



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chef - Service d'examen

CRS  CS Ex



Vérification des contrats de services professionnels

Juillet 2010

7050-48 (CS Ex)



Canada 

Table des matières

Liste d'abréviations	i
Synopsis	ii
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte.....	1
Objectif.....	1
Portée et méthodologie	2
Constatations et recommandations	3
Stratégie de passation de contrats et modalités.....	3
Surveillance et formation.....	6
Information et rapports	8
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères de vérification	B-1



Liste d'abréviations

AF	Année financière
BPR	Bureau de première responsabilité
CS Ex	Chef – Service d'examen
DC Svc	Directeur – Contrats de services
DGSMCA	Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement
DPPM	Directeur – Politiques et procédures (Matériel)
DSIM	Directeur – Systèmes d'information (Matériel)
ET	Énoncé des travaux
G\$	Milliards de dollars
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
Min DN	Ministre de la Défense nationale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
RH	Ressources humaines
SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SGDC	Système de gestion des données contractuelles
SIGRD	Système d'information de gestion des ressources de la Défense
SISAM	Système d'information – Soutien et acquisition du matériel
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)



Synopsis

Le ministère de la Défense nationale (MDN) a beaucoup recours aux contrats de services professionnels pour obtenir des connaissances d'experts et compléter son effectif. Étant donné la nature spécialisée de ces contrats, il peut s'avérer plus difficile de définir les livrables et d'évaluer l'optimisation des ressources, ce qui signifie que le risque inhérent est plus élevé que pour d'autres types de contrats. Plusieurs vérifications et études ministérielles antérieures renfermaient des recommandations visant à renforcer les contrôles associés aux contrats de services professionnels. La présente vérification a servi à examiner le cadre actuel de contrôle de gestion, y compris la pertinence des stratégies de passation de contrats ainsi que le caractère suffisant des activités de surveillance et de formation et de l'information de gestion, et à formuler des recommandations concernant la voie à suivre.

Nous avons constaté des améliorations dans la gestion des contrats de services professionnels. Un cours d'accréditation en passation de contrats a été élaboré, et les sites Web ministériels offrent d'importants conseils pour aider les gestionnaires à déterminer les bonnes stratégies et méthodes contractuelles. Par ailleurs, une base de données électronique a été mise en œuvre pour suivre les activités de passation de contrats et en faire rapport. Un groupe vérifié avait effectué une analyse détaillée en vue de rationaliser l'utilisation continue des ressources contractuelles et, dans plusieurs cas, modifié sa façon d'exécuter les tâches. Bien que ces progrès soient dignes de mention, il serait avantageux pour le Ministère de prendre d'autres mesures à cet égard.

Afin d'assurer l'optimisation des ressources, il faut toujours envisager des solutions de rechange aux contrats de services professionnels, et il faudrait documenter les raisons pour lesquelles on a recours à ces contrats plutôt qu'à d'autres options. En outre, pour favoriser l'efficacité et la bonne gestion des entrepreneurs, il faudrait, s'il y a lieu, utiliser des contrats à prix fixe assortis de modalités de paiement axées sur le rendement, au lieu de structures de paiement fondées sur des taux quotidiens. Enfin, le Ministère doit s'assurer qu'une information de gestion complète et cohérente est recueillie et communiquée en temps opportun pour suivre et gérer l'utilisation des contrats, ainsi que pour mieux cerner les secteurs de risque.

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) est convaincu que le plan d'action de la direction donnera suite aux recommandations présentées dans le rapport. Le cas échéant, il procédera à un suivi pour assurer la mise en œuvre efficace du plan d'action.



Sommaire des résultats

Le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué la présente vérification afin de déterminer si les activités actuelles de passation des contrats de services professionnels favorisent l'optimisation des ressources et répondent aux besoins de la direction. La vérification a permis d'établir la mesure dans laquelle les décisions de passation de contrats sont rationalisées et documentées, le caractère suffisant des activités actuelles de surveillance et de formation, ainsi que l'exactitude et l'exhaustivité de l'information disponible aux fins de la prise de décision.

Pour l'année financière (AF) 2008-2009, les dépenses relatives aux contrats de services professionnels se sont chiffrées à environ 887 M\$¹. En raison de sa valeur totale et de sa nature délicate et complexe, ce type de contrat a fait l'objet de plusieurs vérifications et examens du CS Ex². Cette vérification fait fond sur les observations antérieures et offre des recommandations concernant la voie à suivre.

La gestion des contrats de services professionnels présente des difficultés précises. Parce que ces contrats font appel à des compétences spécialisées, les livrables peuvent être plus difficiles à définir que dans le cas d'autres types de contrats, et la durée requise peut aussi être plus difficile à déterminer. En outre, les entrepreneurs travaillent souvent dans les locaux du MDN, à proximité de son personnel, ce qui peut donner lieu à la perception d'une relation employeur-employé si la situation n'est pas bien gérée.

