y compris la gestion des contrats.

63 (...) nous avons conclu ce qui suit :

Le risque de frais excessifs pourrait être atténué par le biais de vérifications des coûts, s'il y a lieu, ce qui est clairement autorisé dans les dispositions portant sur la vérification contenue dans les conditions des contrats de travaux de construction.

2.65 En résumé, les organisations reconnaissent la valeur de la clause de vérification comme instrument de contrôle à la fois pour les contrats à prix fermes et les contrats à frais remboursables présentant des risques plus élevés, mais ne l'utilisent que de manière occasionnelle et n'ont pas évalué officiellement si une meilleure exploitation de son potentiel se traduirait par des avantages supplémentaires. Elles n'ont pas non plus évalué les répercussions possibles pour les fournisseurs sur le plan du coût et de l'effort nécessaire pour se conformer aux clauses de vérification. Nous croyons que dans le cadre de leur stratégie d'atténuation du risque liée à la vérification des comptes, les organisations devraient songer à rendre officielle comment et quand la clause de vérification pourrait être utilisée au mieux. TPSGC étant à mettre à jour la méthode de son propre Programme de vérification des coûts contractuels, d'autres organisations voudront peut-être, lorsqu'elles évalueront le mode d'application la clause de vérification, s'informer des améliorations que TPSGC aura apportées.

### **Recommandation**

2.66 Dans le cadre de leurs stratégies d'atténuation du risque liées à la vérification des comptes, les ministères devraient établir une ligne directrice sur la façon et le moment d'utiliser la clause de vérification dans les contrats qui ne relèvent pas du GVC, à TPSGC, et qui sont de type « contrat à frais remboursables », en prenant en considération les attentes relatives aux livres comptables des fournisseurs et en gardant en tête le principe d'ouverture vis-à-vis les fournisseurs de services de vérification.

### **TPSGC applique un Programme de vérification des coûts contractuels**

2.67 Depuis bien des années, TPSGC assure, comme stratégie de gestion du risque, la gestion d'un programme de vérification des dossiers de fournisseurs pour les contrats à frais remboursables. Tous les ans, le gouvernement signe au moins 4 000 contrats à frais remboursables, dont la valeur est estimée à plus de 5 milliards de dollars, incluant les grands projets de l'État (GPE). Le programme permet d'atténuer certains risques déterminés dans la politique ministérielle sur la gestion intégrée des risques, notamment le risque d'atteinte à la réputation du Ministère et les risques menaçant l'efficacité des processus d'approvisionnement.

2.68 Des contrats à frais remboursables sont établis lorsque le montant à verser au fournisseur est inconnu à la signature du contrat. Le montant à verser est calculé en fonction d'un certain nombre de facteurs, comme le coût réellement engagé pour les matériaux, les pièces ou le travail en sous-traitance, les heures de travail à taux fixe, ou le volume, ou la demande, pouvant varier selon la période. Par exemple, certains marchés de services sont établis en fonction d'un taux horaire, mais on limitera la somme totale des dépenses. Un autre contrat type à frais remboursables concerne la réparation et la révision de matériel de défense, comme les aéronefs à voilure fixe ou les hélicoptères. Le taux à l'heure pour l'entretien périodique peut être fixé à la signature du contrat; cependant c'est le nombre d'heures de vol qui déterminera le nombre d'heure réelles nécessaires à l'entretien. Certains contrats précisent un pourcentage maximal de profits. Le contrat à frais remboursables peut être à fournisseur unique, ce qui signifie qu'il n'y aura pas de mise en concurrence. Si l'on

reprend l'exemple précédent qui traite de l'entretien d'aéronefs, soit le chasseur F-18, seuls les fournisseurs détenant les droits de propriété et l'expertise du domaine sont qualifiés pour le travail, et le contrat sera en vigueur pendant la durée de vie de l'aéronef et fera l'objet de modifications de manière périodique. TPSGC est responsable de la majorité de ces contrats à frais remboursables pour le compte d'autres ministères, notamment la Défense nationale (MDN).

