

Vérification du processus de passation des marchés de construction et de SAG au Centre de technologie environnementale

Novembre 2005

Étapes d'autorisation du rapport

Planification terminée	octobre 2003
Rapport préliminaire terminé	juin 2005
Examen factuel terminé	septembre 2005
Rapport préliminaire en vue de la réponse de la direction terminé	octobre 2005
Réponse de la direction reçue	novembre 2005
Rapport approuvé par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE)	24 novembre 2005

Sigles utilisés dans le rapport

a.p.	aucune preuve
ACI	<i>Accord sur le commerce intérieur</i>
CEC	Comité d'examen des contrats
CT	Conseil du Trésor
CTE	Centre de technologie environnementale
DG	Directeur général
DGATE	Direction générale de l'avancement des technologies environnementales
DGBAGE	Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale
DGMA	Direction de la gestion du matériel et de l'approvisionnement
DGSAGE	Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale
DTSEI	Direction des technologies et systèmes environnementaux des immeubles
DVE	Direction de la vérification et de l'évaluation
EC	Environnement Canada
IMV	Installation de manutention des véhicules ou installation de manutention des véhicules/moteurs
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MERX	Service national des invitations ouvertes à soumissionner
PG	Groupe Achats et approvisionnements
s.o.	sans objet
SAG	Services d'architecture et de génie
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
TSEI	Technologies et systèmes environnementaux des immeubles

Remerciements

L'équipe de projet de la Direction de la vérification et de l'évaluation (DVE), composée de Claudette Harrison et de Jean Leclerc, tient à remercier les personnes qui ont contribué à ce projet, en particulier les personnes suivantes.

- Le gestionnaire et le personnel des TSEI, qui ont consacré du temps, pendant les entrevues et la vérification, à fournir de la documentation et à répondre aux questions sur la conception et la construction d'une installation de manutention des véhicules (IMV), ainsi que sur les activités de passation des contrats liées au projet. Leurs points de vue et commentaires ont aussi été d'une importance cruciale pour cette vérification.
- John McGill pour ses services-conseils. Il a mené avec diligence tous les contrôles détaillés et a fourni à la DVE des conseils sur la passation de marché de construction tout au long du projet.

Table des matières

RÉSUMÉ	V
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
DÉLÉGATION DE POUVOIR ACCRU	2
OBJECTIFS ET PORTÉE	2
MÉTHODOLOGIE ET CRITÈRES	3
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	5
CALENDRIERS DE CONSTRUCTION	5
RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE LA VÉRIFICATION.....	5
CRITÈRE A – CRITÈRE DE NÉCESSITÉ ÉTABLIE.....	6
CRITÈRE B – APPEL D’OFFRES ET ADJUDICATION DU MARCHÉ.....	7
CRITÈRE C – SOUS-CRITÈRE D’ADJUDICATION DU MARCHÉ.....	10
CRITÈRE D – ADMINISTRATION DES MARCHÉS.....	12
RECOMMANDATION ET PLAN D’ACTION DE LA DIRECTION	18
ANNEXE A : CRITÈRES DE VÉRIFICATION DÉTAILLÉS	19

Résumé

Contexte

Compte tenu de l'accroissement des pouvoirs d'exécution qui ont été délégués dans le cadre de projets d'immobilisations et accordés à la suite de la présentation au Conseil du Trésor (CT) sur l'*Annexe sur l'ozone*, ce dernier a approuvé la construction d'une installation de manutention des véhicules/moteurs (IMV) au Centre de technologie environnementale (CTE), qui est situé au 335, chemin River Sud, à Ottawa, en Ontario, ainsi que la modernisation de son équipement de laboratoire. Il a donc autorisé une augmentation du pouvoir de passation de marché du Ministère pour les contrats de construction connexes et l'acquisition de services d'architecture et de génie (SAG). Les dépenses en immobilisation visant à répondre aux besoins d'agrandissement des locaux du CTE devraient atteindre 7,2 millions de dollars sur la période de quatre ans, laquelle a commencé en 2001-2002. L'approbation du CT était conditionnelle à la réalisation d'une vérification interne de l'utilisation du pouvoir délégué accru, au plus tard le 31 octobre 2005.

Afin de respecter les engagements énoncés dans l'*Annexe sur l'ozone* et les modifications apportées à l'*Accord Canada – États-Unis sur la qualité de l'air de 1991*, il a fallu augmenter substantiellement la capacité et la qualité des essais de véhicules. Le Service de la protection de l'environnement a donc prévu une augmentation du nombre d'essais de contrôle des émissions au cours de chacune des quatre années de financement initial pour l'application des dispositions de l'*Annexe sur l'ozone*. Le nombre d'essais prévus pendant la première année était de 150 (le nombre était alors de 5 à 12 véhicules), exigeant ainsi une nouvelle installation pouvant accueillir, traiter, manipuler et entreposer les véhicules. Le délai prévu entre le début de la conception du projet de construction et le traitement des véhicules dans l'installation principale d'une valeur de plusieurs millions de dollars était de moins de douze mois. Il n'est pas possible de ventiler les coûts de ce projet à partir du système financier ministériel. Toutefois, l'équipe des TSEI a indiqué qu'elle avait réussi, à l'aide des systèmes de rapports financiers et de suivi de la gestion de projet, à respecter les dates et les budgets établis.

À l'origine, le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) avait approuvé le projet de vérification des contrats de construction du CTE dans le *Plan de vérification et d'évaluation de 2002-2003*, préparé par la DVE. Le projet a par la suite été reporté au plan de 2003-2004, en attendant une intensification des activités de construction.

Objectif et portée

La vérification avait un double objectif : examiner l'utilisation qui est faite du pouvoir accru relativement à la passation de marché, qui est délégué au ministre de l'Environnement pour la mise en œuvre de l'*Annexe sur l'ozone*; et voir de façon générale dans quelle mesure les TSEI mènent les processus de passation de marché avec une « diligence raisonnable ».

Assurance

Cette vérification interne a été réalisée conformément à la *Politique sur la vérification interne* du CT et aux *Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne* de l'Institut des vérificateurs internes. Les critères utilisés pour le contrôle ont été établis à l'aide du guide du Bureau du vérificateur général intitulé *Vérification des projets d'immobilisations* et d'un ensemble de critères utilisés pour les vérifications de projet de construction par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). La principale politique de référence utilisée dans ce cas était la *Politique sur les marchés* du CT.

Opinion générale

Bien que la vérification ait permis d'établir une parfaite conformité en ce qui a trait à l'établissement des exigences de contrat, elle a aussi permis de constater des irrégularités devant être corrigées dans d'autres domaines (appels d'offres, adjudication et administration des marchés). L'importance de certaines d'entre elles pourrait mettre le Ministère à risque.

Points saillants

Un processus de *conception-construction et de construction en régime accéléré* a servi à faire avancer la construction afin de respecter l'échéancier établi dans la présentation d'Environnement Canada (EC) au CT sur l'IMV. Bien que le processus de conception-construction ait permis de procéder rapidement à la construction, EC devait se conformer à la *Politique sur les marchés* du CT. De façon générale, il semble que le degré de conformité soit élevé. Il y a cependant deux sujets de préoccupation :

- l'adjudication de contrats multiples à un même entrepreneur, dont la valeur totale aurait dépassé le pouvoir délégué à EC en matière d'adjudication de marchés;
- la manière dont la section des TSEI a dressé et utilisé des listes de fournisseurs pour les marchés de plus de 100 000 \$ ne respecte pas les exigences de la *Politique sur les marchés* du CT et de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI).

Il y avait d'autres irrégularités dans le processus. Toutefois, elles étaient relativement mineures et ne semblaient pas poser de risque important pour le Ministère.

