



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 interne :
Visibilité des contrats de sous-traitance

Juillet 2010

7050-49 (CS Ex)



Canada 

Mise en garde

Les entrepreneurs ne sont pas inclus dans cette vérification, l'accent étant mis sur les processus de gestion des contrats du ministère de la Défense nationale (MDN). La vérification représente un niveau élevé d'assurance.



Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Synopsis	ii
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte.....	1
Objectif.....	1
Portée.....	1
Méthodologie.....	1
Critères.....	2
Constatations et recommandations	3
Politique d'approvisionnement pour la visibilité des contrats de sous-traitance	3
Modalités de facturation	6
Attestation des paiements	9
Application des modalités de gestion des contrats de sous-traitance	11
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères de vérification	B-1
Annexe C – Diagramme de logique axée sur les risques	C-1
Annexe D – Extraits des CCUA	D-1
Annexe E – Tableau comparatif des modalités de gestion des contrats de sous-traitance	E-1



Acronymes et abréviations

AC	Autorité contractante
BPR	Bureau de première responsabilité
CCUA	Clauses et conditions uniformisées d'achat
CDC	Construction de Défense Canada
CJFC	Conseiller juridique des Forces canadiennes
CS Ex	Chef – Service d'examen
DGSMCA	Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement
DoD	Département de la Défense
DPPM	Directeur – Politiques et procédures (Matériel)
DTCSP	Directeur – Traitement des comptes, soldes et pensions
EFG	Équipement fourni par le gouvernement
G\$	Milliards de dollars
Gouv	Gouvernement
LGFP	<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>
MAA	Manuel d'administration des achats
MDN	Ministère de la Défense nationale
MFG	Matériel fourni par le gouvernement
NEA	Numéro d'entreprise – approvisionnement
NRC	Numéro de référence du client
RAQ	Représentant de l'assurance de la qualité
RDA	Responsable des demandes d'achat
SMA(Fin SM)	Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SRT	Structure de répartition du travail
T&M	Temps et matériaux
TPS	Taxe sur les produits et services
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
TVH	Taxe de vente harmonisée



Synopsis

Dans le cadre de vérifications antérieures de la gestion des contrats, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a formulé des observations sur la facturation et le caractère suffisant des documents justificatifs nécessaires pour attester les paiements relatifs aux travaux de sous-traitance. Il a donc entrepris une vérification de la visibilité des contrats de sous-traitance afin d'évaluer la pertinence des contrôles mis en place pour gérer les contrats donnant lieu à d'importants travaux de sous-traitance.

La politique d'approvisionnement pangouvernementale qui régit la présentation des factures de sous-traitance et l'attestation des paiements doit être clarifiée davantage pour ce qui est de la visibilité des travaux de sous-traitance. En effet, nous avons relevé des cas où les documents justificatifs fournis au MDN n'étaient pas suffisants pour étayer les frais de sous-traitance. Cette lacune est attribuable en partie au fait que de nombreux contrats n'incluent pas de modalités de facturation exigeant que le fournisseur présente au MDN des documents justificatifs liés aux contrats de sous-traitance.

Même si le MDN peut contribuer à l'élaboration des modalités de facturation des travaux de sous-traitance, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a le mandat de préciser dans les contrats quels documents justificatifs doivent être fournis. Autrement, l'entrepreneur n'est pas obligé de fournir ces documents s'ils ne sont pas spécifiés dans le contrat. Quant à la vérification postérieure des paiements, des clauses uniformisées d'achat donnent accès à de l'information sur le fournisseur qui n'est pas précisée dans les instructions de facturation. Toutefois, ces clauses permettent uniquement à l'autorité contractante de TPSGC de demander cette information au nom du MDN.

Les plans d'action de la direction fournis par le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) sont valables. Une communication accrue entre le MDN et TPSGC facilitera les changements nécessaires dans le Guide des approvisionnements de TPSGC pour assurer une plus grande transparence des coûts de sous-traitance.

Les plans visant à inclure la visibilité des contrats de sous-traitance dans la formation sur la gestion des contrats permettront d'augmenter la rigueur du processus de vérification des paiements. En outre, à long terme, il y aura davantage de paiements à prix ferme fondés sur le rendement dans le cas des contrats de soutien en service. Cette nouvelle base de paiement réduira le besoin de transparence des coûts de sous-traitance. Le CS Ex surveillera les progrès de la mise en œuvre des plans d'action de la direction et entreprendra un suivi s'il y a lieu.