2.69 Les contrats à frais remboursables du gouvernement sont souvent complexes et portent fréquemment sur des projets de valeur considérable. Les contrats sont exécutés par un entrepreneur principal et plusieurs sous-traitants, lesquels peuvent tous participer individuellement à de nombreux marchés du gouvernement tout en travaillant dans le secteur privé. Dans ce cas, il est essentiel de pouvoir déterminer les coûts admissibles afin qu'eux seuls puissent être facturés au contrat pertinent du gouvernement. Les contrats à frais remboursables ont surtout fait l'objet de vérifications effectuées par le gouvernement relativement aux documents comptables des fournisseurs.

2.70 Un grand nombre des vérifications effectuées dans les contrats à frais remboursables visaient les contrats prescrits (sans appel d'offres). Dans la mesure où il y a transparence dans les critères de sélection des vérifications, la mise en œuvre du plan de vérification global de même que les méthodes et l'efficacité des recouvrements, la confiance des fournisseurs qu'un concurrent applique un prix juste et raisonnable seulement et ne bénéficie pas d'un avantage injuste s'en trouvent améliorées.

2.71 Dans certains cas, les vérifications sont obligatoires, comme dans les grands projets de l'État ou au moment d'une demande de vérification d'un entrepreneur canadien de la défense de la part de l'armée américaine ou de l'OTAN. La sélection des contrats à vérifier peut se faire selon une technique d'échantillonnage ou par suite d'une demande découlant d'une évaluation de risques. Les contrats inférieurs à 50 000 \$ ne s'appliquent pas au Programme de vérification des coûts contractuels.

2.72 TPSGC compte sur un groupe indépendant appelé Groupe chargé de la vérification des coûts (GVC) au sein du Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique (SPRIGS) de la Direction générale des approvisionnements (DGA) pour réaliser la vérification des coûts contractuels. Avec la collaboration du ministère client et de l'agent de négociation des contrats, le GVC assure la sélection des vérifications et la tenue de celles-ci, et fait appel à Services de vérification Canada (SVC) pour exécuter le travail. En ce qui concerne la période à l'étude, le Programme de vérification des coûts contractuels a porté en grande partie sur la vérification des contrats de défense.

2.73 SVC est un organisme de service spécial à TPSGC qui fournit des services de vérification à tous les ministères fédéraux. Il réalise également, à la demande du GVC, des mandats d'étude sur les frais généraux permettant de guider les vérifications ultérieures. Il existe un protocole d'entente entre SVC et la DGA pour la réalisation de ces services. SVC emploie du personnel professionnel du domaine de la vérification de la région de la capitale nationale, du personnel des bureaux régionaux et des sous-traitants en région, au besoin. Un point qui mérite d'être approfondi est de déterminer si

les activités de vérification des coûts devraient demeurer exclusivement du ressort des fonctionnaires ou s'il serait avantageux de recourir à de l'expertise disponible dans le secteur privé.

2.74 Les résultats des vérifications sont acheminés à l'agent de négociation des contrats de TPSGC, responsable de l'administration du contrat d'un ministère client, par exemple le MDN. Le Programme de vérification des coûts contractuels est l'un des principaux outils disponibles pour les agents afin de s'acquitter de leur responsabilité qui est de veiller à ce que le prix versé pour un contrat à frais remboursables donné soit fait conformément aux conditions du contrat, et que ce prix soit juste et raisonnable.

2.75 Une vérification des coûts permettra de suggérer des redressements à faire selon les résultats de la vérification et de l'interprétation des conditions du contrat par le vérificateur; on pourra, par exemple, proposer suivant l'avis du vérificateur un redressement pour un trop-payé. Selon la directive du Guide des approvisionnements de TPSGC, l'agent de négociation de contrats « établira un prix final avec l'entrepreneur d'après les conclusions de la vérification. On s'efforcera d'établir ce prix dans les 90 jours suivant la réception du rapport de vérification. L'agent de négociation des contrats fait connaître au GVC les conditions du règlement et les décisions prises par rapport à toutes les questions soulevées lors de la vérification du contrat ».

2.76 «À l'occasion, il peut y avoir des divergences d'opinion ou d'interprétation entre l'agent de négociation des contrats et le vérificateur au sujet de la légitimité des conclusions de la vérification. Le directeur concerné devrait résoudre ces divergences d'opinion ou d'interprétation en collaboration avec le directeur du Secrétariat de l'intégrité du programme des approvisionnements, avant la fermeture du dossier par le GVC. »

2.77 Le Guide des approvisionnements indique que le rôle du GVC est d'informer l'agent de négociation des contrats de l'application des constatations de la vérification et de la résolution de tout redressement découlant de la vérification. L'agent de négociation des contrats informe le Groupe chargé de la vérification des coûts et le directeur de l'Approvisionnement de tout désaccord vis-à-vis de la vérification. Il est également responsable du recouvrement de tout trop-payé, s'il y a lieu.