Recommandation et plan d'action de la direction

Les pratiques de passation de marché des TSEI nécessitent une attention. Une partie du problème semble venir de ce que la section ne tire pas suffisamment parti du savoir-faire de la Direction de la gestion du matériel et de l'approvisionnement (DGMA) d'EC. Au moment où la DGMA de la Direction générale des services administratifs et de la gestion environnementale (DGSAGE) reçoit l'information nécessaire, la planification de l'approvisionnement, l'appel d'offres et l'adjudication du marché sont déjà terminés et le contrat est signé, de sorte qu'il n'est plus possible de profiter du savoir-faire de la DGMA. De plus, les connaissances actuelles de cette dernière doivent être complétées par un agent de négociation des marchés (PG) ayant l'expérience appropriée en construction, tel qu'il est décrit plus loin. Selon les conclusions de la présente vérification, des mesures doivent être prises pour que les politiques et les règlements du gouvernement sur la passation de marché soient respectés.

Il est donc recommandé que le directeur général de la DGSAGE acquière l'expertise pour la prestation des marchés de construction, par exemple en négociant une entente avec TPSGC pour obtenir les services d'un spécialiste pour remplir les besoins des TSEI. Ces services pourraient être fournis selon un protocole d'entente ou en affectant un employé de TPSGC pour chaque projet de construction majeur.

Réponse de la direction :

La Direction des technologies et systèmes environnementaux des immeubles (DTSEI) et la Direction générale – Biens, approvisionnements et gestion environnementale (DGBAGE) ont développé, au cours des derniers mois, une relation de travail étroite. La DGBAGE coordonne maintenant les activités contractuelles de construction et de fourniture de SAG au CTE. Dans le contexte de la réorganisation du Ministère, la DTSEI relève maintenant de la DGBAGE.

La DGBAGE a entamé un programme de formation pour améliorer la capacité interne au sein du groupe et a fourni de la formation à la DTSEI ainsi qu'aux gestionnaires afin de voir à ce que les politiques de passation de marché soient mieux comprises. La DGBAGE considère augmenter le personnel de passation de marché et a élaboré un plan de dotation pour atteindre ces objectifs d'ici la fin de l'année financière.

Introduction

Compte tenu de l'accroissement des pouvoirs d'exécution qui ont été délégués dans le cadre de projets d'immobilisations et accordés à la suite de la présentation au Conseil du Trésor (CT) sur l'*Annexe sur l'ozone*, ce dernier a approuvé la construction d'une installation de manutention des véhicules/moteurs (IMV) au Centre de technologie environnementale (CTE), qui est situé au 335, chemin River Sud, à Ottawa, en Ontario, ainsi que la modernisation de son équipement de laboratoire. Il a donc autorisé une augmentation du pouvoir de passation de marché du Ministère pour les contrats de construction connexes et l'acquisition de services d'architecture et de génie (SAG). Les dépenses en immobilisation visant à répondre aux besoins d'agrandissement des locaux du CTE devraient atteindre 7,2 millions de dollars sur la période de quatre ans, laquelle a commencé en 2001-2002. L'approbation du CT était conditionnelle à la réalisation d'une vérification interne de l'utilisation du pouvoir délégué accru, au plus tard le 31 octobre 2005.

À l'origine, le CMVE avait approuvé le projet de vérification des contrats de construction du CTE dans le *Plan de vérification et d'évaluation de 2002-2003*, préparé par la DVE. Le projet a par la suite été reporté au plan de 2003-2004, en attendant une intensification des activités de construction.

Contexte

Depuis 1990, les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à la recherche de solutions à la pollution atmosphérique. L'accent a été mis principalement sur le smog : au début sur l'ozone troposphérique et, récemment, sur les particules. Le déplacement transfrontalier des polluants atmosphériques des États-Unis au Canada est très important. On estime que de 30 % à 60 % des polluants causant l'ozone troposphérique dans le sud de l'Ontario et que jusqu'à 80 % des polluants détectés dans le sud du Canada atlantique viennent des États-Unis.

Pour cette raison, le gouvernement fédéral s'est engagé depuis plusieurs années à réduire les sources transfrontalières de pollution atmosphérique. En 1997, le Canada et les États-Unis ont signé un plan d'action pour étudier le problème du smog transfrontalier, ce qui les a amenés à négocier l'*Annexe sur l'ozone* à l'*Accord Canada – États-Unis sur la qualité de l'air de 1991*. Cette *Annexe* fait partie du Programme relatif à l'air pur présenté par le ministre en mai 2000.

Il convient de noter que l'*Annexe sur l'ozone* et les documents connexes ne contiennent pas d'échéancier en ce qui a trait au respect des dispositions de l'*Accord*.

Délégation de pouvoir accru

La construction d'une IMV et la modernisation connexe des laboratoires au CTE faisaient partie de la présentation initiale au CT concernant l'*Annexe sur l'ozone*. La proposition comprenait un accroissement ponctuel des pouvoirs de passation de marché du ministre, qui permettraient de conclure et de modifier des marchés concurrentiels de construction ainsi que de SAG nécessaires pour l'expansion des installations et des services. Reportez-vous au tableau 1 pour connaître les niveaux existants du Ministère et la présentation approuvée par le CT. EC doit faire appel aux services de TPSGC pour toute somme supérieure à celles qui sont mentionnées ci-dessous.

Signalons que l'approbation de ce projet par le CT n'a pas été accordée avant le 25 octobre 2001. Il n'existait donc pas encore de délégation de pouvoir accru relativement à la passation de marché pour un bon nombre des contrats de SAG adjugés avant cette date.

Tableau 1 – Pouvoir de passer des marchés

Catégorie de marché	Pouvoir existant à EC *	Approbation de la présentation au CT 829314
Construction (annexe 1)	Concurrentiel 400 000 \$	Concurrentiel 1 000 000 \$
	Modification 200 000 \$	Modification 300 000 \$ (ou 30 %)
Architecture et génie (annexe 3)	Concurrentiel 40 000 \$	Concurrentiel 100 000 \$
	Modification 20 000 \$	Modification 30 000 \$ (ou 30 %)

*Politique sur les marchés *du CT*, *Appendice C* – Directive du Conseil du Trésor sur les marchés, 26 juin 1987, dans sa forme modifiée.

Objectifs et portée

L'objectif de la vérification est d'examiner l'utilisation qui est faite du pouvoir accru de passer des marchés accordé au ministre de l'Environnement relativement à la mise en œuvre de l'*Annexe sur l'ozone*, conformément à la *Décision du Conseil du Trésor – Réunion du 25 octobre 2001*. La vérification a été élargie de manière à vérifier si, en général, les TSEI ont fait preuve de « diligence raisonnable » dans les processus de passation de marché. L'équipe de vérification et les TSEI se sont entendus sur ce point avant le début de la vérification.

Méthode et critères

La méthode de vérification comprend de multiples champs d'enquête en vue d'assurer l'intégrité des résultats, des conclusions et des recommandations et de fournir une assurance quant aux résultats de la vérification.

Ces champs d'enquête comprenaient :

- un examen exhaustif de l'*Annexe sur l'ozone* et des modifications à l'*Accord Canada – États-Unis sur la qualité de l'air de 1991*, de la présentation au CT et de son approbation, de la *Politique sur les marchés* du CT, des normes de TPSGC, des accords sur le commerce intérieur et international, des lignes directrices et des modèles, ainsi que d'autres politiques, rapports et résumés ministériels et des organismes centraux;
- des entrevues avec le gestionnaire des TSEI, le chef des Services de la gestion et de l'ingénierie, le chef de l'Analyse et du développement techniques et le chef des Services de la gestion;
- l'examen et l'analyse des processus de gestion, y compris la documentation provenant des bases de données du Ministère et des TSEI contenant des renseignements et des rapports sur les finances et l'approvisionnement;
- le contrôle de contrats par rapport aux critères approuvés au préalable.

Les paragraphes qui suivent décrivent toutes les étapes de la démarche utilisée pour choisir les dossiers de marché ayant été soumis au contrôle de vérification.

