



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex

Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Renseignements **NON CLASSIFIÉS**.

Vérification des marchés de transport

Septembre 2013

7050-9-4-15 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Acronymes et abréviations | i |
| Sommaire des résultats | ii |
| Introduction | 1 |
| Contexte | 1 |
| Objectif | 2 |
| Portée | 2 |
| Méthodologie | 3 |
| Déclaration de conformité | 3 |
| Constatations et recommandation | 4 |
| Documents d'orientation et rôles et responsabilités documentés | 4 |
| Attribution des contrats | 4 |
| Exercice des pouvoirs de passation de marchés | 6 |
| Structure des prix des contrats | 7 |
| Facturation relative aux contrats et attestation en vertu de l'article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> (LGFP) | 8 |
| Processus de vérification avant paiement | 8 |
| Paramètres de rendement | 9 |
| Conclusion générale | 10 |
| Annexe A – Plan d'action de la direction | A-1 |
| Annexe B – Critères de la vérification | B-1 |
| Annexe C – Profil des contrats de transport vérifiés | C-1 |



Acronymes et abréviations

| | |
|--------------|----------------------------------------------------|
| AF | Année financière |
| BPR | Bureau de première responsabilité |
| CS Ex | Chef – Service d'examen |
| D Achats Imp | Directeur – Achats importants |
| DG Svc Acq | Directeur général – Services d'acquisition |
| FAC | Forces armées canadiennes |
| LGFP | <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> |
| MDN | Ministère de la Défense nationale |
| SMA(Mat) | Sous-ministre adjoint (Matériels) |
| TPSGC | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada |



Sommaire des résultats

Le ministère de la Défense nationale (MDN) est l'une des plus grandes organisations au Canada; il soutient des opérations complexes et géographiquement dispersées qui exigent un personnel formé, une gestion du matériel et de l'infrastructure. Les services de transport sous contrat ont joué un rôle essentiel en renfort aux capacités de transport du Ministère, particulièrement en assurant le transport du personnel des FAC, en livrant ou rapatriant de l'équipement ou des fournitures liés aux missions et aux opérations de secours aux sinistrés. De bonnes pratiques de passation de marchés qui sont efficaces pour soutenir les besoins opérationnels et qui résistent à l'examen du public sont essentielles si l'on veut atteindre les objectifs et conserver la confiance du public à l'égard de l'équité et de la transparence du processus de passation de marchés.

Évaluation globale

Un cadre de gestion des contrats amélioré pour les processus de passation de marchés de transport à haut risque respecte les politiques du Ministère et des organismes centraux, et il permet au Ministère et aux Forces armées canadiennes (FAC) de répondre rapidement aux besoins de mouvements prioritaires et urgents, de façon efficace et efficiente.

La vérification avait pour objectif d'évaluer si les processus de passation de marchés du Ministère pour les contrats de transport à haut risque en valent le prix¹ tout en étant conformes aux politiques pertinentes du Ministère et des organismes centraux.

Constatations et recommandation

Cadre d'élaboration et d'attribution des contrats de transport

Le Ministère a nettement amélioré les documents d'orientation et les processus de passation de marchés afin d'aider le personnel responsable à élaborer, attribuer et administrer les contrats de transport à haut risque. Les constatations de la vérification et les discussions subséquentes avec le personnel chargé des contrats ont fait ressortir le besoin d'une compréhension claire et collective de la façon dont on définit les limites de la portée des contrats, tout en veillant à ce que les modifications soient constamment approuvées par les autorités concernées.

Nota : Veuillez vous référer à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction pour connaître la réponse de la direction à la recommandation du Chef – Service d'examen (CS Ex).

¹ Dans le contexte du présent rapport, « en valoir le prix » signifie l'attribution d'un contrat à un fournisseur qui satisfait aux critères obligatoires de sélection ainsi qu'à la plupart des exigences non obligatoires et qui demande le meilleur prix pour toutes les exigences auxquelles il satisfait. En outre, cela fait référence au fait que le MDN utilise avec efficacité ses ressources pour administrer le processus de passation de marchés. Cela ne tient pas compte du fait que la décision de passer un marché plutôt que de recourir aux ressources ministérielles offre le meilleur rapport qualité-prix ou non.



Introduction

Contexte

Le Plan de vérification axé sur les risques modifié du CS Ex de l'année financière (AF) 2012-2013 a fait ressortir la nécessité d'une vérification dans le domaine des marchés de transport² afin de voir si des processus adéquats sont en place pour garantir l'optimisation des ressources et la conformité aux politiques applicables aux contrats de services de transport à haut risque. En 2006, le CS Ex a réalisé une vérification des marchés de transport en réponse à la constatation de la faiblesse du cadre de contrôle pour les contrats de logiciels et de services du personnel. Les principaux risques cernés grâce à la vérification de 2006 ont été mis à l'épreuve à la lumière des contrats qui se qualifiaient comme dépassant les pouvoirs de passation de marchés réguliers du Ministère, lesquels s'établissent à 400 000 \$.