Le Ministère aurait avantage à exiger que des solutions de rechange à la passation de contrats soient envisagées avant chaque décision contractuelle et à assurer l'inclusion des modalités contractuelles pertinentes. Par ailleurs, une surveillance accrue axée sur les risques aiderait à faire en sorte que ces contrats soient bien attribués et gérés. Enfin, en précisant les besoins d'information de gestion et en développant des sources d'information plus solides et plus cohérentes, le Ministère serait en mesure de mieux cerner les secteurs de risque et de mieux répondre aux exigences pangouvernementales en matière de rapports.

Évaluation globale

Le ministère de la Défense nationale (MDN) a pris des mesures afin de renforcer la gestion des contrats de services professionnels, surtout grâce à une formation accrue et à la création du Système de gestion des données contractuelles (SGDC) pour les contrats attribués par le MDN.

Le MDN pourrait réaliser d'autres avantages :

- en s'assurant que le recours aux contrats de services professionnels est rationalisé et que des solutions de rechange à la passation de contrats sont envisagées;
- en appliquant des modalités de paiement qui favorisent l'optimisation des ressources;
- en assurant la communication de l'information contractuelle pour appuyer une méthode de surveillance axée sur les risques.

¹ Estimation du CS Ex fondée sur l'information consignée dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG).

² Les vérifications et examens antérieurs du CS Ex comprennent les suivants : Vérification des contrats de services professionnels et techniques (2001), Vérification des marchés de publicité et de services connexes (2003) et Examen des contrats de services professionnels au sein du Groupe de GI (2005).



Constatations et recommandations

Stratégie de passation de contrats et modalités. Bien que les directives ministérielles exigent que les gestionnaires envisagent toutes les solutions de rechange à la passation de contrats pour favoriser l'optimisation des ressources, il existait peu de preuves documentées selon lesquelles on avait envisagé d'autres options avant de conclure les contrats échantillonnés. Il faudrait considérer la durée du besoin, la capacité de la main-d'œuvre et le coût relatif des options avant de décider qu'un contrat est la meilleure option. Toutefois, la longue durée de certains des contrats échantillonnés, conjuguée aux taux quotidiens qui dépassaient souvent (mais pas toujours) le coût d'un fonctionnaire affecté à des tâches similaires, laisse supposer que, dans de nombreux cas, les considérations à court terme priment sur l'intérêt supérieur du Ministère à plus long terme.

Les modalités des contrats de services professionnels n'assurent pas toujours l'optimisation des ressources et peuvent donner lieu à une relation inappropriée entre le Ministère et l'entrepreneur. Les modalités incluses dans certains des contrats échantillonnés semblaient mieux conçues pour superviser un employé que pour gérer un projet. Les énoncés des travaux (ET) manquaient parfois de clarté et comportaient peu de livrables et de jalons spécifiques. En outre, les paiements étaient généralement fondés sur des taux quotidiens. Ces modalités de paiement augmentent le risque de non-livraison pour le Ministère et peuvent nuire à l'efficacité. Il pourrait être utile au Ministère d'élaborer des modalités qui mettent davantage l'accent sur les extrants contractuels.

Il est recommandé que le Ministère renforce la nécessité pour les gestionnaires de rationaliser et de documenter le recours aux contrats de services professionnels, dans le but de favoriser une approche plus stratégique à l'égard des contrats de services professionnels. Par ailleurs, il faudrait appliquer, s'il y a lieu, des modalités contractuelles qui favorisent l'optimisation des ressources, comme des modalités de paiement axées sur le rendement ou des contrats à prix fixe.

Surveillance et formation. C'est grâce à la surveillance que le Ministère peut être assuré que la gestion des contrats de services professionnels est conforme et ajoute de la valeur. Une cellule de surveillance a été mise sur pied, mais elle n'a pas encore élaboré d'approche globale ou de plan de travail officiel. Les récentes initiatives de surveillance ont été généralement mises en œuvre pour répondre à des questions ou demandes précises au lieu d'être basées sur une évaluation du risque relatif.

Conformément aux recommandations des vérifications antérieures, le Ministère a établi de nouvelles ressources didactiques et Web pour aider les gestionnaires durant le processus de passation de contrats. Des besoins additionnels en matière de formation ont également été définis, et l'élaboration du matériel requis est en cours. Une meilleure surveillance permettra aux gestionnaires de cerner les domaines où une formation supplémentaire serait profitable.

Il est recommandé qu'un programme de surveillance axé sur les risques soit élaboré afin de suivre et de gérer le recours aux activités de passation des contrats de services professionnels. Les observations recueillies devraient servir à cerner et à traiter les principaux secteurs de risque.



Information et rapports. Le fait d'accroître l'exhaustivité et la disponibilité de l'information sur les contrats de services professionnels permettrait au Ministère de suivre les tendances, de mesurer les progrès et de cerner les secteurs de risque aux fins de surveillance. À l'heure actuelle, il est difficile de distinguer les contrats de services professionnels des autres types de contrats à cause de l'absence d'une définition claire et des incohérences dans la consignation de l'information contractuelle. Par ailleurs, le manque de cohérence complique la tâche qui consiste à regrouper l'information provenant de divers systèmes afin d'avoir un tableau complet des activités liées à la passation des contrats de services professionnels.