2.78 Les redressements après vérification ne constituent pas une créance tant que l'agent de négociation n'en a pas établi le prix final. La pratique veut que le ministère client comptabilise un recouvrement de trop-payé au moment où un montant a été réglé par le fournisseur.

2.79 Le Programme de vérification des coûts contractuels est important pour garantir que les fournisseurs établissent leurs factures conformément aux conditions du contrat, pour aider les agents de négociation des contrats à déterminer le prix final et pour recouvrer tout paiement pouvant avoir été payé en trop. Certaines vérifications ont déterminé des redressements potentiels dont les sommes pouvaient représenter des millions de dollars, lesquelles étaient soit dues au fournisseur ou à recouvrer. Jusqu'à présent, les recouvrements ont été effectués en argent comptant ou en déduisant les trop-payés sur les factures suivantes du fournisseur. Conformément à la clause de

vérification, le gouvernement a le droit de déduire un montant déterminé de tout autre montant dû au fournisseur.

2.80 Conformément aux règles de comptabilité publique, tous les recouvrements des sommes dépensées au cours d'un exercice précédent sont déposés au Trésor.

2.81 Dans certains cas, il faudra beaucoup de temps à l'agent de négociation des contrats pour régler les redressements après vérification d'un contrat. Prenons une vérification couvrant une période commençant en janvier 2002 et se terminant en mars 2004. La vérification était en date du 31 mars 2006 et avait été transmise à l'agent de négociation des contrats au cours de l'exercice 2007-2008, mais les redressements après vérification n'avaient pas encore été réglés en 2010, au moment de notre examen.

### **TPSGC a entrepris un processus d'examen pour améliorer l'efficacité et l'efficacité du Programme de vérification des coûts contractuels**

2.82 En 2008, la DGA de TPSGC a donné au GVC la mission de procéder à l'examen du Programme de vérification des coûts contractuels afin d'étudier à fond un certain nombre de problèmes de longue date. Les éléments à examiner en priorité incluaient le mandat, la capacité et la structure de l'organisation, puis les problèmes liés aux procédures et à la gouvernance. L'examen a abouti à un projet de renouvellement du Programme de vérification des coûts contractuels, lequel a relevé un certain nombre d'éléments à améliorer. Au terme de notre examen, en mars 2010, le Ministère a approuvé une mise à jour détaillée de son plan d'action, qui traite d'un bon nombre des problèmes présentés dans le présent examen.

2.83 Un point clé nécessitant une amélioration concerne l'utilité des méthodes de vérifications actuelles. L'examen du Programme de vérification des coûts contractuels a permis d'observer que les vérifications commandées à l'appui de la détermination d'un prix final ont donné lieu à la détermination de redressements après vérification se rattachant à de possibles erreurs de facturation produites bien des années auparavant. L'examen a permis de constater qu'il devient alors difficile d'établir la validité de ces redressements et de recouvrer les sommes appropriées.

2.84 Fournir des données fiables et des rapports en temps opportun est essentiel à la bonne gestion de programme. Le renouvellement a permis d'observer qu'il faut actualiser les données ministérielles sur les sommes faisant l'objet d'une vérification, tenir compte des grands projets de l'État dans les données existantes et améliorer les méthodes de faire rapport.

2.85 Bien que le GVC ne produit actuellement pas de rapports opérationnels sur son rendement et son exposition au risque, il s'attend à ce que cette situation change avec le renouvellement du programme. Des rapports de situation seront présentés tous les trimestres au Conseil des directeurs généraux proposé. Le GVC prévoit dorénavant fournir de l'information sur l'exposition au risque par type de contrat et par secteur. On envisage d'incorporer les données sur l'ensemble des contrats à frais remboursables. Certaines données à communiquer au Conseil des directeurs généraux comprennent :

- Le nombre total de contrats à frais remboursables en vigueur et leur valeur.
- Le nombre de contrats à frais remboursables adjugés au cours d'un exercice et leur valeur.
- Le nombre de contrats à frais remboursables faisant ou ayant fait l'objet de vérification et leur valeur, par exercice.
- La valeur des redressements après vérification par année d'adjudication de marchés et par exercice.
- Les sommes recouvrées par année d'adjudication de marchés et par exercice.
- Un classement chronologique des sommes de redressement après vérification à recouvrer, suivies d'une indication sur l'état du recouvrement.