Depuis 2006, le Ministère s'est vu accorder des limites exceptionnelles et temporaires de passation de marchés de services de transport, ce qui lui permet d'entreprendre des activités de transport d'une façon efficiente et de garantir que l'on intervient rapidement en cas de crise soudaine, comme une guerre ou une catastrophe. L'une des conditions du maintien de cette limite exceptionnelle de passation de marchés était qu'on réalise une vérification portant sur son utilisation.

Avant 2006, la limite des marchés de transport et de fret du Ministère pour les transporteurs non courants³ était de 400 000 \$. En 2006, des pouvoirs exceptionnels de 10 millions de dollars ont été délégués au Ministère afin de passer des contrats de transport reposant sur un processus traditionnel de soumission concurrentielle.⁴ L'intention était d'aider le Ministère à accélérer les processus d'approbation des contrats de transport aérien jusqu'au moment où il pourrait acquérir sa propre capacité de transport aérien. Même ce niveau de pouvoirs exceptionnel n'aurait pas suffi à approuver les contrats de transport qui comprennent souvent la capacité d'exercer des options permettant d'accroître le nombre de voyages faits par les transporteurs vers la zone des opérations. Compte tenu de ce fait, les pouvoirs exceptionnels ont été augmentés à 25 millions de dollars plus tard durant cette même année. Ces pouvoirs exceptionnels étaient initialement valides jusqu'en juin 2012, mais ils ont été prolongés jusqu'en juin 2014 afin de faciliter le retour de la zone des opérations de l'équipement et des fournitures qui ne pouvaient pas être rapportés grâce à la capacité de transport aérien des FAC.

² Cette vérification a été appelée « pouvoirs contractuels exceptionnels » dans le Plan de vérification axé sur les risques du CS Ex pour l'AF 2013-2014.

³ Les transporteurs non courants sont ceux qui offrent des services de transport à des taux négociés par contrat/non publiés.

⁴ Par processus traditionnel de soumission concurrentielle, on fait référence aux soumissions sollicitées par le biais des moyens traditionnels, comme le télécopieur, le téléphone, les journaux ou des listes de fournisseurs (non publiées dans le Système d'appels d'offres du gouvernement), en vertu de la Délégation des pouvoirs pour la gestion financière du MDN et des FAC.



Le Directeur général – Services d'acquisition (DG Svc Acq) établit les contrats de services aériens, maritimes et ferroviaires avec les fournisseurs commerciaux afin de soutenir les opérations et les exercices des FAC, au pays et à l'étranger. Ces contrats de transport ajoutent une capacité à celle déjà existante des FAC en la matière. Les contrats passés par le DG Svc Acq comportent généralement d'importantes sommes d'argent; ils sont de nature stratégique et exigent une participation coordonnée des unités des FAC basées à l'échelle du Canada et à l'étranger.

En vertu des pouvoirs exceptionnels de passation de marchés pour le transport, le sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)), le DG Svc Acq, Directeur – Achats importants (D Achats imp) et le D Achats imp 8 ont le pouvoir d'approuver un contrat (modifications comprises) pouvant aller jusqu'à 25 millions, 10 millions, 3 millions et 1 million de dollars respectivement.⁵ Ces pouvoirs visaient les cas où les services comportaient le transport de personnel et de matériel lié à la mission en Afghanistan.

Objectif

La vérification avait pour objectif d'évaluer si les processus de passation de marchés actuels du Ministère pour les contrats de transport à haut risque en valent le prix tout en étant conformes aux politiques pertinentes du Ministère et des organismes centraux.

Pour obtenir une liste détaillée des critères associés à l'objectif de la vérification et à la source des critères, veuillez consulter l'[annexe B](#) – Critères de la vérification.