Le SGDC fournit un répertoire électronique de certaines données contractuelles, comme l'avaient recommandé les vérifications antérieures. Or, parce qu'il a été principalement conçu pour appuyer la divulgation proactive des contrats, il ne saisit pas toute l'information qui serait utile à la gestion et à la surveillance efficaces de ces contrats. De plus, le SGDC repose sur l'« auto-évaluation » et ne peut faire l'objet de rapprochements avec d'autres systèmes d'information ministériels. Par conséquent, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure il saisit l'information contractuelle.

Lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, le Système d'information de gestion des ressources de la Défense (SIGRD) devrait fournir un tableau intégré, exact et complet des contrats de services professionnels. Toutefois, à cette fin, il faut définir clairement les besoins de la direction en matière d'information et élaborer le système en conséquence.

Il est recommandé que le Ministère définisse ses besoins d'information sur les services professionnels et mette en œuvre des outils et des approches pour assurer la communication d'une information complète et exacte.

Nota : Une liste plus détaillée des recommandations du CS Ex et des réponses de la direction figure à l'[annexe A](#) – Plan d'action de la direction.



Introduction

Contexte

Tous les contrats exigent une saine gestion pour faire en sorte que les livrables soient bien définis et reçus comme prévu, que les taux soient appropriés et compétitifs et que l'optimisation globale des ressources soit assurée. Les contrats de services professionnels présentent des difficultés additionnelles en ce sens que les livrables sont souvent intangibles et que la juste valeur peut être difficile à définir.

La politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) définit les services professionnels comme étant des « services fournis par des particuliers possédant une formation, des titres de compétence et des connaissances spécialisées dans une discipline professionnelle, scientifique, technique ou administrative »³. Cela dit, il n'existe aucune directive claire sur ce qui devrait être considéré comme un contrat de services professionnels. La définition du SCT précise que les services juridiques, les services de formation et d'enseignement, les services de publicité, d'impression et d'édition ainsi que d'autres services doivent être exclus; cependant, elle stipule aussi qu'il faut faire preuve de jugement afin de déterminer si un contrat doit ou non être classé comme contrat de services professionnels⁴.

Les états financiers du MDN pour l'AF 2008-2009 indiquent des dépenses de 1,86 G\$ en services professionnels et spéciaux. Cela englobe divers types de contrats – des contrats pluriannuels de plusieurs millions de dollars pour l'obtention de solutions imparties, comme le Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada et les Services de réinstallation intégrés, aux contrats de services de conseil et d'aide temporaire à plus court terme. À cause de sa valeur et de sa complexité, le premier type de contrat a souvent fait l'objet de vérifications individuelles⁵.

La présente vérification a été axée sur un plus grand volume de contrats de plus faible valeur, c'est-à-dire les contrats de nature plus consultative et à court terme, sur lesquels le Ministère a peut-être exercé une surveillance plus limitée. Bien qu'il n'existe aucun moyen précis de distinguer ces types de contrats, leur valeur totale est estimée à 887 M\$ pour l'AF 2008-2009.

Objectif

La vérification visait à évaluer les activités de passation des contrats de services professionnels au sein du Ministère. Plus précisément, il s'agissait de déterminer si :

- les stratégies et modalités contractuelles favorisent l'optimisation des ressources;

³ Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, appendice A : Définitions, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494§ion=text#appA>.

⁴ Ibid., 16.10 Services de conseil et services professionnels, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14494§ion=text#sec16.10>.

⁵ Site Web du CS Ex <http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/index-fra.asp>.



- la formation et la surveillance des activités de passation des contrats de services professionnels sont suffisantes pour assurer la conformité et le meilleur rapport qualité-prix;
- l'information sur les contrats de services professionnels est complète, cohérente et suffisante aux fins de gestion.

Une liste des critères utilisés pour évaluer les objectifs de la vérification figure à l'[annexe B](#).

Nous avons également examiné les progrès accomplis depuis les vérifications et examens antérieurs touchant les contrats de services professionnels. Les recommandations formulées dans les rapports précédents du CS Ex ont encouragé le Ministère à :

- mieux aligner les décisions de passation de contrats sur la stratégie globale des RH;
- accroître la formation sur la gestion des contrats;
- créer et utiliser un répertoire électronique de données contractuelles pour faciliter la surveillance et l'établissement des rapports.

Portée et méthodologie

La vérification a été axée sur les dépenses en services professionnels durant l'AF 2008-2009, à l'exception des dépenses liées à d'importants contrats à long terme et à des solutions imparties. Selon l'information consignée dans le SCFG, ces dépenses sont estimées à environ 887 M\$⁶.

Les constatations et les recommandations découlant de la vérification reposent sur les éléments suivants :

- examen de 67 contrats et de leurs dépenses connexes durant l'AF 2008-2009; les contrats échantillonnés étaient gérés par un groupe représentatif d'organisations ministérielles;
- analyse de renseignements connexes provenant du SGDC et du site Web sur la divulgation proactive au MDN;
- entrevues menées auprès de membres du personnel des contrats du Ministère et de représentants du Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement (DGSMCA) au sein de l'organisation du Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)).