2.86 Au cours de son examen, le GVC a diminué énormément le nombre de vérifications réalisées. Par exemple, le nombre de vérifications au cours des trois derniers exercices s'élevait à 114 en 2006-2007, à 64 en 2007-2008 et a diminué à 22 en 2008-2009. Le Programme de vérification des coûts contractuels accuse un retard dans les vérifications obligatoires et a réalisé moins de vérifications discrétionnaires. Au cours de cette période, le budget qui lui était alloué a également fait l'objet d'une diminution. Auparavant, le budget tournait autour de 5 millions \$, mais il a diminué à environ 2,5 millions \$ au cours des dernières années. La situation a fait en sorte que les vérifications obligatoires et les vérifications sélectionnées d'une autre façon ont pris du retard.

2.87 Au cours de l'exercice 2009-2010, le Ministère a autorisé des fonds supplémentaires au GVC, s'élevant à 2,5 millions \$, pour combler les retards. Le GVC compte réaliser en priorité les vérifications accumulées au cours des exercices 2009-2010 et 2010-2011. Les modifications proposées dans le cadre de son renouvellement ne seront pas appliquées aux vérifications en retard.

2.88 Le GVC se penche également sur un enjeu important qu'est l'instabilité de la formule de financement pour fournir la capacité financière nécessaire à la réalisation des vérifications. Le renouvellement se poursuit toujours et le personnel suit le plan d'action mis à jour pour stabiliser le financement du Programme de vérification des coûts contractuels et mettre en application les améliorations nécessaires qui ont été déterminées à ce jour.

### **L'examen de la vérification interne des pratiques actuelles du Programme de vérification des coûts contractuels a relevé certaines failles**

2.89 Au cours de notre examen, la Vérification interne de TPSGC a également réalisé un certain nombre de procédures d'examen déterminées sur le recouvrement auprès des fournisseurs des sommes correspondant aux redressements après vérification dans le cadre du Programme de vérification des coûts contractuels. Elle a sélectionné un échantillon en fonction du risque dans les dossiers clos afin de vérifier si les décisions prises à l'égard des sommes à recouvrer étaient cohérentes avec les

constatations de la vérification des coûts réalisée, et qu'elles étaient dûment documentées et justifiées.

2.90 Cet examen a confirmé certains problèmes relevés par l'étude sur le renouvellement du GVC, notamment le suivi qui n'est pas toujours assuré à la suite d'une vérification des coûts et les procédures de recouvrement qui ne sont pas toujours efficaces. Il a également permis de soulever un enjeu important, soit la nécessité de préciser les autorisations nécessaires dans le cas où il est décidé de ne pas poursuivre le recouvrement de sommes relevées dans une vérification des coûts. L'examen n'a débouché sur aucune recommandation. Néanmoins, dans le cadre de son projet de renouvellement, la DGA traite les points soulevés lors de cet examen dans son plan d'action actualisé.

2.91 Au cours de notre examen, la Vérification interne de TPSGC a également entrepris la réalisation de procédures d'examen sur un échantillon de dossiers sur lesquels le GVC est en cours de processus de recouvrement de sommes déterminées par le Programme de vérification des coûts contractuels. Le GVC devra produire un plan d'action qui permettra de résoudre tout problème éventuellement soulevé dans le cadre de l'examen.

### **TPSGC s'emploie à élaborer une nouvelle approche**

2.92 Nos procédures d'examen se sont concentrées sur le processus de renouvellement du Programme de vérification des coûts contractuels et son contenu, afin de déterminer les améliorations évaluées et celles qui pourraient être incorporées dans le renouvellement. Nous tentons de voir dans quelle mesure les propositions concernant le renouvellement fournissent une solution aux problèmes relevés, conformément aux sections pertinentes de la LGFP, les politiques et directives du CT ainsi que le Guide des approvisionnements de TPSGC.