Sommaire des résultats

Depuis 2005, dans le cadre de plusieurs vérifications de la gestion des contrats, le CS Ex a soulevé des préoccupations concernant la facturation des travaux de sous-traitance. Il a analysé¹ 8 932 contrats actifs afin d'identifier d'autres contrats du MDN adjugés par TPSGC qui comportaient d'importants travaux de sous-traitance.

Cette analyse a permis de dégager 62 contrats d'une valeur de 19,2 milliards de dollars (G\$) qui représentaient 75 p. 100 des obligations contractuelles du Ministère. La valeur moyenne des contrats de sous-traitance s'élevait à 35 p. 100 de la valeur du contrat principal². Les montants relatifs à environ 69 p. 100 de ces obligations contractuelles n'avaient pas été dépensés au moment de la vérification.

La vérification visait à évaluer la pertinence des contrôles mis en place pour gérer les contrats donnant lieu à des travaux de sous-traitance.

Constatations et recommandations

Politique sur la visibilité des contrats de sous-traitance

La politique du gouvernement sur la passation de contrats ne précise pas le niveau de visibilité et d'accessibilité des documents nécessaires pour justifier les montants réclamés par les entrepreneurs principaux à l'égard des travaux de sous-traitance. Parce qu'aucune politique n'exige du fournisseur qu'il présente des documents justificatifs pour les travaux de sous-traitance, à part ce qui est clairement stipulé dans le contrat, le MDN ne voit pas toujours les frais de sous-traitance lorsqu'il atteste les factures aux fins de paiement.

Les modalités de près du tiers des 62 contrats examinés ne permettent pas au MDN d'avoir accès à des documents justificatifs suffisants à l'égard des travaux de sous-traitance. Ce sont les autorités contractantes (AC) de TPSGC qui déterminent si le contrat précise ou non quels documents justificatifs seront requis avant que le MDN atteste qu'un paiement est conforme à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Si une telle exigence n'est pas clairement indiquée, l'entrepreneur

Évaluation globale

Il faut améliorer la politique régissant les modalités des contrats de sous-traitance et son application pour qu'elle serve de cadre aux contrôles d'attestation des paiements.

¹ CS Ex – Analyse de contrats, octobre 2009.

² Les valeurs estimatives totales des contrats de sous-traitance varient entre 30 et 49 p. 100 : 30 p. 100 basés sur la valeur médiane d'un échantillon de contrats offrant des renseignements sur les contrats de sous-traitance, et 49 p. 100 basés sur la valeur médiane des contrats de sous-traitance du département de la Défense (DoD) des États-Unis de 2003 à 2008.



n'est nullement tenu de présenter des documents justificatifs pour les travaux de sous-traitance. Si les AC de TPSGC incluait des modalités spécifiques à l'égard des travaux de sous-traitance, cela maximiserait la probabilité que le MDN en ait pour son argent.

Les clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA) applicables à la vérification, à l'inspection et à l'examen des dossiers du fournisseur stipulent que l'examen ne peut être effectué que par un représentant approuvé par le ministre de TPSGC³. Ces CCUA, ainsi que l'absence de modalités de facturation des contrats de sous-traitance, limitent la capacité du MDN d'obtenir la documentation justificative nécessaire sur les contrats de sous-traitance pour étayer l'attestation des paiements prescrite en vertu de l'article 34 de la LGFP.

Il est recommandé de proposer à TPSGC, aux fins d'inclusion dans son Guide des approvisionnements, une politique axée sur les risques qui définit les modalités de facturation, pour faire en sorte que les coûts des sous-traitants puissent être clairement justifiés.

Modalités de facturation

Les contrats du MDN adjugés par TPSGC n'incluaient pas tous des instructions de facturation précisant les documents nécessaires pour justifier les travaux de sous-traitance. En général, 23 contrats à fournisseur unique étaient nécessaires pour respecter les droits de propriété intellectuelle associés au soutien en service des systèmes de combat. Sur les contrats à fournisseur unique et les contrats temps et matériaux (T&M) compris dans notre échantillon de 62 contrats, 17 n'exigeaient pas de documents justificatifs suffisants et pertinents pour attester les paiements relatifs à des travaux de sous-traitance.