⁶ Cette estimation des dépenses en services professionnels a été fondée sur les montants inscrits à 50 comptes du grand livre général jugés conformes à la définition que le Conseil du Trésor donne des services professionnels. On a précisé davantage la population afin de supprimer les paiements destinés aux fournisseurs qui sont associés à de grands contrats de défense pluriannuels ou qui assurent généralement des services de nature non professionnelle.

Constatations et recommandations

Stratégie de passation de contrats et modalités

En ce qui a trait à la passation des contrats de services professionnels, l'optimisation des ressources pourrait être améliorée grâce à une analyse accrue des solutions de rechange et à la rationalisation du recours à des entrepreneurs, ainsi qu'à l'application de modalités qui favorisent l'efficacité et permettent une gestion efficace du contrat.

Utilisés efficacement, les contrats de services professionnels servent de complément à l'effectif en place afin d'améliorer les résultats et d'accroître la productivité. Cet objectif est atteint lorsque des entrepreneurs sont embauchés stratégiquement pour compléter les connaissances et les compétences des employés du Ministère. Une telle stratégie tient compte des besoins de RH à la fois dans l'immédiat et à plus long terme, ainsi que des besoins en matière de planification de la relève et de transfert de connaissances. Les modalités incluses dans les contrats de services professionnels sont importantes pour la mise en œuvre efficace de cette stratégie.

Stratégie des RH

Par le passé, des vérifications du CS Ex et des études ministérielles⁷ ont indiqué la nécessité d'envisager stratégiquement le recours aux entrepreneurs dans la planification des RH à long terme. Ces rapports recommandaient de rationaliser le recours aux entrepreneurs en services professionnels et d'effectuer une évaluation pour déterminer dans quelle mesure les tâches contractuelles devraient être transférées à des fonctionnaires au fil du temps.

Les gestionnaires interrogés ont indiqué qu'après ces vérifications et études, ils ont examiné de façon plus détaillée les options autres que la passation de contrats et que des efforts ont été déployés en vue de rationaliser le recours aux entrepreneurs. Certains responsables techniques interrogés ont précisé que des discussions informelles ont eu lieu afin d'intégrer le travail contractuel dans les responsabilités des fonctionnaires en place. Toutefois, parmi les groupes interrogés, un seul avait documenté en bonne et due forme ses efforts visant à rationaliser le recours aux entrepreneurs. Selon une analyse comparative des coûts, ce groupe a remplacé plus de 80 entrepreneurs par des fonctionnaires. Il avait aussi déterminé des situations où il était plus rentable de passer des contrats et, par conséquent, ces derniers n'ont pas été visés par la conversion. De même, dans l'échantillon de vérification, certains taux quotidiens étaient inférieurs ou équivalents au taux de rémunération d'un fonctionnaire exécutant des tâches similaires; nous avons cependant constaté des taux quotidiens pouvant aller jusqu'à 1 200 \$ dans le cas de contrats de longue durée. Cela semble indiquer qu'il reste peut-être des situations où d'autres options doivent être envisagées pour assurer l'optimisation des ressources.

⁷ Voir le Rapport présenté au ministre de la Défense nationale par le Comité consultatif sur l'efficacité administrative, 2003.



La durée du besoin est également une considération importante pour déterminer s'il faut passer un contrat ou confier la tâche à un fonctionnaire. En ce qui a trait aux besoins à court terme, un contrat peut s'avérer plus rentable même si le taux horaire est supérieur à la rémunération d'un fonctionnaire. Or, dans de nombreux cas, ce qui était peut-être au début un besoin à court terme devient un engagement pluriannuel. D'après un échantillon d'entrepreneurs travaillant quotidiennement dans les locaux du MDN, la durée des contrats variait entre huit mois et cinq ans, et les contrats de certains entrepreneurs étaient renouvelés plusieurs fois. Cela soulève la crainte qu'une relation employeur-employé soit créée et que la relève ne soit pas suffisamment prise en compte.

Il est reconnu que le coût et la durée du besoin ne sont que deux des critères à considérer dans la décision de passer un contrat. Pour être exhaustif, le processus décisionnel devrait également prendre en compte des aspects comme les compétences requises, les connaissances et capacités collectives existantes, la supervision nécessaire et la mesure dans laquelle la fonction est indispensable à la réussite de l'organisation ou du Ministère.

Le guide de planification des activités de l'AF 2008-2009 encourageait les gestionnaires à déterminer s'il était préférable de recourir à la passation de contrats ou à la dotation pour répondre aux besoins en ressources. Il prévoyait également la conversion de fonds pour services professionnels en fonds pour l'enveloppe des traitements et salaires⁸. En outre, le site Web du DGSMCA indique aux gestionnaires les facteurs à examiner avant d'établir un contrat, notamment les options visant à remanier les tâches, les fonctions et les ressources au sein de l'organisation ou à utiliser d'autres ressources « internes »⁹. Toutefois, dans les groupes vérifiés, il y avait peu de preuves pour confirmer que les gestionnaires examinaient ces options. Les entrevues menées dans le cadre de la vérification ainsi que les études antérieures indiquent que, dans certains cas, les gestionnaires ont choisi de passer un contrat parce qu'ils estimaient que c'était une solution plus rapide que la dotation d'un poste, ou parce qu'ils croyaient que les contraintes financières empêchaient la création de postes supplémentaires.