2.93 Le renouvellement a élaboré une vision et une orientation sur le fonctionnement qui conviendrait au Programme de vérification des coûts contractuels, et la majorité des intervenants est d'accord pour dire qu'elles amélioreront le fonctionnement actuel.

2.94 Les propositions à l'étude qui suivent visent à atténuer le problème des retards de vérification qui s'accumulent en raison d'un manque de financement et de paramètres de sélection qui ne sont pas clairement établis, des retards de recouvrement en raison du moment de la vérification, des importantes sommes relevées et du recours à diverses méthodes de recouvrement possiblement non autorisées :

- a. Un modèle de risque sera élaboré pour savoir où cibler la vérification discrétionnaire.
- b. Les vérifications seront généralement réalisées pendant toute la durée d'un contrat et non comme une activité subséquente à un contrat. Les vérifications porteront au départ sur les systèmes d'information financière du fournisseur. Cela sera plus utile à ceux qui ont à signer conformément à l'article 34 de la LGFP avant d'effectuer un paiement. Les vérifications subséquentes d'un même

fournisseur de services de vérification nécessiteront seulement de confirmer la fiabilité des contrôles, et comporteront moins de vérification de transactions. Cette démarche devrait prévenir les erreurs de facturation, au lieu de les déceler bien plus tard.

- c. Les paramètres de mesure de rendement du Programme et de son efficacité nécessiteront l'utilisation de ratios liés à la vérification des coûts. Le Conseil des directeurs généraux sera consulté sur ces mesures et leur utilisation. Le Programme de vérification des coûts contractuels permettra un suivi des taux de recouvrement par rapport aux mises de fonds dans les activités de vérification et en fera rapport régulièrement.
- d. Les activités de recouvrement pourraient tenir compte des améliorations suivantes :
  - i. En raison de l'exécution de l'activité de vérification au tout début d'un contrat à frais remboursable, les facteurs concourant aux erreurs de prix devraient être décelés dès le départ, afin de réduire la possibilité qu'elles ne se répètent et d'augmenter la possibilité pour les ministères et organismes d'être remboursés.
  - ii. Les activités liées au recouvrement seront supervisées par le Conseil des directeurs généraux, et un rapport sera préparé. Le renouvellement propose que le Conseil des directeurs généraux comprenne des représentants des principaux ministères clients, de même que de leur propre direction générale des services juridiques et direction générale des finances. Les mandats pourront s'inspirer de ceux du Comité de vérification externe du ministère et recommander de produire des rapports sur l'évaluation du risque secteur par secteur, les statistiques opérationnelles et les leçons apprises.

2.95 Une nouvelle méthodologie d'évaluation du risque est en cours dans le cadre du renouvellement, laquelle va au-delà de la seule valeur pécuniaire d'un contrat et est semblable à celle qu'utilise l'organisme chargé de la vérification des contrats de défense (Defense Contract Audit Agency) aux États-Unis. Elle tiendra compte des facteurs suivants :

- L'expérience de vérification antérieure, par fournisseur
- L'expérience de l'agent de négociation des contrats
- La mesure d'atténuation du risque du ministère client
- Le type de marché
- La valeur du marché
- La valeur de tous les marchés du même fournisseur

2.96 Pour répondre à l'exigence de vérifications obligatoires et permettre au GVC d'effectuer des vérifications discrétionnaires en se fondant sur la sélection du risque, le

renouvellement s'oriente vers une approche à multiples facettes pour stabiliser le financement, notamment :

- L'affectation de fonds à des activités d'approvisionnements de base (au GVC), pouvant se traduire par une présentation d'ensemble au Conseil du Trésor;
- Des honoraires à l'acte et des protocoles d'entente sur les activités de vérification des comptes; ceux-ci seraient pris en charge par les ministères clients qui paieraient une part des coûts;
- Des incitatifs financiers pour encourager la conformité de la part des entrepreneurs.

2.97 Les modes de financement sont l'une des principales questions à résoudre, car la mise en place d'un mode de financement stable est une priorité cruciale pour le renouvellement du Programme, et des décisions devront être prises le plus tôt possible.

2.98 Le Guide des approvisionnements de TPSGC a fait l'objet d'une mise à jour en janvier 2010. Une des sections touchant la vérification des contrats a été supprimée et désignée comme faisant l'objet d'un examen plus approfondi. Le but est d'intégrer certains des changements qui découleront du renouvellement. Étant donné que le Guide représente le principal outil d'orientation des activités d'approvisionnement du gouvernement, cela constitue une étape cruciale du renouvellement. Aucun calendrier n'a été établi pour l'ajout de ces changements aux processus de révision courants du Guide.