Afin de respecter scrupuleusement la condition de la décision d'approbation n° 829314 du CT exigeant la réalisation d'une vérification interne de l'utilisation du pouvoir délégué accru, seulement deux marchés passés dans le contexte de ce projet de construction de 7,2 millions de dollars devaient être inclus dans la vérification. Toutefois, il a été convenu qu'un examen superficiel de tous les marchés liés au projet devait être effectué, et ce, pour des raisons contextuelles et dans le but de donner plus d'assurance concernant le cadre de contrôle de gestion durant la construction et la modernisation de l'IMV. L'équipe de vérification avait choisi en fin de compte comme échantillon un des marchés conclus en vertu de la délégation de pouvoirs accrus, ainsi que 23 autres contrats, pour un total de 24 contrats soumis au contrôle détaillé.

Le choix de l'échantillon s'est fait selon une analyse des données financières et de données extraites de deux bases de données distinctes et non reliées, soit le système ministériel (*MERLIN*) et le système financier particulier des TSEI (logiciel *Quicken*). Bien que les bases de données aient été comparées, le rapprochement des deux ne faisait pas partie de l'objectif de la vérification. En particulier, trois grands dossiers ont été consultés :

1) un rapport Oracle Discoverer tiré de la *Liste contrats produits (rapport large)* de la base de données ministérielle sur l'approvisionnement/finances (*MERLIN*);

- 2) une liste de tous les marchés de *modernisation de l'IMV et des bancs d'essai* contenant des renseignements limités, ayant été remise à l'équipe de vérification par le gestionnaire des TSEI;
- 3) un répertoire complet des marchés contenant des données détaillées sur tous les contrats du CTE étant gérés par les TSEI pour les années financières 2001-2002 à 2003-2004. Les deux dernières sources d'information sont tirées du logiciel de comptabilité des TSEI.

En ayant recours à une démarche axée sur le risque, on a créé un rapport sur les fournisseurs dont le total cumulatif des marchés dépassait les limites des pouvoirs délégués habituels des TSEI (soit 400 000 \$ pour les travaux de construction et 40 000 \$ pour les SAG), ainsi que sur les marchés multiples comportant des descriptions semblables et attribués aux mêmes fournisseurs. Un échantillon final a ainsi été établi à partir de ce rapport de fournisseurs, permettant une représentation non statistique de trois différentes catégories de contrats : travaux de construction, SAG et services (un marché de construction et un marché de SAG ont été placés dans une troisième catégorie nommée « services » à cause de la nature du marché et du processus utilisé). Huit marchés de construction, 14 de SAG et deux marchés de services ont été soumis à une vérification détaillée.

La valeur totale des marchés vérifiés était de plus de trois millions de dollars (3,06 M\$). Le tableau 2 fournit quelques statistiques concernant l'échantillon final. Aux fins de l'analyse, les statistiques ont été compilées au moyen de la *Liste de marchés du projet de 7,2 M\$* (ou la source n° 2, nommée *liste initiale*). Notons que la récupération des coûts devait être attribuée aux TSEI pour les dépenses engagées à l'égard d'une partie du travail réparti entre différents programmes. C'est ce qui explique en partie que le total de tous les contrats soit supérieur à 7,2 M\$. Certains marchés de l'échantillon (classés dans le tableau dans la catégorie « autres »), bien qu'ils ne fassent pas partie du projet de 7,2 M\$, ont été inclus parce qu'ils concernaient des travaux effectués en rapport avec la construction de l'IMV.

Tableau 2 – Sélection de l'échantillon

	Nombre	Valeur (M\$)
Total des marchés de la liste initiale	87	8,34
Nombre et valeur des marchés choisis dans la liste initiale pour l'échantillon	18	2,61
Nombre et valeur des marchés de la liste initiale ne comportant pas de risques élevés	69	5,73
Autres* marchés sélectionnés pour l'échantillon	6	0,449
* les sources des autres marchés sont les dossiers 1 et 3 mentionnés ci-dessus		
Nombre total et valeur des marchés sélectionnés	24	3,06

Les critères ayant servi aux contrôles de vérification ont été choisis parmi ceux qui ont été utilisés pour la *Vérification de la conformité des méthodes de passation des contrats de construction et de services d'architecture et de génie – Région de l'Atlantique* de TPSGC, ainsi que du guide du Bureau du vérificateur général de 1989, *Vérification des projets d'immobilisations*. La *Politique sur les marchés* du CT a servi de

document de référence général. Une copie des critères détaillés de la vérification figure en annexe A.

Dans la mesure du possible, l'équipe de vérification a suivi un processus de rapport équilibré, non seulement pour déterminer les points de vulnérabilité ou les risques que comportent les pratiques et les marchés à suivre de la passation de marché, mais aussi pour reconnaître les points forts et les succès reconnus.

Résultats de la vérification

Échéances de construction

La présentation au CT visant à mettre en œuvre les engagements du Canada en vertu de l'*Annexe sur l'ozone* comprenait un échéancier très serré pour permettre d'atteindre les objectifs fixés. L'équipe de vérification juge le calendrier proposé irréaliste, compte tenu des règlements actuels du gouvernement sur les marchés et les accords commerciaux.

Résultats détaillés de la vérification

Dans la présente section, il est question des détails des résultats du contrôle. Quatre grandes catégories de critères de vérification ont été utilisées au cours de cet exercice. Les résultats sont étudiés en fonction de ces catégories de critère, à savoir ceux qui suivent.

- **Critère A** : La nécessité du contrat a été établie et justifiée et des fonds sont engagés.
- **Critère B** : Un appel d'offres est lancé et les marchés sont adjugés selon un processus qui est ouvert, juste et transparent, conformément à la politique du gouvernement.
- **Critère C** : Le contrat était conforme à l'appel d'offres et a été adjugé conformément à la délégation de pouvoir du CT (habituelle et accrue pour l'IMV).
- **Critère D** : L'administration du contrat est conforme à la politique du gouvernement.

Les 24 contrats de l'échantillon ont été contrôlés en fonction de 54 sous-critères (présentés à l'annexe A) dans les quatre grandes catégories de critères de vérification. Dans les pages qui suivent, les énoncés sont appuyés par un sous-critère précis, et pour chaque grand critère, un tableau sommaire présente les résultats du contrôle par catégorie de marché (construction, SAG et services). Les marchés auxquels les critères ne s'appliquent pas (sans objet ou s.o.) ou pour lesquels il n'y a aucune preuve (a.p.¹) ne sont pas inclus dans le calcul de ceux qui obtiennent la cote « satisfaisant » ou « non satisfaisant ».

¹ « a.p. » signifie qu'aucune preuve n'a été obtenue permettant d'assigner la cote « satisfaisant » ou « non satisfaisant » par rapport à un sous-critère donné.

Critère A – Critère de nécessité établie

La nécessité du contrat a été établie et justifiée dans le plan de travail de l'année en cours et des fonds ont été engagés.

Il y a deux sous-critères au critère A.

Construction (8)				SAG (14)				Services (2)				Stat. générales pour le critère A	
Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insatisf.
16	0	0	0	26	0	0	2	4	0	0	0	46	0
100 %	0 %			100 %	0 %			100 %	0 %			100 %	0 %

Un comité interne, appelé le *Comité d'examen des contrats* (CEC) a été formé pour chacun des 20 sous-projets du projet de 7,2 millions de dollars. Le *Banc d'essai numéro 4 – Construction* est un exemple de sous-projet. Le contrat passé avec l'entreprise de construction qui a réalisé les travaux de ce sous-projet faisait partie de l'échantillon de l'équipe de vérification et était aussi l'un des deux marchés pour lesquels la délégation de pouvoir accru a été appliquée.

Chaque comité de sous-projet était présidé par le chef, Services de la gestion et de l'ingénierie (pour les SAG) ou par le chef, Analyses et développement techniques (pour les travaux de construction), tandis que le personnel de programme, au niveau de la direction, y participait activement. Le CEC « approuvait » en principe le contrat avant (ou parfois après) sa signature par le gestionnaire de projet. Le *document d'information sur le contrat*, aussi signé par le gestionnaire de projet, contenait des renseignements de base sur l'engagement des fonds et était envoyé à la Gestion du matériel pour saisie des données dans la base de MERLIN (système de comptabilité ministériel). La version originale du contrat signé était envoyée aux Opérations de la région de la capitale nationale des Services financiers situés aux Terrasses de la Chaudière.