Portée

Pour offrir un rendement au Ministère et satisfaire aux exigences d'une vérification portant sur le recours à des pouvoirs exceptionnels de passation de marchés, on a déterminé que les contrats de services de transport de plus de 400 000 \$ (dont la valeur cumulative est évaluée à environ 410 millions de dollars⁶) et couvrant les AF 2010-2011, 2011-2012 et 2012-2013 (jusqu'à la fin de septembre 2012) seraient pris en considération. Sur le plan cumulatif, l'échantillon de la vérification axée sur les risques comportait 13 contrats et 35 modifications connexes évalués à 272,7 millions de dollars.⁷ Toutes les 277 factures connexes ont été examinées au titre de ces ententes contractuelles. Ces contrats et leurs modifications représentaient environ 29 pour cent du nombre total des ententes contractuelles et couvraient environ 67 pour cent de la valeur cumulative des

⁵ Nota : le SMA(Mat), le DG Svc Acq, le D Achats Imp et le le D Achats Imp 8 forment une structure organisationnelle hiérarchique descendante lorsque prise dans cet ordre. L'ampleur des pouvoirs de passation de marchés correspond à la hiérarchie organisationnelle.

⁶ Cela exclut les offres à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement. Source des données: Système de gestion des données contractuelles du MDN.

⁷Le montant facturé en vertu de toutes les ententes contractuelles incluses dans la portée était d'environ 258 millions de dollars.



ententes contractuelles de plus de 400 000 \$⁸ des AF faisant l'objet de la vérification. Référez-vous à l'[annexe C](#) – Profil des contrats de transport vérifiés pour avoir davantage de renseignements sur le profil des contrats dans la portée de la vérification.

Méthodologie

Le déroulement de la vérification comportait les étapes suivantes :

- l'examen des politiques, directives et initiatives pertinentes du gouvernement du Canada et du MDN liées à la passation de marchés;
- l'analyse des données du Système de gestion des données contractuelles pour identifier les contrats de transport à inclure dans la portée de la vérification;
- l'analyse des données du Système d'information de la gestion des ressources de la Défense (le système financier du Ministère) pour profiler les dépenses par rapport aux contrats de transport;
- la tenue d'entrevues avec le personnel de l'autorité technique, de l'autorité contractuelle et de la politique sur les marchés;
- la tenue d'entrevues et d'examen des dossiers avec le personnel chargé de la vérification préalable au paiement du sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère);
- l'analyse des approbations des demandes de paiement officielles ainsi que les confirmations officielles des services rendus liés à ces ententes contractuelles;
- l'examen détaillé des dossiers de l'échantillon de contrats de transport inclus dans la portée de la vérification (contrats originaux, modifications et factures connexes).

Déclaration de conformité

Les constatations et les conclusions de la vérification figurant dans le présent rapport reposent sur des preuves de vérification suffisantes et appropriées recueillies par l'application de procédures conformes aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes. La vérification est donc conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du programme d'assurance et d'amélioration de la qualité. Les opinions exprimées dans le présent rapport reposent sur les conditions existant au moment de la vérification, et elles ne s'appliquent qu'à l'entité examinée.

⁸ Il y avait au total 133 ententes contractuelles (excluant les offres à commande et les arrangements en matière d'approvisionnement) de plus de 400 000 \$. Source des données : Système de gestion des données contractuelles du MDN.



Constatations et recommandation

Depuis la Vérification des marchés de transport de 2006 faite par le CS Ex, le Ministère a nettement amélioré sa façon d'attribuer, d'approuver et de contrôler les contrats de transport dépassant les pouvoirs de passation de marchés réguliers du Ministère.

Documents d'orientation et rôles et responsabilités documentés

On trouve des documents d'orientation adéquats et pertinents⁹ aux niveaux des organismes centraux et du Ministère afin de donner des directives sur les procédures et les principes généraux de passation de marchés. Au niveau de la section, ils sont complétés par des documents d'orientation adaptés à la passation de marchés de transport¹⁰ et mis à la disposition du personnel concerné afin d'aider à garantir de bonnes pratiques de gestion des contrats, notamment en prévision des contrats de grande valeur et d'une augmentation générale de la charge de travail liée aux contrats découlant de la mission en Afghanistan.

Bonne pratique

Le D Achats Imp 8 a établi et continue d'élaborer des documents qui donnent des directives propres à la passation de marchés de transport, ce qui a donné lieu à une visibilité accrue des services contractuels de transport au sein du Ministère.

Les documents de ce genre facilitent la prise en charge efficace et efficiente d'exigences particulières et souvent compliquées liées à la passation de marchés de transport au sein du Ministère. À ce titre, les principaux documents d'orientation du Ministère font constamment l'objet de changements afin de présenter les renseignements les plus pertinents et utiles aux plus petites unités qui passent des contrats ou aux clients au sein du Ministère qui souhaitent contracter des services de transport.

Attribution des contrats

Constatations de la vérification de 2006. En ce qui concerne les contrats de transport aérien, il n'y avait aucune méthode claire permettant de déterminer la façon de choisir la soumission gagnante. Par exemple, 18 des 87 contrats aériens échantillonnés étaient passés auprès d'un fournisseur exclusif sans justification documentée.