Modalités contractuelles

L'ET associé à un contrat de services professionnels devrait détailler clairement les responsabilités de l'entrepreneur et les livrables contractuels. Il constitue le fondement de l'attestation en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), selon laquelle les services ont été reçus conformément au contrat, et offre aussi un cadre pour évaluer le rendement de l'entrepreneur.

Conformément aux vérifications et études antérieures, la présente vérification a permis de trouver des cas où les ET ne renfermaient pas de livrables précis, mais consistaient plutôt en une liste des tâches quotidiennes ou hebdomadaires. Par exemple, un ET échantillonné qui faisait appel à un spécialiste principal de l'approvisionnement exigeait que l'entrepreneur :

⁸ Lettre d'appel pour le plan d'activités de l'AF 2008-2009 (bilingue), datée de juillet 2007 et diffusée par le Vice-chef d'état-major de la Défense. Site intranet seulement.

⁹ « Options autres que la passation de contrats », Directeur – Politiques et procédures (Matériel) 6 (DPPM 6). Site intranet seulement.



- prépare des données, fasse l'extraction de données du SCFG ou entre des données dans le SCFG;
- exécute 11 des 12 étapes du processus de vérification des comptes en vertu de l'article 34 de la LGFP;
- planifie les achats et valide les besoins en la matière.

Ce genre d'ET ne fait pas clairement la distinction entre le rôle de l'entrepreneur et celui des fonctionnaires avec lesquels il partage les locaux, d'où le risque que des entrepreneurs fassent l'objet d'une gestion excessive. Par exemple, des entrepreneurs pourraient être traités comme des employés et avoir accès à des renseignements exclusifs ou confidentiels susceptibles d'influer sur l'attribution de futurs contrats.

Les modalités de paiement d'un contrat peuvent être structurées de diverses façons, notamment selon des taux quotidiens ou des prix fixes fondés sur la réalisation de certains jalons ou livrables. Parmi les contrats échantillonnés, 97 p. 100 comportaient des modalités de paiement basées sur des taux quotidiens. Ce mode de paiement exige que le gestionnaire ministériel confirme l'exactitude de la feuille de temps de l'entrepreneur, ce qui n'est pas toujours possible particulièrement si l'entrepreneur travaille à l'extérieur. Les paiements fondés sur des taux quotidiens augmentent aussi le risque pour le Ministère, car ils sont basés sur l'effort consenti plutôt que sur les résultats obtenus. Un recours accru aux paiements d'étape pourrait accroître le niveau de rendement et les économies pour le Ministère et encouragerait les gestionnaires à mettre l'accent sur les résultats contractuels plutôt que sur les activités quotidiennes des entrepreneurs.

Recommandations

Afin d'assurer l'optimisation des ressources, il faut toujours envisager des solutions de rechange aux contrats de services professionnels, et il faudrait documenter les raisons pour lesquelles on a recours à ces contrats plutôt qu'à d'autres options.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Pour favoriser l'efficacité et la bonne gestion des entrepreneurs, il faudrait, s'il y a lieu, utiliser des contrats à prix fixe assortis de modalités de paiement axées sur le rendement, au lieu de structures de paiement fondées sur des taux quotidiens.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Surveillance et formation

Bien qu'il existe déjà une formation obligatoire sur la passation de contrats qui sert à guider les activités dans ce domaine, il faut une surveillance additionnelle pour assurer la mise en œuvre de pratiques appropriées de passation des contrats de services professionnels, la détermination et l'atténuation des risques, ainsi que l'optimisation des ressources.

Le pouvoir de passer des contrats de services professionnels a été largement délégué au sein du Ministère, et un grand nombre de personnes participent à la gestion de ces contrats. Dans ce genre de contexte, une surveillance axée sur les risques est importante pour faire en sorte que les pratiques de gestion des contrats soient cohérentes, conformes et appropriées et qu'une formation pertinente soit offerte afin de répondre à toutes les préoccupations.

Surveillance

C'est grâce à la surveillance que le Ministère peut déterminer si la formation permet de garantir que les politiques et directives sur la passation de contrats sont mises en œuvre de la façon appropriée. La surveillance peut aussi permettre de cerner des problèmes éventuels qui serviront à améliorer le matériel de formation.

Dans ses vérifications antérieures, le CS Ex a recommandé que le SMA(Mat) développe une capacité de surveiller les contrats à plus haut risque. Les indicateurs possibles de ces contrats comprennent :

- des modifications multiples;
- des durées plus longues que la normale;
- des taux quotidiens relativement élevés;
- la même ressource contractuelle sur place pendant une période prolongée;
- des contrats à fournisseur unique plutôt que des contrats attribués en régime de concurrence.

Des efforts initiaux ont été déployés afin d'établir un groupe au sein de l'organisation du DGSMCA pour remplir cette fonction d'examen mais, à ce jour, aucun plan exhaustif ni mode de surveillance n'a été mis en œuvre. Des activités de surveillance ont eu lieu sur demande ou pour réagir à une situation donnée. Bien qu'elles aient entraîné une certaine amélioration des pratiques de passation de contrats, ces activités n'étaient pas nécessairement axées sur le risque relatif.