Les résultats du contrôle révèlent que 23 dossiers sur 24 comprenaient un *Document d'information sur le contrat* entièrement rempli, ainsi qu'une copie du contrat, signé conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Dans un des cas, les TSEI n'ont pu mettre la main sur le dossier du contrat de SAG; par conséquent, l'équipe de vérification n'avait aucune preuve de la documentation au dossier.

Critère B – Appel d’offres et adjudication du marché

Un appel d’offres est lancé et les marchés sont adjugés dans le cadre d’un processus ouvert, juste et transparent, conformément à la politique du gouvernement.

Il y avait 26 sous-critères au critère B. Puisque plusieurs d’entre eux s’appliquent à un processus concurrentiel ou non concurrentiel, « s.o. » est une réponse valide lorsque le critère ne s’applique pas au processus utilisé pour un achat donné.

Construction (8)				SAG (14)				Services (2)				Stat. générales pour le critère B	
Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insatisf.
76	7	120	5	60	38	250	16	7	4	33	8	143	49
92 %	8 %			61 %	39 %			64 %	36 %			74 %	26 %

Marchés de construction

Les TSEI ont recours à un processus d’appel d’offres ouvert pour les contrats de construction. Il incombe aux soumissionnaires de présenter un prix pour les travaux visés par l’appel d’offres.

Pour la plupart des travaux du projet de 7,2 millions de dollars, les TSEI a joué le rôle d’entrepreneur général, une décision qui a été présentée au comité chargé de la supervision en janvier 2002. Ce comité était composé du directeur général de l’Administration, du directeur général de l’Avancement des technologies environnementales, du directeur de la Vérification et de l’évaluation ainsi que de représentants du CT et de TPSGC. Cette décision avait pour but d’accélérer l’exécution du programme et de réduire ainsi les risques de ne PAS pouvoir terminer le projet à temps, de manière à respecter l’engagement pris en vertu de l’*Annexe sur ozone*. On avait aussi décidé de recourir à l’approche de conception-construction. Ayant donc assumé le rôle de gestionnaire de la construction, EC a dû diriger l’appel d’offres et traiter les dossiers de soumission. Une approche de conception-construction, selon le gestionnaire des TSEI, suppose « de multiples tâches et éléments de planification, de conception et de construction de l’immeuble qui se déroulent en même temps, tandis que d’autres viennent s’y ajouter, d’une manière aussi opportune que possible, tout en tenant compte des risques et des coûts du projet, ainsi que des répercussions sur la conception, la construction et le programme ».

Le processus utilisé pour les contrats de construction était généralement ouvert et transparent. Des améliorations pourraient y être apportées relativement aux listes de fournisseurs, comme il est précisé plus loin dans la présente section.

Les résultats des contrôles révèlent que les TSEI ont obtenu une cote « satisfaisante » à l’égard d’une grande partie des critères, soit 92 %, dans le cadre du processus concurrentiel de passation de marché de construction.

Un nombre approprié de soumissionnaires a été invité à présenter une proposition et les visites obligatoires sur les lieux étaient clairement indiquées. La participation était consignée officiellement et un addenda a été remis à tous les soumissionnaires qui ont

assisté à la conférence dans le cadre de l'appel d'offres. Une liste écrite de questions et de réponses a été distribuée à tous les soumissionnaires. Les contrats ont toujours été accordés au plus bas soumissionnaire. Les documents appropriés d'appel d'offres et de contrat ont été utilisés de façon cohérente et complète (modèle de conditions de TPSGC). Le processus d'appel d'offres était juste et les ordres de modification étaient bien documentés et les prix étayés.

Les TSEI ont confirmé que les appels d'offres n'ont pas été affichés dans le site de MERX, probablement en raison du manque de temps, puisque le processus concurrentiel de MERX peut prendre au moins cinq semaines, voire souvent jusqu'à six ou sept semaines. Étant donné les délais serrés de ce projet, on a jugé que cette solution n'était pas valable. Toutefois, les projets de construction d'une valeur de 100 000 \$ et plus sont soumis à l'ACI, qui dicte le processus d'appel d'offres. Sept des huit contrats de construction de l'échantillon étaient d'une valeur de plus de 100 000 \$ et donc soumis à l'ACI (sous-critère B.5).

Selon l'article 506 de l'*Accord*, les appels d'offres doivent être lancés au moyen d'un système électronique (qui comprendrait MERX), de la publication dans un ou plusieurs quotidiens préalablement désignés ou de listes de fournisseurs. L'intention de créer une telle liste doit être annoncée conformément à l'article 504 de l'ACI, ce qui signifie qu'il ne devrait pas y avoir de liste préalablement existante de fournisseurs.

Selon le paragraphe 10 de l'article 506 de l'ACI, l'entité qui utilise une liste de fournisseurs est tenue de respecter les obligations suivantes :

- a. indiquer dans ses politiques, procédures et pratiques les cas dans lesquels la liste de fournisseurs est utilisée et les modalités de son utilisation, ainsi que tous les critères de qualification que doivent respecter les fournisseurs pour se faire inscrire sur cette liste;
- b. confirmer par écrit aux fournisseurs qui demandent leur inscription sur la liste de fournisseurs que leur nom y a été inscrit, ou leur indiquer les critères de qualification qu'ils n'ont pas respectés;
- c. remettre à toute partie qui en fait la demande l'avis d'appel d'offres et la liste des fournisseurs qui seront invités à soumissionner dans le cadre de l'appel d'offres en question.

Un des moyens efficaces d'atteindre les objectifs de l'ACI au moment d'établir une liste de fournisseurs consiste à afficher les critères d'admissibilité dans un babillard électronique comme MERX, ou dans un ou plusieurs quotidiens préalablement déterminés qui sont aisément accessibles à tous les fournisseurs canadiens. Quand la liste est dressée, tous les fournisseurs ou entrepreneurs qualifiés doivent être invités si les exigences sont assujetties à l'ACI (100 000 \$ et plus). De plus, une invitation à se qualifier doit être publiée au moins une fois l'an (voir article 506.7).

Pour ce projet, les TSEI ont eu recours à des listes de fournisseurs pour les appels d'offres. Cependant, selon leurs indications, ces listes étaient composées

exclusivement de noms de fournisseurs fournis par des architectes, des ingénieurs et de ce connaissent les TSEI de l'industrie locale. Ainsi, elles n'étaient pas conformes à l'article 506 de l'ACI.

Marchés de SAG et de services

Le processus et la justification des contrats de SAG et de services à fournisseur unique étaient généralement appropriés. Cependant, des améliorations peuvent être apportées à certains aspects du processus concurrentiel pour les marchés de SAG.

Afin de faciliter la communication de l'information, le texte qui suit regroupe les résultats des 14 contrats de SAG et des deux contrats de service. Dans les bases de données des TSEI, les contrats sont désignés soit comme *appel d'offres restreint* (fournisseur unique) ou *appel d'offres sélectif* (concurrentiel). Des 16 contrats de SAG et de services de l'échantillon, neuf étaient des marchés à fournisseur unique et sept des marchés concurrentiels.

Marchés concurrentiels : Trois des sept marchés concurrentiels de SAG vérifiés ont été conclus de façon traditionnelle, et le choix de la soumission a été fait de manière juste et impartiale. Toutefois, les résultats des contrôles montrent que le processus n'a pas été respecté scrupuleusement pour les autres concours qui ont donné lieu à l'attribution de quatre marchés de SAG à deux entreprises différentes (sous-critère B.3). Selon le paragraphe 10.7 de la *Politique sur les marchés* du CT, trois entreprises ou plus devraient être invitées à soumissionner aux appels d'offre pour remplir chaque exigence. Dans un cas (deux contrats), seulement deux soumissionnaires ont été invités et dans l'autre (deux autres contrats), le soumissionnaire non retenu n'a pas reçu la demande de proposition (sous-critère B.6).