⁹ Il s'agit notamment de la série de documents de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, du Guide des approvisionnements de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), du Manuel d'administration des achats du Ministère et du document Délégation des pouvoirs pour la gestion financière du Ministère.

¹⁰ Il s'agit notamment d'instructions permanentes d'opérations élaborées à l'AF 2009-2010 ainsi que d'une matrice décrivant les responsabilités distinctes du personnel concerné par l'attribution des contrats et le processus de gestion.



Constatation de la vérification actuelle. Le Ministère dispose d'un solide processus permettant de choisir le soumissionnaire gagnant et de garantir que les contrats sont attribués grâce à un processus concurrentiel. Pour le type de contrats visés par la présente vérification, la liste de fournisseurs préqualifiés (obtenue par le biais de MERX¹¹) qui étaient capables d'assurer des services de transport aérien comprenait de 16 à 20 entrepreneurs.¹² Pour chaque contrat examiné, on avait envoyé une invitation à soumissionner à chaque entrepreneur figurant sur la liste des fournisseurs,¹³ laquelle est mise à jour tous les deux ans quand on y ajoute les noms des vendeurs intéressés et qualifiés. Le personnel chargé de la passation de marchés a également communiqué avec des membres de l'industrie du transport pour faciliter l'intensification de la concurrence entre les éventuels fournisseurs de services de transport sous contrat.

La vérification a permis de voir que les membres du personnel de l'autorité technique et de l'autorité contractuelle, ainsi que le coordonnateur des contrats, sont tous conscients qu'il faut un haut degré de coordination. Ils participent tous à l'examen initial de l'énoncé des travaux, des articles de l'entente, des conditions générales du transport ainsi que de toutes les conditions supplémentaires de chaque contrat.

Évaluation des soumissions

Bien que le personnel concerné ait participé au processus d'évaluation des soumissions pour les contrats, certains des documents au dossier de contrat n'en témoignaient pas de façon uniforme. Plus précisément, les instructions permanentes d'opération exigent une feuille de comparaison des soumissions, laquelle fait partie du dossier du contrat, qui présente la signature de trois évaluateurs distincts, dont au moins l'un d'eux est un évaluateur de l'autorité technique ou du coordonnateur du contrat. Parmi les 13 feuilles de comparaison des soumissions, seules quatre respectaient cette condition. Il est important de souligner qu'une seule soumission a été reçue pour 12 des 13 contrats examinés. Le seul autre contrat avait fait l'objet de multiples soumissions, et sa feuille de comparaison des soumissions était l'une des quatre qui présentaient les signatures appropriées. Lorsque le personnel concerné s'acquitte uniformément de toutes les étapes de l'évaluation officielle des soumissions, cela témoigne de l'objectivité du processus de sélection, et garantit que la soumission retenue satisfait aux exigences du contrat.

¹¹ MERX est l'ancien système électronique d'appel d'offres sur Internet dont se servait le gouvernement fédéral pour publier les possibilités de contrats aux éventuels soumissionnaires (Délégation des pouvoirs pour la gestion financière du MDN et des FC – 1^{er} mai 2012). Le 1^{er} juin 2013, le site Achatsetventes.gc.ca/appels-d-offres est devenu la source officielle des avis d'appel d'offres du gouvernement du Canada.

¹² Les contrats examinés exigeaient un aéronef capable de transporter une cargaison maximale en un minimum de voyages, compte tenu de la disponibilité limitée des créneaux d'atterrissage partagés avec d'autres pays alliés durant la mission en Afghanistan. Pour 12 des 13 contrats de l'échantillon vérifié, cette restriction pourrait avoir donné lieu à une diminution du nombre de soumissionnaires pour n'en laisser qu'un seul. Une autre entreprise capable de satisfaire aux exigences du contrat a été ajoutée à la liste des fournisseurs en avril 2011, et celui-ci a soumissionné pour l'un des 13 contrats de l'échantillon vérifié. On a envoyé des invitations à soumissionner à tous les fournisseurs de la liste, qui en compte entre 16 et 20, et ce, pour les 13 contrats vérifiés.

¹³ Cette exigence est mentionnée dans les instructions permanentes d'opérations du D Maj Proc 8.



Exercice des pouvoirs de passation de marchés

Constatation de la vérification de 2006. La limite des pouvoirs de passation de marchés délégués au MDN a été dépassée ou le contrat n'était pas signé par une personne ayant les pouvoirs voulus dans 92 des 109 contrats de transport aérien, ferroviaire et maritime échantillonnés.