L'élaboration d'une approche plus complète et axée sur les risques pourrait rendre plus efficace l'utilisation des RH et veillerait à ce que les secteurs à plus haut risque reçoivent l'attention voulue.

Formation

Dans ses vérifications précédentes, le CS Ex a recommandé qu'une formation accrue soit dispensée pour que les gestionnaires comprennent les politiques sur la passation de contrats et les pratiques acceptables. Conformément aux plans d'action connexes de la direction, le DGSMCA a mis en œuvre :

- des améliorations au site Web qui comprenaient de l'information décrivant le processus, les procédures, la politique, les outils et les ressources concernant la passation de contrats, la formation et le perfectionnement, ainsi qu'une foire aux questions;
- du nouveau matériel de formation, y compris un cours en ligne d'accréditation en passation de contrats, instauré durant l'AF 2008-2009, afin de sensibiliser le personnel à la politique, au processus, aux rôles et aux responsabilités en matière de passation de contrats. Ce cours est obligatoire pour le personnel du Ministère qui a le pouvoir de passer des contrats.

Le personnel du DGSMCA a indiqué que les plans futurs incluent l'élaboration de documents techniques énonçant des procédures précises de passation de contrats pour compléter la formation maintenant offerte. Il s'agit là de mesures positives, et certains des résultats d'une formation et d'une sensibilisation accrues sont évidents. La vérification a permis de constater un niveau élevé de conformité à la politique en ce qui a trait aux pouvoirs contractuels et à la nécessité de la concurrence.

Il faudrait continuer de développer la formation en fonction des résultats des activités de surveillance et de la relier aux risques inhérents à la passation des contrats de services professionnels. Par exemple, le DGSMCA a fait remarquer que le développement de relations employeur-employé est une préoccupation constante pour le Ministère. Bien que certaines mesures aient été prises pour identifier les entrepreneurs en milieu de travail, il faut sensibiliser davantage les gestionnaires à la différence entre superviser un employé et gérer une ressource contractuelle pour éviter l'établissement de relations inappropriées. Il faudrait prendre d'autres mesures pour réduire le risque que des employés communiquent des renseignements sensibles à des entrepreneurs ou qu'ils leur fassent jouer un rôle inapproprié dans la prise de décision.

Recommandation

Il faudrait mettre en œuvre un plan officiel et axé sur les risques pour surveiller et gérer le recours aux contrats de services professionnels afin d'aider à cerner, à évaluer et à traiter les secteurs de risque.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Information et rapports

Une détermination plus précise des besoins d'information de gestion et une consignation plus uniforme et plus complète de l'information sur les contrats de services professionnels sont nécessaires pour assurer une surveillance rigoureuse et une saine gestion des contrats.

L'existence d'une information complète, exacte et opportune est souvent un facteur essentiel pour améliorer la gestion d'un domaine particulier. Une telle information permet de surveiller les tendances, de déterminer les risques et les exceptions et de prendre des décisions plus éclairées. Dans le cas de la passation de contrats, une information exacte est également nécessaire pour répondre aux exigences du gouvernement fédéral en matière de divulgation proactive.

Des améliorations ont été apportées depuis les vérifications antérieures. Au moyen de l'information sur les engagements de fonds consignée dans le SCFG, on peut maintenant relier plus facilement une grande proportion de dépenses au contrat connexe. Il est donc plus facile de confirmer que les limites et pouvoirs contractuels sont respectés. En outre, avec la mise en œuvre du SGDC, on dispose de beaucoup d'information de base associée aux contrats attribués en vertu du pouvoir de passation de contrats du ministre de la Défense nationale (Min DN). Bien que ces progrès soient notables, on pourrait prendre d'autres mesures pour améliorer la qualité de l'information disponible pour la prise des décisions de gestion et pour l'établissement des rapports sur les activités contractuelles.

Détermination des contrats et des dépenses

Reconnaissant que les contrats de services professionnels exigent un cadre de contrôle différent de celui des contrats de biens ou des contrats pour l'obtention de solutions imparties, le SCT a élaboré une définition visant à permettre la détermination de ces types de contrats. La définition du SCT exclut de nombreux services assurés par des professionnels – comme les services médicaux et les services d'enseignement et de formation – apparemment dans le but de mettre l'accent sur les services consultatifs où le livrable est moins standard et où le prix du marché est plus difficile à établir.

La structure actuelle d'établissement des rapports financiers du MDN et, plus particulièrement, la structure du grand livre général ne sont pas harmonisées avec la définition du SCT. Par ailleurs, il n'existe aucune approche ministérielle uniforme pour déclarer ces dépenses. Il est donc difficile de mesurer les tendances des dépenses pour ces services. Les vérifications et rapports antérieurs donnent à penser que le Ministère pourrait réaliser des économies en confiant certaines activités contractuelles à des fonctionnaires. Bien qu'il y ait des preuves que cela s'est produit, il est impossible de quantifier le résultat global au moyen de l'information dont on dispose actuellement sur les dépenses.