Les documents d'appel d'offres doivent clairement indiquer tous les facteurs qui seront considérés dans l'évaluation des soumissions et le choix du gagnant. Il n'y a pas eu de critères notés ou de cotation dans la demande de propositions de cinq des sept contrats (sous-critère B.10) contrôlés. De plus, ces dossiers ne contenaient pas de résumé des exigences obligatoires, ni d'information indiquant si chaque soumissionnaire les satisfaisait (sous-critère B.11). Plus d'une personne devrait évaluer les soumissions, et le choix doit être consensuel. Un document d'évaluation signé par tous les membres devrait être conservé au dossier. Les notes devraient aussi être appuyées par un texte. Dans six cas sur sept, il n'y avait pas de feuille de notation signée (sous-critère B.19). Dans tous les cas, aucun texte n'appuyait l'évaluation par notation de la soumission (sous-critère B.20). Il faut noter que la direction des TSEI a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de coter les propositions, puisque tous les soumissionnaires étaient jugés acceptables; ainsi, le contrat a été accordé au plus bas soumissionnaire.

Marchés à fournisseur unique : Huit des neuf contrats étaient accompagnés au dossier d'une explication entière documentée pour justifier le choix d'un fournisseur unique

(sous-critère B.1). Aucune justification du choix du fournisseur unique n'a été trouvée pour l'un des dossiers.

Critère C – Sous-critère d'adjudication du marché

Le contrat était conforme à l'appel d'offres et a été adjudiqué conformément à la délégation de pouvoirs du CT.

Il y avait neuf sous-critères pour le critère C.

Construction (8)				SAG (14)				Services (2)				Stat. générales pour le critère C	
Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insatisf.
58	6	8	0	66	21	38	1	12	0	5	1	136	27
91 %	9 %			76 %	24 %			100 %	0 %			83 %	17 %

Marchés de construction

Le CTE avait obtenu une délégation de pouvoir accru relativement à la passation de marché de construction, lesquels sont passés de 400 000 \$ à un million de dollars pour le projet d'IMV.

Les contrats de construction étaient pour la plupart conformes aux appels d'offres et ont été accordés suivant les pouvoirs délégués par le CT. Par exemple, dans tous les cas documentés, il y avait une copie dûment signée du contrat au dossier. Le cas échéant, on y trouvait également des copies signées des ordres de modification, de plus les changements étaient appropriés et les prix justifiés.

Cependant, la vérification a montré que six des huit contrats de construction examinés (ou 75 %), étaient divisés en étapes au stade de l'appel d'offres, selon le métier, ce qui ne satisfait pas au critère C.1, soit « pas plus d'un contrat pour des travaux semblables » (voir le tableau 3). Il convient de noter que :

- le fournisseur X avait trois contrats qui totalisaient 259 000 \$;
- le fournisseur Y avait trois contrats qui totalisaient 487 000 \$;
- le fournisseur Z avait deux contrats qui totalisaient 477 000 \$.

Le gestionnaire de projet a décrit cette méthode comme étant nécessaire pour éviter d'éventuels délais inacceptables si on avait retardé le processus jusqu'à ce que toutes les composantes individuelles d'une exigence aient été définies (ou des fonds disponibles). Cette méthode a permis d'accorder progressivement les contrats, au fur et à mesure que les détails étaient mis au point.

Tableau 3 – Échantillon des contrats de construction constituant un manquement au critère C.1

Nom de l'entrepreneur	Numéro du contrat	Date de début du contrat	Montant initial du contrat	Métier et domaine de travail dans l'IMV
Fournisseur X	K2620-1-0077	18 mars 2002	91 205 \$	Électricité – Phase III
	K2620-1-0073	18 mars 2002	98 670 \$	Électricité – Phase II
	K2620-1-0079	18 mars 2002	105 525 \$	Électricité – Phase 1V
Total			295 400 \$	
Fournisseur Y	K2620-1-0070	18 mars 2002	279 239 \$	Intérieur – Phase II
	K2620-1-0078	18 mars 2002	106 286 \$	Intérieur – Phase III
	K2620-1-0081	18 mars 2002	101 217 \$	Intérieur – II, III et 1V
Total			486 742 \$	
Fournisseur Z	K2620-1-0072	5 mars 2002	290 920 \$	Mécanique – II, III et 1V
	K2620-1-0076	5 mars 2002	186 270 \$	Mécanique – II, III et 1V
Total			477 190 \$	

Les contrats qui ne font pas partie de l'échantillon sont indiqués en gras.

Un examen détaillé de ces dossiers laisse croire qu'une démarche par étape n'était pas appropriée pour les raisons suivantes.

- La demande de propositions de chaque projet a obligé le soumissionnaire à fournir un prix pour l'ensemble du projet ainsi que des prix distincts pour chacune des trois étapes; les travaux étaient suffisamment bien définis pour permettre aux entreprises de proposer un prix ferme pour chaque étape.
- Les différents contrats ont été accordés pour chacune des étapes au même entrepreneur et en même temps. La facturation et les paiements ont commencé simultanément pour tous les contrats.
- La valeur totale des contrats accordés au fournisseur Y et au fournisseur Z était supérieure à 400 000 \$, ce qui dépasse le pouvoir d'approbation du gestionnaire et va à l'encontre de l'article 10.6.16 de la *Politique sur les marchés* du CT.

Dans ces circonstances, un contrat unique pour toutes les étapes devrait avoir été adjugé et approuvé par le directeur général, DGATE, à qui des pouvoirs accrus avaient été délégués par le CT pour ce projet.

Marchés de services d'architecture et de génie

Le CTE a obtenu un pouvoir accru relativement aux contrats de SAG, dont la somme est passée de 40 000 \$ à 100 000 \$ pour le projet d'IMV.

Comme pour les marchés de construction, la vérification a permis de constater que de multiples contrats de SAG ont été accordés à chaque fournisseur : dix contrats répartis entre trois entreprises pour la conception architecturale, structurale et mécanique ou électrique de l'IMV. Les contrats ont été divisés dans un même champ d'activités

professionnel de SAG, ce qui va à l'encontre du sous-critère C.1, soit « plus d'un contrat pour des travaux semblables ».

De plus, si l'on considère le montant « accumulé » de chaque fournisseur, soit 79 500 \$, 150 600 \$ et 79 000 \$, il est évident que les TSEI n'avaient pas encore reçu de plus grands pouvoirs pour les marchés de plus de 40 000 \$ (voir le tableau 4). Les contrats mentionnés ci-dessous ont été accordés ou comprenaient le paiement des travaux ayant été effectués avant le 25 octobre 2001, soit la date du *Rapport de décision* du CT accordant plus de pouvoirs aux TSEI. Cette situation semblerait donc contraire à l'article 11.2.7 de la *Politique sur les marchés* du CT et pourrait être perçue un cas de fractionnement de marché en vue d'éviter de recourir aux services de TPSGC. Les dix mêmes dossiers ne satisferaient pas non plus au sous-critère C.5 de la vérification, « le pouvoir d'approbation du contrat était conforme aux pouvoirs délégués par le CT ».

Un examen détaillé de ces dossiers semble indiquer que la démarche utilisée n'était pas appropriée pour les raisons suivantes.

- Les contrats ont été accordés à la même date ou presque.
- Étant donné qu'une grande partie des travaux ont été réalisés parallèlement, on juge qu'un contrat unique pour chacun des besoins de conception aurait été plus approprié.
- Étant donné la valeur cumulative des contrats adjugés à chaque entreprise, trois contrats uniques auraient nécessité un traitement par TPSGC.