Il est recommandé, si c'est rentable, que les responsables des demandes d'achat (RDA) du MDN demandent à TPSGC de modifier les modalités de facturation des contrats qui nécessitent une plus grande transparence des coûts de sous-traitance.

Attestation des paiements

Dans le cas de huit contrats qui précisaient effectivement assez de documents pour justifier les coûts de sous-traitance, il aurait fallu obtenir davantage de documentation pour attester correctement que les prix exigés étaient conformes au contrat.

Dans l'avenir, les grands contrats de soutien en service des systèmes d'armes seront axés sur le rendement et assortis de paiements à prix fixe. Par conséquent, la majorité des paiements n'exigeront pas le même niveau de visibilité des contrats de sous-traitance.

³ Pour les contrats adjugés par TPSGC, l'AC est un membre de ce ministère.

Il est recommandé que, pour les contrats assortis d'instructions de facturation des travaux de sous-traitance, les gestionnaires de contrats du MDN augmentent la rigueur de l'attestation des paiements en soumettant les coûts de sous-traitance à un échantillonnage axé sur les risques.

Application des modalités de gestion des contrats de sous-traitance

Les contrats du MDN adjugés par TPSGC n'incluaient pas systématiquement de modalités régissant la gestion des contrats de sous-traitance par l'entrepreneur principal afin d'atténuer les risques pour l'État. Par exemple, 14 contrats d'autorisation de tâches n'exigeaient pas que l'entrepreneur principal lance un appel d'offres afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix dans le cadre de futurs contrats de sous-traitance. Pour évaluer des questions comme les exigences en matière de cote de sécurité, les fournisseurs affiliés et les droits de propriété intellectuelle, il faut identifier les sous-traitants. Or, seulement 21 contrats principaux incluaient la nécessité d'une structure de répartition du travail (SRT) dans les principaux contrats de sous-traitance.

Il est recommandé que le Manuel d'administration des achats (MAA) du MDN soit étoffé afin d'améliorer les directives sur la gestion des contrats de sous-traitance pour le MDN, que ce dernier contribue à l'élaboration des modalités des contrats adjugés par TPSGC, et qu'une liste de contrôle des modalités des contrats de sous-traitance soit incluse dans le Guide des approvisionnements de TPSGC.

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

Depuis 2005, le CS Ex a effectué huit vérifications de la gestion des contrats. En moyenne, les frais de sous-traitance applicables à ces huit contrats principaux représentaient 28 p. 100 de la valeur contractuelle. Le CS Ex a formulé plusieurs observations sur le caractère suffisant des documents justificatifs nécessaires pour attester les paiements relatifs aux travaux de sous-traitance. Pour répondre à cette préoccupation, le Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) (SMA(Fin SM)) a publié en 2005 une directive exigeant que les factures de sous-traitance soient examinées avant paiement⁴.

Examen des factures de sous-traitance

En février 2005, le SMA(Fin SM) a ordonné un examen de toutes les factures de sous-traitance à l'égard des paiements supérieurs à 250 000 \$.

En 2009, le CS Ex a effectué une analyse de contrats qui lui a permis d'identifier des contrats adjugés par TPSGC qui comportaient d'importants travaux de sous-traitance. Ces contrats représentaient environ 75 p. 100 des obligations contractuelles du MDN.

Objectif

Évaluer la pertinence des contrôles mis en place pour gérer les contrats donnant lieu à d'importants travaux de sous-traitance.

Portée

- La vérification a porté sur 62 contrats du MDN d'une valeur de 19,2 G\$ adjugés par TPSGC qui comportaient d'importants travaux de sous-traitance.
- La valeur moyenne des travaux de sous-traitance s'élevait à environ 35 p. 100.
- Quatre-vingt pour cent des contrats échantillonnés ont été attribués à des entreprises situées au Canada.
- Les contrats adjugés par Construction de Défense Canada (CDC) ont été exclus.

Méthodologie

- Sondage mené par le CS Ex auprès des RDA de 62 contrats;
- Examen de 62 contrats ainsi que des demandes de paiement partiel, des documents justificatifs et des rapports d'étape;

⁴ 7000-1 (DTCSP/Traitement des comptes, note de service du 15 février 2005 adressée au SMA(Mat).