Les bases de données conçues pour recevoir des données contractuelles, notamment le numéro du contrat, la date d'attribution, les dates de début et de fin et le nom du fournisseur, ne font pas clairement la distinction entre les contrats de services professionnels et les contrats visant d'autres services. Cette lacune réduit la capacité du

Ministère d'utiliser l'information de ces bases de données pour identifier la population aux fins de la surveillance axée sur les risques et à d'autres fins. En outre, le manque d'uniformité dans la façon dont sont consignés les numéros de contrat continue de compliquer les tentatives en vue de faire correspondre ou de rapprocher les données contenues dans divers systèmes.

Système de gestion des données contractuelles

Dans une vérification antérieure, le CS Ex a recommandé qu'un répertoire électronique de données contractuelles soit élaboré pour fournir un tableau global des activités de passation de contrats et faciliter la surveillance¹⁰. Le Ministère a répondu en partie à cette recommandation grâce à la mise en œuvre du SGDC en 2005, pour saisir l'information sur les contrats entrepris à l'aide du pouvoir délégué du Min DN. Cet outil en ligne est utilisé à la fois pour demander des services contractuels par le biais du Directeur – Contrats de services (DC Svc) et pour établir des rapports sur les contrats après leur attribution¹¹. À ce jour, l'information recueillie sert principalement à appuyer la divulgation proactive obligatoire des contrats.

Depuis sa mise en place, le SGDC a subi plusieurs révisions, chacune ayant pour but d'améliorer la qualité des données recueillies. Or, il s'agit d'un système d'« auto-évaluation » selon lequel l'autorité contractante communique l'information nécessaire après l'attribution du contrat. Une lettre d'appel annuelle est envoyée pour rappeler aux gestionnaires de s'assurer que tous les contrats et modifications requis font l'objet de rapports. Malgré cela, certains renseignements risquent de ne pas être communiqués, en particulier dans le cas des contrats pour lesquels le DC Svc n'était pas l'autorité contractante. Par ailleurs, puisqu'il n'existe aucun moyen de faire concorder l'information communiquée avec celle d'autres systèmes, comme le SCFG, il est difficile de déterminer le degré d'exhaustivité de l'information. Cette limite réduit la capacité du Ministère d'analyser de manière fiable les tendances en matière de passation de contrats et de procéder à un échantillonnage axé sur les risques. Le Ministère a également davantage de difficulté à s'assurer que les rapports de divulgation proactive concernant les activités de passation de contrats sont opportuns et complets.

Durant les entrevues, on a indiqué que le SGDC est seulement une solution temporaire et que, dans l'avenir, toute l'information contractuelle requise figurera dans le SIGRD¹². Bien que le SIGRD puisse atténuer certains des problèmes rencontrés actuellement lorsqu'il s'agit de veiller à ce que tous les contrats fassent l'objet de rapports, les besoins d'information doivent être clairement définis et rendus obligatoires pour que toute l'information nécessaire à des fins financières, de gestion et de prise de décision soit recueillie de manière fiable.

¹⁰ CS Ex – Examen des contrats de services professionnels au sein du Groupe de GI, septembre 2005.

¹¹ À la fois les contrats établis par l'entremise du DC Svc et les contrats attribués de manière indépendante par d'autres groupes en vertu du pouvoir de passer des contrats.

¹² Ce système, dont le lancement est prévu au début de l'AF 2010-2011, vise à regrouper la fonctionnalité du système de gestion financière du Ministère, le SCFG, et de son système de gestion du matériel, le SISAM, afin d'accroître la visibilité des activités, des rapports de la direction et de la gestion financière.



Besoins d'information de gestion

Les données contractuelles actuellement recueillies se trouvent à un niveau élevé et sont dans une large mesure axées sur le processus d'attribution des contrats. On pourrait recueillir d'autres renseignements qui seraient utiles à la gestion continue des contrats de services professionnels, notamment :

- le nombre d'entrepreneurs concernés;
- le lieu de travail, c.-à-d. dans les locaux de l'entrepreneur ou au même endroit que le personnel du MDN;
- depuis combien de temps certains entrepreneurs sont sur place;
- la durée totale prévue du besoin;
- les taux quotidiens;
- l'acceptabilité des services assurés par les entrepreneurs.

Les groupes vérifiés recueillaient certains de ces renseignements de façon informelle. Si ce type d'information était consigné uniformément dans l'ensemble du Ministère, il pourrait servir à faire ressortir les tendances ou à favoriser la surveillance axée sur les risques.

Recommandation

À des fins à la fois financières et de gestion, il faudrait :

- Déterminer les besoins d'information sur les contrats de services professionnels et assurer une interprétation et une application uniformes de la définition des services professionnels dans l'ensemble du Ministère;
- Mettre en œuvre des outils pour faciliter le regroupement et la communication de l'information sur les contrats de services professionnels et s'assurer que cette information est en effet communiquée.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Annexe A – Plan d'action de la direction

Stratégie de passation de contrats

Recommandation du CS Ex

1. Afin d'assurer l'optimisation des ressources, il faut toujours envisager des solutions de rechange aux contrats de services professionnels, et il faudrait documenter les raisons pour lesquelles on a recours à ces contrats plutôt qu'à d'autres options.