Tableau 4 – Échantillon des marchés de SAG qui ne répondent pas au critère C

Entreprise	Numéro du contrat	Date d'adjudication	Montant initial du contrat (\$)	Services pour l'IMV
Entreprise X	K2620-1-0007	9 avril 2001	26 300	Conception des structures
	K2620-1-0008	9 avril 2001	32 300	Conception des structures
	K2620-1-0011	18 avril 2001	20 900	Conception des structures
Total			79 500	
Entreprise Y	K2620-1-0003	28 mars 2001	36 800	Conception architecturale
	K2620-1-0004	5 avril 2001	39 800	Conception architecturale
	K2620-1-0044*	1 ^{er} août 2001	39 000	Conception architecturale
	K2620-1-0061*	15 janvier 2002	35 000	Conception architecturale
Total			150 600	
Entreprise Z	K2620-1-0006	9 avril 2001	28 000	Conception mécanique
	K2620-1-0009	9 avril 2001	29 000	Conception mécanique
	K2620-1-0013	2 mai 2001	22 000	Conception mécanique
Total			79 000	

* Les contrats ont été facturés simultanément

Critère D – Administration des marchés

L'administration du contrat correspond aux principes établis en matière d'organisation, de budgétisation, de planification, de contrôle financier et de rapport, conformément aux politiques du CT.

Il y avait 17 sous-critères pour le critère D. Cinq d'entre eux ne s'appliquaient qu'aux marchés de construction. Un sous-critère s'appliquait uniquement aux marchés de SAG.

Construction (8)				SAG (14)				Services (2)				Stat. générales pour le critère D	
Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insat.	s.o.	a.p.	Satisf.	Insatisf.
58	26	52	0	92	15	119	12	13	2	19	0	163	43
69 %	31 %			86 %	14 %			87 %	13 %			79 %	21 %

Tous les contrats

L'administration des paiements des contrats est généralement efficace. La plupart des ordres de modification ou des changements ont été approuvés selon le niveau approprié de pouvoir d'achat délégué par le CT. La documentation est au dossier et porte les signatures appropriées, conformément à l'article 34 de la LGFP. Les ordres de modification ou les changements étaient appropriés, c'est-à-dire qu'aucun travail additionnel n'a été inclus dans l'énoncé des travaux du contrat (sous-critères D.1, D.3 et D.4). Après vérification, le calcul des factures est exact, et ces dernières ont aussi été signées conformément à l'article 34 de la LGFP (sous-critères D.7 et D.8).

La politique du gouvernement exige que des précautions soient prises afin de veiller à ne pas trop payer les entrepreneurs pour le travail accompli. Il faut donc verser des acomptes et des paiements totaux (*voir le Guide des approvisionnements* de TPSGC). Il est préférable d'établir des étapes de travail ainsi que les coûts s'y rattachant, avant ou peu après la conclusion du contrat. Cette mesure permet de suivre les contrats selon la réglementation gouvernementale; ainsi que de voir aussi à ce que le travail soit réalisé rapidement et que l'entrepreneur n'ait pas été payé pour des travaux inachevés.

Dans les dossiers vérifiés, les entrepreneurs n'ont pas été payés selon un coût préétabli quant aux tâches particulières achevées, mais selon un pourcentage du coût total établi « après coup » par l'entrepreneur. Cette façon de faire pourrait décourager le fournisseur à bien exécuter le travail et augmenter les risques de paiement en trop (sous-critère D.6). Dans d'un marché type et sur les factures connexes, le travail a été défini de manière très générale et ne comportait aucune estimation des coûts. La facturation était basée sur un pourcentage du coût.

Marchés de construction

Cinq des sept dossiers examinés comportaient des *Déclarations statutaires d'exécution*, mais aucuns dossiers ne contenaient de certificats définitifs ou provisoires d'achèvement, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le cautionnement (sous-critères D.12, D.13 et D.15).

Les déclarations constituent une exigence des contrats et visent à ce que l'entrepreneur s'acquitte de ses obligations à l'endroit des fournisseurs et des sous-traitants.

Les modalités de paiement exigent la présentation de certificats provisoires ou définitifs d'achèvement. Le certificat provisoire comporte une énumération de tous les travaux que l'entrepreneur n'a pas encore exécutés ou qui doivent être repris. Il permet de payer le travail exécuté de manière satisfaisante et de consigner le travail à exécuter et le solde à payer aux fins du dossier. L'incapacité de suivre les travaux peut entraîner des paiements en trop ou l'exécution insatisfaisante de ces derniers.

La Couronne doit effectuer le paiement des matériaux et de la main-d'œuvre ainsi que payer le coût du cautionnement d'exécution tel qu'il est stipulé dans le contrat. Il est possible de retirer ou tout au moins de réduire la responsabilité de l'assureur en utilisant des certificats provisoires ou définitifs d'achèvement. Ceux-ci constituent aussi un moyen de remettre un montant approprié du dépôt de garantie si l'entrepreneur choisit cette méthode au lieu du cautionnement.

Les modalités de paiement présentées dans la section des *Conditions générales* des contrats sont très complexes et difficiles à appliquer. C'est pourquoi les TSEI n'ont pas suivi toutes les dispositions détaillées pour administrer les paiements. Il faudrait essayer de simplifier les conditions générales afin d'assurer la conformité de l'administration des paiements.

Paiement des factures

Un échantillon de 19 paiements associés à six contrats a été contrôlé. Bien que le délai de traitement des paiements ait été raisonnable, il y a le paiement de cinq contrats (trois différents contrats de SAG et deux différents contrats de construction) pour lesquels les factures n'ont pu être retrouvées aux Finances (sous-critère D.10). Tous étaient des contrats à « taux horaire fixe », et la somme de travail a été vérifiée avant la remise du paiement dans tous les cas (sous-critère D.17).

De plus, le rapprochement effectué entre les paiements et les factures concernant deux dossiers de SAG montre que tant les TSEI que les Finances n'avaient pas en main les factures de cinq paiements.

Conclusions

Le CT, par sa décision n° 829314, a autorisé la délégation au ministre de l'Environnement de pouvoirs accrus en matière de passation de marché pour la mise en œuvre de l'*Annexe sur l'ozone*. La décision du CT, qui est entrée en vigueur le 25 octobre 2001, augmentait les pouvoirs concernant les marchés concurrentiels et leurs modifications, comme suit : construction de 400 000 \$ à un million de dollars (modification jusqu'à 300 000 \$) et SAG de 40 000 \$ à 100 000 \$ (modifications jusqu'à 30 000 \$).

La vérification a permis de constater que le Ministère a utilisé la délégation de pouvoir accru pour deux marchés de construction valant de 800 000 \$ à 900 000 \$. L'un des contrats faisait partie de l'échantillon de l'équipe de vérification en vue du contrôle détaillé et satisfaisait à la plupart des sous-critères.

La méthode utilisée pour la conception et la construction de l'IMV et la modernisation était celle de la « gestion de la construction », une méthode qui est rarement utilisée au sein du gouvernement, et en vertu de laquelle le gestionnaire des TSEI a assumé le rôle de gestionnaire de la construction. Elle accorde au gestionnaire le contrôle des dossiers d'appel d'offres, ce qui, tout compte fait, donne lieu à des économies de coût et de temps. De plus, tous les efforts possibles ont été faits pour satisfaire aux exigences en matière de santé et de sécurité. Toutefois, en assumant ce rôle, le gestionnaire accepte également la responsabilité du projet, rendant ainsi le personnel et la Couronne responsables.

L'équipe de vérification a contrôlé 24 contrats de l'échantillon par rapport à 54 sous-critères dans quatre catégories principales de critères. Le tableau ci-dessous présente par pourcentage des résultats sommaires du contrôle, selon la catégorie de contrat.

Tableau 5 – Résultats sommaires

Catégorie de critères	Titre et description	% des dossiers conformes aux critères – ne comprend pas les résultats s.o. ou a.p.		
		Construction	SAG	Services
Critère A	Définition des besoins – la nécessité du contrat a été établie et justifiée dans le plan de travail de l'année en cours et des fonds ont été engagés.	100 %	100 %	100 %
Critère B	Appel d'offres – un appel d'offres a été lancé et les marchés sont adjugés dans le cadre d'un processus ouvert, juste et transparent, conformément à la politique du gouvernement.	92 %	61 %	64 %
Critère C	Adjudication du marché – le contrat était conforme à l'appel d'offres et a été adjugé conformément à la délégation de pouvoir du CT.	91 %	76 %	100 %
Critère D	Administration du marché – l'administration du contrat correspond aux principes établis en matière d'organisation, de budgétisation, de planification, de contrôle financier et de rapport, conformément aux politiques du CT.	69 %	86 %	87 %

Critère A – Établissement des besoins

Le sous-critère dans cette catégorie a permis de vérifier si la nécessité du marché était définie et justifiée. À l'origine, le projet de modernisation et d'expansion de l'IMV du CTE faisait du plan décennal de modernisation et d'optimisation des locaux du CTE et a par la suite été approuvé dans le cadre de la présentation au CT, décision n° 829314, concernant l'*Annexe sur l'ozone*. Un comité a été formé et un document de planification établi pour chacun des 20 sous-projets du projet-cadre. La signature dans le document d'information sur le contrat et la signature des marchés qui faisaient partie de l'échantillon justifiaient les besoins du contrat et constituaient un engagement de fonds au niveau approprié.