Constatation de la vérification actuelle. Les 13 contrats examinés avaient été signés par la bonne autorité contractuelle du MDN. Le processus d'approbation des modifications du Ministère pour les contrats de transport repose sur des renseignements sur le contrat qui sont suffisants, clairs et à jour et qui sont mis à la disposition des agents de passation de marchés

concernés, lesquels exercent dûment leurs pouvoirs d'approbation des modifications. Les limites d'approbation des contrats de transport à divers échelons du Ministère sont conformes à la Politique des marchés du Conseil du Trésor. Dans 45 cas sur 48 (13 contrats et 35 modifications¹⁴), les pouvoirs de passation des marchés ont été exercés en respectant les limites attribuées. Le Ministère a également maintenu une bonne pratique consistant à joindre des feuilles de résumé aux modifications des contrats. Ces feuilles donnent un bref historique des changements contractuels, et elles facilitent le processus décisionnel visant l'approbation des modifications. De plus, les feuilles de résumé améliorent la capacité de réaliser la vérification d'un dossier de contrat, et peuvent servir de répertoire d'information lorsqu'on établit des contrats de transport futurs.

Bonne pratique

Le maintien au dossier des feuilles de résumé de justification du contrat permet une approbation efficace des modifications.

Clarté relative à la portée des travaux contractuels

Une compréhension claire et commune de la portée des travaux contractuels aide à faire en sorte que le Ministère obtienne et paie uniquement pour les services dont il a besoin et que les approbations requises sont accordées en toute connaissance des résultats escomptés. Toutefois, il n'y a aucune directive claire concernant ce qui constitue un changement de portée des travaux contractuels. Par conséquent, deux des 35 modifications de contrat examinées ont été approuvées à un niveau d'autorité insuffisant. Les instructions permanentes d'opérations ministérielles indiquent qu'une modification de contrat peut être approuvée par une autorité inférieure à celle de l'autorité approbatrice appropriée,¹⁵ dans la mesure où il n'y a aucune augmentation de la valeur du contrat ni aucun changement de la portée des travaux contractuels ou des frais d'annulation négociés.

¹⁴ Les modifications étaient mises en place soit pour aider à exercer les options du contrat initial (pour effectuer les vols prévus au contrat à une date ultérieure) soit pour établir officiellement d'autres changements (comme des annulations de vols, changements d'itinéraire de vol, dommages en raison de retards, frais de dégivrage, etc.) en fonction des dispositions contractuelles récemment acceptées.

¹⁵ Ces limites sont mentionnées dans le document Délégation des pouvoirs pour la gestion financière du MDN et des FAC.



Ces deux modifications ont donné lieu à une réduction nette de la valeur du contrat.¹⁶ Dans le premier cas, on a ajouté quatre vols, lesquels se terminaient ensuite à une escale qui ne figurait pas dans l'énoncé des travaux initial. Dans le second cas, une modification approuvée comportait l'ajout de frais négociés¹⁷ qui auraient été considérés comme un changement de la portée des travaux. Bien que ces modifications aient donné lieu à une réduction nette de la valeur du contrat, les modifications qui entraînent un changement de la portée doivent être approuvées par les personnes investies des pouvoirs, comme le prévoient les instructions permanentes d'opérations.

Erreurs relatives aux contrats

Il est important d'avoir une compréhension claire et commune de la nature d'une erreur et de la façon dont les pouvoirs d'approbation des contrats devraient être exercés pour les corriger. Dans l'une des 35 modifications examinées, une erreur aurait pu être traitée différemment en ce qui concerne l'approbation.

Un vol a été ajouté au mauvais contrat par erreur, par le biais d'une modification.¹⁸ Une fois l'erreur découverte, on a créé deux autres modifications de contrat pour la corriger.¹⁹ La première modification, visant à éliminer l'erreur de modification au contrat, a été approuvée au niveau approprié. Toutefois, l'ajout du vol en question au contrat prévu à l'origine a malheureusement entraîné un changement de portée du contrat, et il aurait donc dû être approuvé en vertu des pouvoirs délégués appropriés.

Structure des prix des contrats

Constatation de la vérification de 2006. Plus de la moitié des contrats de transport aérien, ferroviaire et maritime échantillonnés n'incluaient aucun plafond, ou encore, le plafond avait été dépassé sans qu'on ait passé par une modification de contrat.

Constatation de la vérification actuelle. Tous les contrats initiaux et les modifications examinés renfermaient des plafonds qui figuraient dans les feuilles d'établissement des prix des contrats.²⁰

¹⁶ Les modifications ont réduit la valeur des contrats d'environ 1,5 M\$ et 111 000 \$ respectivement.