2.99 Nous sommes encouragés par le fait que TPSGC a entrepris un examen rigoureux du Programme. Les premières étapes de repérage des lacunes et d'élaboration d'un nouveau cadre de travail conçu pour rendre le programme plus efficace et efficient sont terminées. Il ne reste qu'à entamer les prochaines étapes essentielles, exposées en détail dans son plan d'action actualisé, plus particulièrement l'obtention d'un financement stable et l'affectation des ressources appropriées pour sa mise en œuvre.

### **Le renouvellement vise certains problèmes de processus**

2.100 La priorité actuelle du Groupe de vérification des coûts contractuels est d'éliminer les retards accumulés dans les vérifications et déterminer les frais de lancement de la nouvelle approche en cours d'élaboration. Cela a laissé un travail considérable à faire pour mener le renouvellement à terme. En plus des propositions précitées qui doivent être approuvées et mises en œuvre, il reste un certain nombre d'améliorations à apporter à la gouvernance et aux processus dont le renouvellement du Programme devra traiter au cours des prochains mois.

2.101 Un enjeu important a trait aux rôles et aux responsabilités liés à la résolution des sommes à redresser après vérification, notamment les trop-payés. Notre examen du Guide des approvisionnements et des propositions de renouvellement, nos discussions avec le personnel de TPSGC et les constatations d'examen de la vérification interne montrant que la Direction générale des approvisionnements travaille à établir de façon

plus claire les autorités et les processus afin de garantir que les décisions visant à ne pas recouvrer les sommes pouvant être dues soient approuvées, conformément à ces autorités, nous indiquent que les autorités, les rôles et les responsabilités se rattachant au processus de résolution des redressements après vérification et des recouvrement des fournisseurs doivent être éclaircis.

2.102 Étant donné que les décisions touchant des sommes à recouvrer peuvent avoir des répercussions financières importantes, la concentration des fonctions (où les tâches sont confiées principalement à l'agent de négociation des contrats) s'écarte des principes fondamentaux de contrôle interne. On doit, dans le cadre du processus de traitement des redressements après vérification, répartir clairement les tâches et déterminer clairement la reddition de comptes relative aux décisions prises.

2.103 À l'heure actuelle, l'agent de négociation des contrats est responsable de la négociation des contrats, de leur administration, de la recommandation au ministère client des factures pour paiement, de la sélection des contrats pour vérification, d'une grande partie du traitement des redressements après vérification, de la négociation du paiement final auprès du fournisseur et d'une grande partie du recouvrement de toute somme présumée due par suite des procédures de vérification. La mise à jour du plan d'action a intégré une initiative permettant de résoudre la question des rôles et des responsabilités en rapport avec le traitement des redressements après vérification.

2.104 Même si nous sommes encouragés par les mesures prises par le Ministère jusqu'à présent, il est impératif que le processus de détermination du prix final soit mis au point dès que possible, afin d'optimiser le recouvrement des trop-payés et de réduire les pertes. La proposition qui demande d'entamer le processus de vérification au tout début de la durée du contrat devrait permettre de réduire au minimum les sommes à recouvrer et d'accroître au maximum le recouvrement des sommes déterminées comme dues par les fournisseurs. La proposition d'un processus de suivi du Programme de vérification des coûts contractuels par le Conseil des directeurs généraux sera également un élément important de ces mesures.

2.105 Des points importants inclus dans la mise à jour du plan d'action nécessitent un examen plus approfondi, notamment :

- a. La méthode de vérification en fait de portée, de démarche, d'importance relative ou de format des rapports de vérification, de même que la nature de l'opinion du vérificateur, doivent être définies de façon plus détaillée.
- b. Comme on l'a vu, le renouvellement propose plusieurs améliorations sur le plan de l'information et des rapports du Programme de vérification des coûts contractuels. Les méthodes actuelles de collecte de données, d'analyse et de production de rapports devraient faire l'objet d'importantes améliorations afin de répondre au modèle de risque et aux mesures de rendement proposés, et d'établir des prévisions budgétaires. Une certaine forme de rapports sommaires pour améliorer la transparence du Programme est à l'étude. La mise à jour du plan d'action a inclus un calendrier ambitieux pour réaliser ces améliorations.