La vérification a cependant permis de déterminer que les TSEI avaient un certain nombre de possibilités pour améliorer davantage le processus concurrentiel, surtout en ce qui a trait à l'appel d'offres pour les marchés de SAG et de services (voir le critère B, dans le tableau 5).

Critère B – Appel d'offres

La vérification a révélé que les contrats de construction satisfont à la catégorie de critères B. En fait, les dossiers de l'échantillon respectaient tous les sous-critères, sauf que les contrats de plus de 100 000 \$ ne répondent pas aux exigences de l'ACI. Il n'y a aucune disposition dans aucun des accords commerciaux ou la *Directive sur les marchés* du CT qui permettrait d'écarter le processus d'appel d'offres strictement en raison d'une contrainte de temps, comme il semble que cela ait été fait dans ce cas.

Le processus d'appel d'offres pour les contrats de SAG des TSEI doit être plus transparent. Or, « transparence » signifie que, selon la valeur, les entrepreneurs de SAG dans tout le Canada connaissent toutes les exigences des TSEI pour lesquelles des propositions étaient demandées, ou on a eu recours à un fichier analytique de fournisseurs officiels accessible à tous les entrepreneurs de SAG (système de fournisseurs annoncé publiquement). « Transparence » veut aussi dire que toutes les exigences du projet, ainsi que les critères utilisés pour évaluer les propositions et choisir le gagnant, ont été clairement énoncées dans la demande de propositions. Sauf dans le cas du premier contrat adjugé à l'architecte, les autres contrats de conception architecturale, structurale et mécanique de l'IMV n'incluaient pas le lancement officiel d'un appel d'offres, ni l'évaluation appropriée des soumissions. Par conséquent, le processus ne satisfaisait pas au critère de transparence.

Le processus utilisé pour les marchés de SAG des TSEI doit aussi être plus ouvert. « Ouvert » signifie que tous les entrepreneurs pourraient avoir obtenu la demande de propositions et présenté une offre. Dans le cas des contrats à fournisseur unique, la justification de ce choix de processus figurait au dossier, même si elle était principalement fondée sur le principe voulant qu'un processus concurrentiel ait été utilisé pour le contrat initial. Ce genre de justification ne satisfait pas au critère d'ouverture.

Critère C – Adjudication du marché

En faisant appel à une démarche de conception-construction ou de gestion de la construction, les TSEI ont fractionné en trois l'attribution de contrats au même fournisseur, soit un pour chaque étape. Par exemple, alors qu'un seul contrat aurait été nécessaire pour la conception mécanique de l'IMV, trois contrats ont été adjugés. Cette démarche a été utilisée pour les SAG et les contrats de construction. L'équipe de vérification a établi que celle-ci pourrait être considérée comme inappropriée pour les raisons énoncées dans la section des *Résultats de la vérification* du présent rapport. Le principal point est l'apparence de fractionnement de marché. L'appendice A de la *Politique sur les marchés* du CT définit le fractionnement de marché comme suit : « le fait de diviser inutilement un besoin global en plusieurs marchés plus modestes ». Il convient de noter que le Ministère disposait du pouvoir de payer le montant global au fournisseur dans le cas des contrats de construction, mais ne disposait pas encore de ce pouvoir dans le cas des marchés de SAG.

Puisque la politique du gouvernement exige, en partie, que des précautions soient prises pour veiller à ce que les entrepreneurs ne soient pas payés en trop pour le travail accompli, il est donc préférable d'établir des étapes et les coûts s'y rattachant avant ou peu après la conclusion du contrat. Dans les dossiers vérifiés, les entrepreneurs n'ont pas été payés en fonction du coût préétabli des travaux exécutés, mais selon un pourcentage du coût total établi « après coup » par l'entrepreneur.

Critère D – Administration du marché

La politique du gouvernement exige que les modalités de paiement des contrats de construction comprennent la présentation de certificats provisoires ou définitifs d'achèvement. Le certificat provisoire comporte une énumération de tous les travaux que l'entrepreneur n'a pas encore exécutés ou qui doivent être repris. Cette méthode permet de payer le travail exécuté de manière satisfaisante et de consigner le travail à exécuter (et le solde à payer) aux fins du dossier. L'incapacité de suivre les travaux peut entraîner des paiements en trop ou l'exécution insatisfaisante de travaux. Dans 71 % des cas, les dossiers examinés comprenaient des déclarations statutaires d'exécution, mais aucun des dossiers ne comprenait de certificat définitif ou provisoire d'achèvement, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le cautionnement. La Couronne doit effectuer le paiement des matériaux et de la main-d'œuvre ainsi que payer le coût du cautionnement d'exécution tel qu'il est stipulé dans le contrat. Il est possible de retirer ou tout au moins de réduire la responsabilité de l'assureur en utilisant des certificats provisoires ou définitifs d'achèvement. Ceux-ci constituent aussi un moyen de remettre un montant approprié du dépôt de garantie si l'entrepreneur choisit cette méthode au lieu du cautionnement.

Recommandation et plan d'action de la direction

Les pratiques de passation de marché des TSEI nécessitent une attention. Une partie du problème semble venir de ce que la section ne tire pas suffisamment parti du savoir-faire de la DGMA d'EC. Au moment où la DGMA de la DGSAGE reçoit l'information nécessaire, la planification de l'approvisionnement, l'appel d'offres et l'adjudication du marché sont déjà terminés et le contrat est signé, de sorte qu'il n'est plus possible de profiter du savoir-faire de la DGMA. De plus, les connaissances actuelles de cette dernière doivent être complétées par un agent de négociation des marchés (PG) ayant l'expérience appropriée en construction, tel qu'il est décrit plus loin. Selon les conclusions de la présente vérification, des mesures doivent être prises pour que les politiques et les règlements du gouvernement sur la passation des marchés soient respectés.

Il est donc recommandé que le directeur général de la DGSAGE acquière l'expertise pour la prestation des marchés de construction, par exemple en négociant une entente avec TPSGC pour obtenir les services d'un spécialiste pour remplir les besoins des TSEI. Ces services pourraient être fournis selon un protocole d'entente ou l'affectation d'un employé de TPSGC pour chaque projet de construction majeur.

Réponse de la direction :

La DTSEI et la DGBAGE ont développé, au cours des derniers mois, une relation de travail étroite. La DGBAGE coordonne maintenant les activités contractuelles de construction et de fourniture de SAG au CTE. Dans le contexte de la réorganisation du Ministère, la DTSEI relève maintenant de la DGBAGE.

La DGBAGE a entamé un programme de formation pour améliorer la capacité interne au sein du groupe et a fourni de la formation à la DTSEI et aux gestionnaires afin de s'assurer que les politiques de passation de marché sont mieux comprises. La DGBAGE est en train de considérer d'augmenter le personnel de passation de marché et a initié un plan de dotation pour atteindre ces objectifs d'ici la fin de l'année financière.