¹⁷ Les frais négociés entre le Ministère et l'entrepreneur représentaient des points auxquels on ne faisait pas référence (ni en termes monétaires ou non monétaires) dans la plus récente version décrivant la portée des travaux contractuels. Dans ce cas-ci, les frais négociés pour des dommages en raison de retards auraient été considérés comme un changement de portée; ils s'élevaient à 95 000 \$ dans un contrat de près de 19,4 M\$.

¹⁸ Cette modification a été approuvée au niveau approprié des pouvoirs de passation de marchés.

¹⁹ La première modification de contrat a retiré le vol du mauvais contrat, et la seconde modification de contrat a ajouté le vol au contrat prévu.

²⁰ Les feuilles d'établissement des prix des contrats détaillent la nature des frais que l'entrepreneur pourrait éventuellement facturer.

Facturation relative aux contrats et attestation en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)²¹

Constatation de la vérification de 2006. Dans 39 pour cent des contrats échantillonnés, les factures comportaient des articles ne figurant pas au contrat et dans 24 pour cent des cas, les factures ne s'accompagnaient d'aucun document justificatif pour les frais de tierces parties. On ne trouvait aucune attestation en vertu de l'article 34 de la LGFP sur les factures payées pour 13 des 109 contrats de transport aérien, ferroviaire et maritime échantillonnés. La qualité de l'attestation en vertu de l'article 34 de la LGFP était discutable dans un fort pourcentage des factures restantes.

Constatation de la vérification actuelle. Pour 276 factures sur 277, les frais pouvaient être liés à des dispositions contractuelles et à des documents justificatifs. Le processus d'approbation des paiements du Ministère a permis à celui-ci d'être raisonnablement assuré qu'il était facturé pour des services qui avaient, de fait, été rendus, et qui étaient conformes aux ententes contractuelles les plus récentes. Les frais facturés étaient généralement bien étayés par de la documentation comme des courriels, des rapports après vol²² et des feuilles d'établissement des prix des contrats, comme suit :

- les 13 contrats initiaux et les 35 modifications s'accompagnaient de feuilles d'établissement des prix des contrats;
- sur les 267 factures liées à des vols,²³ 266 étaient étayées par des documents justificatifs adéquats pour indiquer que les vols avaient été effectués;
- les pouvoirs étaient en place pour engager les dépenses et créer des engagements en matière de dépenses en vertu des contrats pertinents;
- toutes les factures des contrats étaient imputées aux engagements financiers qui les concernaient²⁴;
- un tampon ou une signature d'attestation en vertu de l'article 34 de la LGFP approprié(e) se trouvait sur les 277 factures payées qui ont été examinées.

Processus de vérification avant paiement

Avant le versement du paiement à l'entrepreneur, le personnel chargé de la vérification avant paiement examine la validité du contrat, les feuilles d'établissement des prix du contrat, les frais facturés, la confirmation de l'exécution du vol, l'exactitude des codes financiers, l'exactitude des renseignements sur le vendeur ainsi que d'autres documents justificatifs, comme des courriels et des factures de tierces parties. On a réalisé un

²¹ L'autorité technique principale utilise un tampon d'attestation en vertu de l'article 34 pour confirmer que les services de transport fournis, ainsi que les frais connexes, sont conformes aux modalités contractuelles.

²² Un rapport après vol de fret renferme des renseignements comme la date du vol, le numéro du vol, l'itinéraire, l'horaire ainsi que les heures réelles de départ et d'arrivée, ainsi que la charge transportée.

²³ Sur les 277 factures des 13 dossiers de contrats examinés, 267 étaient des factures liées à des vols.

²⁴ Selon le Directeur – Finances (Politiques et procédures) du MDN, un engagement est une obligation de verser un paiement par suite d'une entente de bonne foi contractée avec d'autres parties. Selon le Manuel d'administration financière du Ministère, au chapitre 1016-2, le pouvoir d'engagement fait référence au pouvoir délégué par le Sous-ministre aux titulaires de postes afin de confirmer la disponibilité des fonds avant de conclure une entente.



examen d'un échantillon de cinq factures à haut risque et à valeur élevée (chacune découlant d'un contrat distinct), et les documents justificatifs ont confirmé que le processus de vérification avant paiement avait été exécuté d'une façon rigoureuse.