Vérification interne : Visibilité des contrats de sous-traitance Rapport final – Juillet 2010

- Catégorisation de l'échantillon de vérification en fonction :
 - du processus d'adjudication – concurrentiel ou fournisseur unique, du type de paiement – prix ferme ou T&M⁵,
 - du type de livrable – biens ou services;
- Entrevues menées auprès de 16 RDA en fonction des risques liés aux contrats de sous-traitance.

Critères

- Les critères de vérification sont énoncés à l'[annexe B](#).

⁵ La catégorie T&M a été utilisée pour les contrats à taux horaires fixes et à frais remboursables. L'échantillon de vérification n'incluait aucun contrat à frais remboursables avec prix plafond.



Constatations et recommandations

Politique d'approvisionnement pour la visibilité des contrats de sous-traitance

On pourrait renforcer les politiques pangouvernementales sur la passation de contrats afin d'accroître le niveau de visibilité et d'accessibilité des documents nécessaire pour justifier les paiements des travaux de sous-traitance.

Visibilité des contrats de sous-traitance. Il n'y a aucune politique pangouvernementale sur la passation de contrats qui donne des directives sur la nécessité d'inclure des conditions de paiement des contrats de sous-traitance dans un contrat principal ou sur les documents justificatifs dont le MDN a besoin pour attester les paiements des travaux de sous-traitance en vertu de l'article 34 de la LGFP. Bien que l'État permette une majoration des contrats de sous-traitance, la politique actuelle ne précise pas les documents justificatifs nécessaires pour ventiler les frais de sous-traitance relatifs à des éléments comme la main-d'œuvre, le matériel et les taxes.

Même si le MDN peut contribuer à l'élaboration des modalités de facturation des travaux de sous-traitance⁶, l'AC de TPSGC a le mandat de préciser les modalités des contrats de sous-traitance dans le contrat principal et la documentation nécessaire pour remplir l'exigence de l'article 34 de la LGFP, à savoir que « le prix est conforme au contrat ». La plupart des contrats de l'échantillon de vérification incluait la limite de 15 jours requise pour aviser le fournisseur que davantage de renseignements seraient nécessaires pour justifier un paiement. Or, dans le cas de 15 p. 100 des contrats échantillonnés, l'instruction relative au paiement d'une facture consistait à fournir seulement une copie à l'AC de TPSGC. Cela réduit le délai dont le MDN dispose pour déterminer si les frais sont justifiables afin d'attester un paiement.

Politique d'approvisionnement de TPSGC. La politique d'approvisionnement à l'échelle du gouvernement relève de TPSGC. La politique de TPSGC sur la visibilité des contrats de sous-traitance est axée sur le processus d'adjudication des contrats pour répondre aux questions touchant la justification des prix⁷, les taux de change⁸, les affiliations des fournisseurs⁹ ainsi que la valeur et les profits des contrats de sous-traitance¹⁰.

Depuis janvier 2010, les AC ne sont plus tenues d'avoir des copies des contrats de sous-traitance de l'entrepreneur principal¹¹. Il leur sera donc plus difficile d'aider à vérifier les factures de sous-traitance pour attester que les demandes de paiement partiel sont conformes au contrat. Bien qu'une signature du MDN soit nécessaire à l'attestation en

⁶ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 1, annexe 1.2, code 4.3.1.

⁷ CUA 2004 et 2003.

⁸ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 7, article 7E.574.

⁹ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 7, article 10:131-132.

¹⁰ CUA 9601, 2030 et 2035.

¹¹ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 11, article 11.068 (12 décembre 2008); omis dans le Guide des approvisionnements de TPSGC (4 janvier 2010).



Modalités de facturation

À la discrétion de TPSGC, les contrats du MDN adjugés par TPSGC n'incluent pas toujours des modalités relatives aux contrats de sous-traitance et des instructions de facturation précises enjoignant aux fournisseurs de produire des documents justificatifs suffisants pour attester les paiements liés aux travaux de sous-traitance.

Bien que le MDN ait la possibilité, durant le processus de demande, de contribuer à l'établissement des contrats adjugés par TPSGC, l'AC de TPSGC décide du contenu final du contrat en ce qui touche la base de paiement et les instructions de facturation des contrats de sous-traitance. Les contrats à fournisseur unique et les contrats T&M figurant au tableau 1 ne renfermaient pas tous des modalités exigeant la transparence des coûts de sous-traitance. En effet, 17 d'entre eux ne précisait pas les documents nécessaires pour étayer suffisamment l'attestation des paiements. Nous avons constaté que les contrats adjugés pour le soutien en service sont souvent à fournisseur unique de façon à respecter les droits de propriété intellectuelle du fabricant de systèmes d'armes. Des risques sont associés aux paiements qui impliquent des coûts de sous-traitance dans le cas des contrats à fournisseur unique et des contrats T&M examinés par le CS Ex lors de récentes vérification de la gestion des contrats.