Annexe A : Critères de vérification détaillés

	Critères	Sous-critères
A	La nécessité du contrat a été établie et justifiée dans le plan de travail de l'année en cours et des fonds ont été engagés.	
A.1		Y avait-il au dossier un document d'information sur le contrat entièrement rempli?
A.2		Y avait-il au dossier une copie du contrat signé conformément à l'article 34 de la LGFP?
B	Un appel d'offres est lancé et les marchés sont adjugés dans le cadre d'un processus ouvert, juste et transparent, conformément à la politique du gouvernement.	
B.1		La justification du choix d'un fournisseur unique était conforme au <i>Règlement sur les marchés de l'État</i> et était entièrement documentée au dossier (Article 10.1)
B.2		Dans le cas d'un contrat de services à fournisseur unique, cette exigence n'a pas créé de relation d'employeur à employé (Article 16.3)
B.3		Dans le cas des besoins remplis de manière traditionnelle, les soumissionnaires ont été choisis de manière juste et impartiale. (Article 10.7)
B.4		Ce besoin a-t-il été comblé à l'aide de MERX? Dans l'affirmative, est-ce que toutes les politiques et marches à suivre ont été suivies? (Accords commerciaux et Article 2)
B.5		Le document d'appel d'offres a-t-il été fourni dans les deux langues, sur demande?
B.6		Le cahier des charges était-il indûment restrictif en vue de limiter la concurrence? (Article 4.1.2)
B.7		La durée de l'appel d'offres était-elle raisonnable, soit pas moins de 15 jours? GA, par. 7.B.211
B.8		Les exigences concernant la sécurité des soumissions et des contrats étaient-elles précisées dans l'appel d'offres?
B.9		Les exigences obligatoires étaient-elles clairement indiquées dans la demande de propositions? 10.7.24 - 10.7.27
B.10		Les critères et les facteurs d'évaluation étaient-ils clairement énoncés dans la demande de propositions? 10.7.24 - 10.7.27
B.11		Y avait-il une cote minimale d'acceptation pour les critères cotés? 10.7.24-10.7.27
B.12		La méthode de sélection était-elle clairement énoncée dans la demande de propositions? 10.7.24-10.7.27
B.13		S'il y a eu une conférence ou une séance d'information pour les soumissionnaires, ou une visite des lieux obligatoire, est-ce qu'une liste de questions et réponses a été distribuée à tous les soumissionnaires éventuels? GA 7C.260
B.14		Si le gestionnaire de projet a demandé que des précisions soient apportées à une soumission ou si une modification a été apportée, cette mesure n'a pas donné un avantage à un soumissionnaire par rapport à d'autres et n'a pas modifié le prix proposé ou tout élément de fond de la soumission.
B.15		Un résumé des exigences obligatoires et des raisons pour lesquelles chaque soumissionnaire y a satisfait ou non figurait dans le dossier du marché. GA 7D.360
B.16		Est-ce qu'une soumission qui ne respectait pas une exigence obligatoire a été rejetée comme étant non recevable? Sinon, expliquer. 10.8.6 et 10.8.7
B.17		Si une soumission était exceptionnellement basse, le soumissionnaire a eu la possibilité de la confirmer par écrit ou de la retirer. Si le soumissionnaire a eu l'autorisation de modifier son prix, fournir une explication complète. 10.8.14
B.18		Les soumissions ont été évaluées sans tenir compte de la TPS et de la TVH. GA 7D.397
B.19		Y avait-il au dossier une grille de notation signée pour l'évaluation des soumissions?
B.20		Y avait-il un texte d'explication des résultats de l'évaluation des soumissions?

B.21		Le marché a-t-il été accordé au soumissionnaire jugé valable conformément aux critères d'évaluation de la soumission et de sélection de l'entrepreneur énoncés dans la demande de propositions?
B.22		Sinon, une justification appropriée figurait dans le dossier, expliquant pourquoi le soumissionnaire à qui aurait dû être attribué le marché a été écarté et pourquoi le marché a été approuvé hors du processus de concurrence. GA 7D.455
B.23		Une lettre d'information a été envoyée à tous les soumissionnaires non retenus.
B.24		Les soumissionnaires non retenus ont-ils été informés des raisons pour lesquelles leur soumission n'a pas été choisie, s'ils l'ont demandé?
B.25		Le cautionnement a-t-il été retourné aux soumissionnaires?
B.26		Si le marché a été accordé à un fournisseur unique ou si une seule soumission recevable a été reçue, le gestionnaire de projet a déterminé qu'elle constituait une bonne valeur en obtenant et en examinant la justification des prix du soumissionnaire ou en la comparant à des contrats antérieurs pour des travaux semblables et a obtenu une certification de « client le plus favorisé ». 10.8.8 et 10.8.9
C	Le contrat était conforme à l'appel d'offres et a été adjudgé conformément à la délégation de pouvoir accordée par le CT	
C.1		Il n'y a pas eu plus d'un marché pour des travaux semblables ou une partie d'un autre contrat contenant le même travail. (Fractionnement de marché) (Article 10.6.16)
C.2		Y a-t-il eu une modification du marché pour des travaux semblables ou identiques aux contrats d'origine? (Fractionnement de marché) (Article 10.6.16)
C.3		Le niveau d'approbation du marché a été déterminé en utilisant le prix total du marché, y compris tout changement ou toute modification prévue.
C.4		Les exigences techniques et toutes les conditions du marché correspondaient à celles du document d'appel d'offres.
C.5		L'approbation du marché était conforme aux pouvoirs délégués par le CT. Appendice C de la <i>Politique sur les marchés</i> du CT
C.6		Y avait-il au dossier une copie du marché signé par l'autorité appropriée et par l'entrepreneur, conformément à l'article 34 de la LGFP?
C.7		Une avance a-t-elle été faite à l'entrepreneur avant le début des travaux?
C.8		Si oui, a-t-elle été faite conformément à la politique du CT? Sinon, expliquer.
C.9		Les garanties d'exécution ainsi que le cautionnement pour le paiement des matériaux et de la main-d'œuvre et autres garanties exigées ont-elles été fournies conformément à l'appel d'offres?
D	L'administration du contrat correspond aux principes établis en matière d'organisation, de budgétisation, de planification, de contrôle financier et de rapport, conformément aux politiques du CT.	
D.1		Tout ordre de modification a été approuvé à l'aide de la délégation appropriée de pouvoir accordée par le CT. Appendice C de la <i>Politique sur les marchés</i> du CT
D.2		Si un ordre de modification augmente les risques pour la Couronne sans garantie de contrepartie, a-t-on obtenu l'approbation du CT?
D.3		Il y avait une copie des ordres de modification au dossier, signée conformément à l'article 34 de la LGFP.
D.4		L'ordre de modification était approprié, c.-à-d. que les travaux additionnels n'étaient pas inclus dans l'énoncé des travaux du marché, etc.

D.5		Une justification du prix ou la ventilation des coûts figurait dans le dossier du marché pour l'ordre de modification. <i>Nota</i> : sinon, y avait-il une preuve que le gestionnaire de projet a examiné la justification de prix ou la ventilation des coûts? Si oui, l'indiquer dans la section des « commentaires ».
D.6		Le calendrier des acomptes ou des étapes définissait clairement les résultats escomptés avant que le paiement soit effectué.
D.7		Il y avait des preuves au dossier de la vérification de l'exactitude du calcul de la facture.
D.8		Le gestionnaire de projet a signé la facture conformément à l'article 34 de la LGFP.
D.9		L'autorité qui a signé la demande de paiement (33) est autre que le signataire selon l'article 34.
D.10		Le paiement a-t-il été fait promptement à l'entrepreneur?
D.11		Y a-t-il eu une plainte de l'entrepreneur, et y a-t-il indication que la question a été traitée promptement?
D.12		Une déclaration statutaire d'exécution figurait dans le dossier du gestionnaire de projet.
D.13		Un certificat provisoire d'achèvement figurait au dossier avec une liste chiffrée des lacunes.
D.14		Le total des travaux en souffrance a été soustrait de la retenue et seulement le solde a été payé à l'entrepreneur.
D.15		Un certificat définitif d'achèvement a été délivré quand tous les travaux ont été exécutés et figure au dossier.
D.16		La retenue finale a été débloquée au stade de certification définitive.
D.17		Dans le cas des contrats à taux horaire fixe, la somme de travail a été vérifiée avant le paiement.