2.106 Selon nous, la confiance de la population canadienne dans l'approvisionnement public et l'engagement du gouvernement envers la transparence seraient renforcés par la publication des résultats sommaires du Programme de vérification des coûts contractuels.

### **Le renouvellement exigera beaucoup de consultation auprès de plusieurs intervenants**

2.107 Même si un important travail de fond est en cours pour renouveler la fonction de vérification des contrats à TPSGC, le Ministère reconnaît en outre qu'il faut consulter plusieurs intervenants importants pour mettre en œuvre un Programme de vérification des coûts contractuels en matière de contrats à frais remboursables. Les intervenants qui font l'objet de consultations sont :

- a. Les analystes des coûts à la Direction générale des approvisionnements de TPSGC, qui négocient les tarifs utilisés dans les contrats à frais remboursables.
- b. Les agents de négociation des contrats de TPSGC, qui assumaient dans le passé le gros de la responsabilité liée au recouvrement, négocient régulièrement avec les fournisseurs et sont donc en mesure de fournir des renseignements cruciaux pour établir un modèle de risque pour la sélection des vérifications, et éventuellement pour la définition d'une méthode de vérification.
- c. Le Conseil des directeurs généraux de la Direction générale des approvisionnements, qui assumera la supervision du Programme de vérification des coûts contractuels.
- d. Les ministères clients concernant les questions des mécanismes de financement, de la sélection des vérifications, de la méthode de vérification et des procédures de recouvrement.
- e. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) dans le cas où des modifications au mode de financement sont nécessaires pour assurer les fonds essentiels au renouvellement de la fonction de vérification des coûts contractuels.
- f. Services de vérification Canada (SVC) sur la question de la capacité en expertise nécessaire pour mettre en œuvre le renouvellement de la démarche, et éventuellement sur la façon dont le Ministère pourrait, dans un avenir rapproché, respecter le principe d'ouverture touchant la passation de marchés par le biais de vérifications conjointes avec d'autres fournisseurs de services de vérification ou de la sous-traitance par SVC.

La collaboration des intervenants concernées sera un élément crucial pour la mise en œuvre réussie d'un plan d'action. Le processus de renouvellement a beaucoup de travail sur la planche afin de maintenir un effort soutenu pour les activités de consultation.

## **Recommandations pour le renouvellement du Programme de vérification des coûts contractuels**

2.108 Nous sommes encouragés que la Direction générale des approvisionnements de TPSGC ait approuvé un nouveau plan d'action pour le renouvellement du Programme de vérification des coûts contractuels. Le Conseil des directeurs généraux de la Direction générale des approvisionnements de TPSGC devrait surveiller la mise en oeuvre du plan d'action mis à jour et faire rapport régulièrement à la haute direction sur les progrès réalisés.

2.109 Pour renforcer la transparence et l'effet dissuasif de la vérification des coûts, un rapport sommaire des résultats du Programme de vérification des coûts contractuels devrait être préparé et rendu public.

## **Conclusion**

2.110 La stratégie d'atténuation du risque visant à inclure une clause de vérification dans les marchés fédéraux s'avère utile aux ministères et aux organismes et respecte les principes d'équité, d'ouverture et de transparence. Les ministères et les organismes auraient avantage à orienter plus clairement l'utilisation de la clause de vérification dans leur stratégie d'atténuation du risque à la vérification des comptes, plus particulièrement pour les marchés de nature plus complexe.

2.111 Le Programme de vérification des coûts contractuels de TPSGC pour les contrats à frais remboursables constitue une saine pratique d'approvisionnement ayant des avantages clairs en ce qui a trait à l'équité, à l'ouverture et à la transparence, de même que des avantages financiers grâce au recouvrement des trop-payés aux fournisseurs. Le renouvellement de ce programme est en cours et les améliorations établies dans le plan d'action mis à jour en mars 2010 répondent à un besoin urgent. Mettre en place les améliorations relevées et obtenir un financement stable sont des éléments concrets et cruciaux pour la survie de ce programme important.

Nous avons offert à tous les ministères et organismes concernés par cet examen l'occasion de commenter l'ébauche de ce rapport et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la rédaction de la version définitive.