Documents justificatifs

Malgré l'absence de modalités de facturation des travaux de sous-traitance, les gestionnaires de contrats du MDN ont réussi à obtenir des documents justificatifs à l'égard d'un contrat.



Base de paiement	Stratégie de sélection des fournisseurs	Nature du contrat	Nombre	Pourcentage de la valeur des contrats de sous-traitance
Prix ferme	Concurrentiel	Biens	10	9 %
		Services	4	25 %
	Fournisseur unique	Biens	2	25 %
		Services	3	50 %
T&M	Concurrentiel	Biens	-	-
		Services	20	45 %
	Fournisseur unique	Biens	2	54 %
		Services	16	22 %
Total			57 ²²	

Tableau 1. Échantillon de vérification. Les rangées mises en évidence montrent que 43 des 57 contrats sont soit des contrats à fournisseur unique (5 à prix ferme et 18 T&M), soit des contrats T&M sur appel d'offres (20). La valeur estimative des contrats de sous-traitance était fondée sur l'information fournie par les gestionnaires de contrats du MDN – il s'agit d'une estimation prudente comparativement aux valeurs des contrats de sous-traitance des cinq dernières années dans le cas de contrats de défense américains représentant en moyenne 49 p. 100 des obligations contractuelles totales²³. Les contrats adjugés pour le soutien en service sont souvent à fournisseur unique de façon à respecter les droits de propriété intellectuelle du fabricant de systèmes d'armes.

Obtention de documents justificatifs. La politique sur la passation de contrats exige que des dossiers d'achat soient établis et structurés afin d'offrir une piste de vérification complète qui facilite la surveillance par la direction²⁴. Les responsables des achats du MDN ont indiqué qu'ils ont présenté plusieurs demandes aux AC de TPSGC et/ou aux entrepreneurs en vue d'obtenir des documents justificatifs à l'égard des contrats de sous-traitance. Même si ces documents étaient nécessaires à l'attestation des paiements, ainsi qu'à la surveillance des contrats, les modalités contractuelles ne précisaient pas les documents justificatifs requis. Par conséquent, certains entrepreneurs de défense n'ont pas fourni les renseignements additionnels.

Les instructions de facturation des contrats ne sont peut-être pas suffisantes à l'heure actuelle, mais le MAA du MDN stipule que les agents des achats du MDN sont responsables, lors de la réception d'un contrat de TPSGC, de s'assurer qu'il ne contient pas d'erreurs ou d'omissions et que les clauses appropriées s'y trouvent²⁵. Lorsqu'on demande à l'AC de TPSGC d'envisager des modifications à un contrat, les coûts liés à la demande de documents justificatifs supplémentaires peuvent être jugés excessifs. Or,

²² Cinq contrats sans travaux de sous-traitance n'ont pas été soumis à une analyse plus approfondie, comme l'indique l'[annexe C](#).

²³ DoD Program Goals and Statistics, années financières 2003-2008, consulté le 26 novembre 2009.

²⁴ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 8 – Gestion des contrats, article 8.5 c).

²⁵ MAA, chapitre 4 – Réaliser l'achat, alinéa 4.2.3.2 – Processus de passation de marchés par l'entremise de TPSGC, 4.2.3.2.1.

une demande visant à obtenir davantage de documents du fournisseur ne devrait pas occasionner d'autres coûts importants pour l'État, car les factures ne sont qu'un résumé des dossiers des coûts de sous-traitance conservés par l'entrepreneur principal.

Contrats axés sur le rendement. Dans l'avenir, les contrats relatifs au soutien en service des systèmes de combat seront axés sur le rendement. La plupart des paiements seront négociés ou il s'agira de prix fermes établis par voie concurrentielle et liés à l'utilisation du système de combat. Les incitatifs de rendement seront fondés sur la disponibilité du système de combat. Par conséquent, il y aura beaucoup moins de paiements T&M qui exigent la visibilité des contrats de sous-traitance.