Paramètres de rendement

Les services de transport contractuels jouent un rôle essentiel pour garantir la capacité d'intervention des FAC en venant en renfort aux ressources de transport de celles-ci, particulièrement lors des missions du MDN. Ces ressources de transport supplémentaires sont souvent requises à bref délai lors des missions, compte tenu des circonstances changeantes et de la disponibilité des aéronefs des FAC. Un examen des 13 contrats a révélé que le Ministère a pris en moyenne environ 12 jours ouvrables pour passer des marchés de services de transport, à partir du moment où le besoin était cerné jusqu'au moment où le contrat était attribué de fait. En moyenne, environ 20 jours ouvrables s'étaient écoulés entre l'attribution du contrat et les premiers services de vol assurés dans le cadre de l'entente contractuelle. Ces délais relativement brefs témoignent de l'efficacité et de l'efficacité du processus de passation des marchés à l'appui des besoins des FAC en matière de transport.

Recommandation

1. Le SMA(Mat) devrait tirer un meilleur parti des cadres de gouvernance et des améliorations à la conformité procédurale en définissant clairement et en faisant connaître ce qui constitue un changement de portée des travaux, ainsi qu'en mettant en œuvre des mesures visant à garantir que les procédures d'approbation de toutes les modifications sont respectées et que les feuilles de comparaison des soumissions sont dûment remplies.

BPR : SMA(Mat)



Conclusion générale

Lors de la vérification, on a décelé plusieurs pratiques exemplaires dans le processus de passation de marchés de transport à haut risque qui étaient appuyées par un bon cadre de gestion grandement amélioré depuis la vérification de 2006 dans les domaines de l'attribution des contrats, de l'exercice des pouvoirs de passation de marchés, de la structure d'établissement des prix du contrat, du rapprochement entre les factures et les contrats et de l'attestation en vertu de l'article 34 de la LGFP. Le processus de vérification avant paiement du Ministère pour les factures des contrats examinés est efficace. L'administration interne de ces contrats s'est faite de façon expéditive, tout en offrant un bon rendement, chose qui devrait être démontrée plus clairement grâce à d'autres améliorations du processus. Dans l'ensemble, les processus d'élaboration et d'attribution des contrats étaient conformes aux politiques du Ministère et des organismes centraux. De légères améliorations dans les domaines de la définition de la portée des travaux contractuels et de l'amélioration des modifications aux contrats, en plus d'une mise en application uniforme des procédures d'évaluation officielle des soumissions, aideront à renforcer la conformité aux politiques de passation des marchés liées aux services de transport.



Annexe A – Plan d'action de la direction

Le CS Ex utilise les critères d'importance suivants pour ses recommandations :

Élevée – Il n'y a pas de contrôles en place, ou les contrôles sont inadéquats. On a relevé des problèmes importants qui pourraient avoir des répercussions sur l'atteinte des objectifs opérationnels et les programmes.

Modérée – Des contrôles sont en place, mais ils ne sont pas suffisamment respectés. On a relevé des problèmes qui ont des répercussions sur l'efficacité et l'efficience des activités.

Faible – Des contrôles sont en place, mais le niveau de conformité varie.

Paramètres de rendement

Recommandation du CS Ex (importance faible)

1. Le SMA(Mat) devrait tirer un meilleur parti des cadres de gouvernance et des améliorations à la conformité procédurale en définissant clairement et en faisant connaître ce qui constitue un changement de portée des travaux, ainsi qu'en mettant en œuvre des mesures visant à garantir que les procédures d'approbation de toutes les modifications sont respectées et que les feuilles de comparaison des soumissions sont dûment remplies.

Mesure prise par la direction

Modifications de contrat

- Le document des instructions permanentes d'opérations du D Achats Imp 8 concernant les modifications aux contrats fera l'objet d'une mise à jour pour y inclure les critères établis pour définir officiellement ce qui constitue un changement de portée d'un contrat de services de transport.
- Les instructions permanentes d'opérations seront communiquées par voie électronique et versées dans le Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information du Ministère afin d'être entièrement visibles pour tout le personnel chargé de la passation des marchés de transport.

Feuilles de comparaison des soumissions

- Le document des instructions permanentes d'opérations du D Achats Imp 8 concernant l'évaluation des soumissions fera l'objet d'une révision. Il continuera de recommander que trois personnes participent à l'évaluation des soumissions, mais il ajoutera la mention « un minimum de deux personnes » afin de permettre d'évaluer les soumissions dans les cas où, pour cause d'urgence ou de nécessité, seules une autorité contractante et une autorité technique peuvent s'en charger. Cette façon de faire est conforme aux Lignes directrices relatives au processus d'évaluation des soumissions.



Annexe A

- On montera une liste des « substituts » approuvés pour l'évaluation des soumissions afin de remplacer l'autorité technique dans les cas où celle-ci n'est pas disponible pour apposer sa signature. Les feuilles de comparaison des soumissions seront mises à jour afin d'inclure, dans le bloc de signature, le titre du poste du signataire ainsi que la date. En outre, les feuilles de cotation individuelle seront mises à jour afin d'inclure des blocs de signature et la date.
- Pour garantir la conformité aux procédures susmentionnées, tous les dossiers acheminés aux fins d'approbation comprendront la feuille de comparaison des soumissions, de même que les feuilles de cotation individuelles. Ces documents seront inclus dans la liste de vérification pour l'approbation.