Mesure de la direction

Les politiques et procédures seront renforcées de sorte que d'autres solutions en matière de RH soient prises en compte et que les décisions touchant les contrats à haut risque (p. ex., entrepreneur sur place, taux quotidiens et contrat à plus long terme), par opposition à une autre option en matière de RH, soient documentées dans le dossier avant la passation de contrats de services professionnels. Cette exigence sera également ajoutée au cours de base sur la passation de contrats et l'approvisionnement ainsi qu'au cours sur la passation de contrats directement avec les entreprises, en voie d'élaboration.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Date cible : Version préliminaire des changements à la politique d'ici le 31 août 2010. Traduction et modification de la politique pertinente (probablement le Manuel d'administration des achats) et des trousseaux de formation d'ici le 31 mars 2011.

Recommandation du CS Ex

2. Pour favoriser l'efficacité et la bonne gestion des entrepreneurs, il faudrait, s'il y a lieu, utiliser des contrats à prix fixe assortis de modalités de paiement axées sur le rendement, au lieu de structures de paiement fondées sur des taux quotidiens.

Mesure de la direction

Les politiques, les procédures et la formation en vigueur indiquent déjà clairement que les modalités doivent inclure des paiements fondés sur des livrables dans la mesure du possible. Néanmoins, nous examinerons les politiques et trousseaux de formation connexes et y apporterons des changements afin de renforcer la nécessité de baser les paiements sur des modalités à prix fixe et d'éviter les paiements fondés simplement sur des taux quotidiens.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Date cible : L'examen et la rédaction des changements nécessaires seront terminés d'ici le 30 août 2010 et suivis de la traduction et de la publication d'ici le 31 mars 2011.

Surveillance et formation

Recommandation du CS Ex

3. Il faudrait mettre en œuvre un plan officiel et axé sur les risques pour surveiller et gérer le recours aux contrats de services professionnels afin d'aider à cerner, à évaluer et à traiter les secteurs de risque.

Mesure de la direction

Le SGDC actuel renferme de l'information sur les contrats passés directement avec des fournisseurs, ainsi que le recours à des offres à commandes. Cela comprend la majeure partie des contrats de services professionnels qui soulèvent des préoccupations. Les champs de rapport dans le SGDC seront modifiés de façon à recueillir l'information de base (p. ex., entrepreneur sur place ou à l'extérieur, paiements fondés sur des taux quotidiens plutôt que des livrables, et durée) nécessaire pour assurer la surveillance. En outre, nous examinerons la possibilité de créer un système plus officiel de surveillance axée sur les risques ou une cellule de surveillance.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA

Date cible : Les changements recommandés au système d'établissement de rapports seront déterminés d'ici le 30 septembre 2010 et transmis au SMA(GI)/DSIM d'ici le 31 décembre 2010 aux fins de mise en œuvre. L'examen portant sur la création d'un système plus officiel et/ou d'une cellule de surveillance sera terminé d'ici le 31 octobre 2010.

Information et rapports

Recommandation du CS Ex

4. À des fins à la fois financières et de gestion, il faudrait :
 - a. déterminer les besoins d'information sur les contrats de services professionnels et assurer une interprétation et une application uniformes de la définition des services professionnels dans l'ensemble du Ministère;
 - b. mettre en œuvre des outils pour faciliter le regroupement et la communication de l'information sur les contrats de services professionnels et s'assurer que cette information est en effet communiquée.

Mesure de la direction

- a. Les définitions actuelles (p. ex., celle du SCT) englobent une très vaste gamme d'activités. On considère que le principal secteur de risque élevé inclut les contrats où la ressource travaille sur place, où les paiements sont fondés sur des taux quotidiens et où les travaux sont de longue durée. Les changements au SGDC et aux trousseaux de formation (traités dans la recommandation 3) seront axés sur ces contrats.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA**Date cible : 31 mars 2011**

- b. Les modifications qui seront apportées au SGDC actuel aideront à répondre à ce besoin. L'examen portant sur la création d'un système de surveillance plus officiel (recommandation 3) pourrait également fournir les outils nécessaires.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA**Date cible : 31 décembre 2011**

Annexe B – Critères de vérification

Objectif

1. Déterminer si les stratégies de passation de contrats et les modalités contractuelles favorisent l'optimisation des ressources.

Critère

- Des solutions de rechange à la passation de contrats sont envisagées.
 - Des modalités contractuelles qui appuient l'optimisation des ressources sont utilisées.
-

Objectif

2. Déterminer si la formation et la surveillance des activités de passation des contrats de services professionnels suffisent pour assurer la conformité et le meilleur rapport qualité-prix.

Critère

- La formation fournie est suffisante et le Ministère exerce une surveillance sur les activités de passation des contrats de services professionnels.
 - Les risques sont déterminés, évalués et gérés de la façon appropriée.
-

Objectif

3. Déterminer si l'information sur les contrats de services professionnels est suffisante aux fins de gestion.

Critère

- Les services professionnels sont clairement et uniformément définis.
- Les systèmes d'information appuient la collecte des données.