Recommandation

Il est recommandé, si c'est rentable, que les RDA du MDN demandent à TPSGC de modifier les modalités de facturation des contrats qui nécessitent une plus grande transparence des coûts de sous-traitance. Dans l'avenir, des contrats comme les contrats à fournisseur unique et les contrats T&M devraient exiger une plus grande visibilité des contrats de sous-traitance.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)



Attestation des paiements

Des documents justificatifs supplémentaires sont requis à l'égard de certains contrats renfermant des instructions de facturation précises pour justifier les coûts de sous-traitance.

Documents justificatifs. La politique du MDN en matière de finances²⁶ et d'approvisionnement²⁷ exige que les responsables des achats veillent à ce que tous les documents précisés dans le contrat pour justifier les paiements soient inclus dans la demande de paiement, comme les feuilles de temps, les rapports d'étape et les factures. Ces documents justificatifs doivent être examinés avant l'attestation des paiements.

Pour certains contrats renfermant des instructions précises aux fins de justification des coûts de sous-traitance, les RDA du MDN n'ont pas veillé à ce que toutes les instructions de facturation soient suivies avant paiement. Un examen des 26 contrats qui exigeaient des documents justificatifs pour les contrats de sous-traitance a révélé que huit contrats ne comportaient pas les documents justificatifs requis dans les instructions de facturation.

Information manquante. Une analyse des contrats échantillonnés a montré que l'information suivante n'était pas disponible à l'égard des huit contrats où les documents justificatifs n'étaient pas suffisants pour étayer les paiements :

- rapports d'étape mensuels pour vérifier que les services ou les biens ont été obtenus;
- copies des factures des sous-traitants;
- copies des contrats de sous-traitance (pour les contrats échantillonnés donnant lieu à des travaux de sous-traitance, les AC n'avaient en leur possession que des copies de deux contrats de sous-traitance).

|||||²⁸. Bien que le MDN atteste le règlement des demandes de paiement partiel, il ne peut le faire pour les contrats adjugés par TPSGC sans l'aide de l'AC de TPSGC.

²⁶ Manuel d'administration financière, chapitre 1016-3 – Vérification des comptes – Article 34 de la LGFP, page 4.

²⁷ MAA, chapitre 5 – Contrôle des achats, Examen et traitement des réclamations périodiques/factures, alinéa 5.6.3 e).

²⁸ |||||



Contrats exigeant des documents justificatifs liés aux contrats de sous-traitance.

Nous avons constaté que 29 contrats exigeaient des documents justificatifs pour les coûts de sous-traitance, mais quatre d'entre eux présentaient des risques relativement faibles. Il s'agissait de :

- deux contrats de biens sur appel d'offres, à prix ferme;
- deux contrats de services sur appel d'offres, à prix ferme.

Recommandation

Pour les contrats assortis de modalités exigeant la visibilité des contrats de sous-traitance, les gestionnaires de contrats du MDN devraient augmenter la rigueur de l'attestation des paiements en soumettant les coûts de sous-traitance à un échantillonnage axé sur les risques.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)



Application des modalités de gestion des contrats de sous-traitance

L'application systématique par TPSGC des modalités de gestion des contrats de sous-traitance dans les contrats principaux permettrait de réduire les risques pour l'État.

Les contrats du MDN adjugés par TPSGC qui composaient l'échantillon de vérification n'incluaient pas systématiquement de modalités régissant la gestion des contrats de sous-traitance par l'entrepreneur principal. Dans le cas des grands projets de l'État où l'AC de TPSGC partage les mêmes locaux, on tient compte davantage de la contribution du MDN à l'élaboration des modalités contractuelles. De nombreux contrats avaient une stratégie similaire concernant la sélection des fournisseurs et les livrables, mais ils différaient beaucoup quant aux modalités de gestion des contrats de sous-traitance.

Dans l'échantillon de vérification, nous avons relevé plusieurs modalités importantes en matière de contrats de sous-traitance qui auraient réduit l'exposition aux risques et aidé l'État à obtenir un meilleur rapport qualité-prix si elles avaient été incluses dans tous les contrats pertinents. Une comparaison des pratiques contractuelles en vigueur dans d'autres gouvernements et dans le secteur privé a révélé que les modalités des contrats de sous-traitance du MDN, lorsqu'elles étaient appliquées, étaient plus strictes que celles du secteur privé et des alliés, à l'exception des États-Unis (voir l'[annexe E](#)).