BPR : SMA(Mat)/DG Svc Acq/D Achats Imp

Date cible : septembre 2013



Annexe B – Critères de la vérification

Évaluation des critères

Les critères de la vérification ont été évalués en fonction des niveaux suivants :

Niveau d'évaluation et description

Niveau 1 : Satisfaisant

Niveau 2 : A besoin d'améliorations mineures

Niveau 3 : A besoin d'améliorations modérées

Niveau 4 : A besoin de grandes améliorations

Niveau 5 : Insatisfaisant

Gouvernance

1. Un cadre est en place pour garantir que le processus d'élaboration et d'attribution des contrats de services de transport est conforme aux politiques du Ministère et des organismes centraux.

Évaluation. Niveau 2 – Il y a suffisamment de documents d'orientation pour aider le personnel de l'autorité contractante et de l'autorité technique à assumer son rôle durant le processus de passation de marché. Une définition claire de la portée des travaux du contrat ainsi que des procédures d'approbation permettant de corriger les erreurs aux contrats feront en sorte que les modifications des contrats seront moins susceptibles de faire l'objet d'approbations irrégulières.

Contrôles internes

2. Les contrôles du Ministère permettent de gérer efficacement les processus d'attribution et de paiement des contrats.

Évaluation. Niveau 3 – Les processus d'approbation des paiements des services de transport contractuels témoignent de bons contrôles. L'analyse des soumissions est réalisée avec une bonne dose de rigueur par le personnel de l'autorité contractante et de l'autorité technique. Les pratiques d'évaluation des soumissions ont besoin de certaines améliorations pour ce qui est de témoigner clairement sur les feuilles de comparaison des soumissions du fait que les évaluateurs s'acquittent de leurs responsabilités de façon officielle et uniforme. Ces améliorations accroîtront la transparence du processus d'évaluation des soumissions.



3. Le Ministère a un processus de vérification avant paiement efficace pour les contrats de services de transport à haut risque.

Évaluation. Niveau 1 – Le processus de vérification avant paiement du Ministère fait en sorte que les factures de valeur élevée et à haut risque liées aux contrats de services de transport font l'objet d'un examen suffisant avant le versement des paiements connexes aux vendeurs.

4. Les rôles et les responsabilités en matière de passation de marchés, habituellement assumés par une autorité contractante centralisée, sont administrés à l'interne dans un délai comparable.

Évaluation. Niveau 1 – Les pratiques en matière de tenue des dossiers du Ministère aident à maintenir un historique comparable (pour chaque dossier de contrat de services de transport) pour ce qui est du délai écoulé entre la réception des besoins du client et l'attribution du contrat.

Sources des critères

- SCT, Les contrôles de gestion de base : Un guide à l'intention des vérificateurs internes, novembre 2007.
- Règlement sur les marchés de l'État.
- Politique du Conseil du Trésor sur les marchés.
- Délégation des pouvoirs de signature en matière d'administration financière pour le MDN et les FAC.



Annexe C – Profil des contrats de transport vérifiés

- Il y avait au total 13 contrats de services de transport initiaux de plus de 10 millions de dollars, ainsi que 35 modifications de contrat connexes.
- La valeur combinée des contrats ayant fait l'objet de la vérification était d'environ 272 millions de dollars, et les dépenses connexes réelles totalisaient près de 258 millions de dollars.
- Les 13 contrats portaient sur le transport de cargaisons par la voie des airs, et ils commençaient à l'AF 2010-2011 ou à l'AF 2011-2012.
- Les frais imprévus occasionnés par l'annulation de vols, le changement d'itinéraire, le dégivrage et les dommages liés aux retards comptaient pour moins de 2,4 pour cent du montant total facturé des contrats examinés.
- Tous les contrats étaient issus d'un processus d'appel d'offres concurrentiel traditionnel qui a eu recours à une liste de fournisseurs préqualifiés obtenue par le biais de MERX.
- Les 13 contrats ont été attribués à une entreprise canadienne qui agissait comme courtier en transport pour des propriétaires ou exploitants étrangers de services aériens utilisant des avions Antonov et Ilyushin spécifiques.
- Les services de transport pour les 13 contrats étaient liés aux grandes missions suivantes : l'opération Athena (maintien en puissance), l'opération Athena (mouvement de véhicules) et la transition de la mission.