Sous-traitance concurrentielle. Le cas échéant, l'inclusion de modalités exigeant la passation de contrats sur appel d'offres garantit davantage que l'État en a pour son argent. Sur les 62 contrats échantillonnés, 26 n'exigeaient pas de processus concurrentiel pour l'attribution des travaux de sous-traitance qui découleraient des tâches visées par le contrat. C'est particulièrement préoccupant dans le cas des contrats T&M. Les nouvelles tâches qui sont définies pendant la durée du contrat ne bénéficieront pas du processus d'appel d'offres exécuté lors de l'octroi du contrat initial.

Ventilation des travaux par contrat de sous-traitance.

Dans le cas des contrats T&M, une connaissance accrue des travaux de sous-traitance par tâche ou SRT permettrait de renforcer la surveillance du contrat principal. En exigeant que l'entrepreneur principal identifie les sous-traitants, l'État peut déterminer les exigences de sécurité, les questions de propriété intellectuelle, les affiliations des fournisseurs, les rajustements des taux de change et les sous-traitants qui ont fait preuve d'un mauvais rendement dans le passé. Les estimations de la SRT permettraient aussi d'identifier les sous-traitants qui dépassent la limite de 40 p. 100 de la valeur du contrat principal, exigence obligatoire pour tous les

Pratiques exemplaires observées concernant la gestion des contrats de sous-traitance

- Plan de gestion des sous-traitants exigé de l'entrepreneur.
- Limite des profits des contrats de sous-traitance intrasociétés/ intersociétés.
- Ventilation des contrats de sous-traitance avec la liste des dépenses prévues et des sous-traitants responsables.
- Seuil de la valeur des contrats de sous-traitance aux fins de notification à l'AC.
- Majoration du coût installé des travaux de sous-traitance pour les tâches survenant pendant la durée du contrat.



contrats²⁹. Dans l'échantillon de vérification, 63 p. 100 des contrats pertinents ne contenaient pas cette clause, selon laquelle la SRT doit inclure les travaux de sous-traitance.

Conditions de paiement des contrats de sous-traitance. Le fait d'assurer des modalités qui exigent une base de paiement pour les contrats de sous-traitance permet au MDN de vérifier que les prix des sous-traitants sont conformes au contrat. L'attestation des paiements en vertu de l'article 34 de la LGFP exige que les prix non précisés dans le contrat soient justes et raisonnables. L'échantillon de vérification renfermait sept contrats qui n'incluaient pas de conditions de paiement pour les contrats de sous-traitance.

État annuel des coûts. Afin de garantir que le prix final payé à l'égard de biens ou de services contractuels représente un prix raisonnable pour les portions de travaux dont les frais sont remboursables³⁰, le Guide des approvisionnements de TPSGC exige que l'entrepreneur présente un état annuel des coûts qui comprend une ventilation des coûts de sous-traitance³¹. Pour les contrats de réparation et de révision, la clause relative à l'état des coûts est obligatoire, mais l'AC ou l'organisme de vérification peut déterminer si un état de coûts doit être présenté ou non³². Nous avons constaté que 25 contrats échantillonnés n'exigeaient pas d'état des coûts de l'entrepreneur pour fournir des détails sur les coûts au niveau des sous-traitants. Or, cette information peut aider l'AC à planifier une vérification du contrat.

Rapports sur la valeur acquise. Les rapports sur la valeur acquise donnent au gestionnaire de contrats une idée du coût et des progrès des travaux en général et de chaque élément de la SRT. Un rapport sur l'indice rendement-coûts est particulièrement utile pour les contrats à fournisseur unique ou les travaux de sous-traitance à fournisseur unique afin de veiller à ce que les coûts réels pour le fournisseur ne soient pas faibles au point que les profits puissent dépasser les marges bénéficiaires négociées. Bien que la plupart des entrepreneurs de défense utilisent un système de valeur acquise pour contrôler les barèmes de coûts, seulement trois contrats échantillonnés exigeaient des rapports sur la valeur acquise.

Recommandation

Il est recommandé que le MAA du MDN soit étoffé afin d'améliorer les directives sur la gestion des contrats de sous-traitance pour le MDN, que ce dernier contribue à l'élaboration des modalités des contrats adjudgés par TPSGC, et qu'une liste de contrôle des modalités des contrats de sous-traitance soit incluse dans le Guide des approvisionnements de TPSGC.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

²⁹ CUA 2030, 2035 et 9601.

³⁰ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 4, 4.70.20.35 e).

³¹ CCUA C0300C et formulaire 7953 de TPSGC.

³² Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 4, 4.70.20.35 f).



Annexe A – Plan d'action de la direction

Politique

Recommandation du CS Ex

1. Pour assurer la transparence des coûts de sous-traitance, il est recommandé que le MDN propose à TPSGC, aux fins d'inclusion dans son Guide des approvisionnements, une politique supplémentaire axée sur les risques qui définit les modalités de facturation, ainsi qu'une clause uniformisée pour les documents justificatifs des contrats de sous-traitance T&M.

Mesure de la direction

Une copie du rapport de vérification et une demande en vue de l'élaboration de politiques et de clauses pertinentes seront envoyées à TPSGC. La lettre soulignera le besoin de transparence des coûts de sous-traitance dans les contrats de type T&M afin de permettre l'attestation des factures et des demandes de paiement partiel, et elle proposera aussi des changements au Guide des approvisionnements de TPSGC. À l'interne, le MAA sera modifié pour tenir compte de la nécessité de présenter des demandes à TPSGC afin de déterminer le besoin de données sur les contrats de sous-traitance, le cas échéant.

Rédiger les changements à apporter au MAA et envoyer la correspondance à TPSGC d'ici le 30 octobre 2010. Publication des changements au PAA d'ici le 31 mars 2011.

BPR: SMA(Mat)/DGSMCA/DPPM

Date cible : 31 mars 2011

Modalités de facturation

Recommandation du CS Ex

2. Il est recommandé, si c'est rentable, que les RDA du MDN demandent à TPSGC de modifier les modalités de facturation des contrats qui nécessitent une plus grande transparence des coûts de sous-traitance. Dans l'avenir, des contrats comme les contrats à fournisseur unique et les contrats T&M devraient exiger une plus grande visibilité des contrats de sous-traitance.



Mesure de la direction

La correspondance liée à la recommandation 1 indiquera que des modifications aux contrats en vigueur seront peut-être demandées à la suite d'un examen interne. En outre, les divisions seront priées d'examiner ces dossiers afin de déterminer s'il est rentable de demander une modification visant à obtenir des données sur les contrats de sous-traitance. Les futurs contrats seront traités dans le cadre des mesures associées à la recommandation 1.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA/DPPM

Date cible : 30 août 2010

Attestation des paiements

Recommandation du CS Ex

3. Pour les contrats assortis de modalités exigeant la visibilité des contrats de sous-traitance, les gestionnaires de contrats du MDN devraient augmenter la rigueur de l'attestation des paiements en soumettant les coûts de sous-traitance à un échantillonnage axé sur les risques.

Mesure de la direction

On rappellera aux divisions responsables des huit contrats déjà en place indiquant la nécessité d'obtenir des données justificatives sur les contrats de sous-traitance que les factures ne doivent pas être attestées si cette information n'est pas fournie. La rigueur globale de l'attestation des paiements dans le cas d'activités de sous-traitance sera prise en compte dans les modifications au MAA, notamment en ce qui concerne les contrats de grande valeur qui ne sont pas concurrentiels et qui ne comportent pas de prix ferme.

Une liste des huit contrats préoccupants sera fournie aux divisions en même temps que le rapport de vérification final (vers le 30 août 2010). Les changements recommandés au MAA seront rédigés et traduits.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA/DPPM

Date cible : 31 mars 2011



Application des modalités de gestion des contrats de sous-traitance

Recommandation du CS Ex

4. Il est recommandé que le MAA du MDN soit étoffé afin d'améliorer les directives sur la gestion des contrats de sous-traitance pour le MDN, que ce dernier contribue à l'élaboration des modalités des contrats adjudgés par TPSGC, et qu'une liste de contrôle des modalités des contrats de sous-traitance soit incluse dans le Guide des approvisionnements de TPSGC.

Mesure de la direction

Des changements au MAA, y compris de nouvelles modalités possibles, seront rédigés. L'accent sera mis sur les contrats qui prévoient un rôle important de la part de sous-traitants et dont le prix n'est pas ferme. L'élaboration possible d'une liste de contrôle des modalités destinée à TPSGC fait partie du courrier mentionné à la recommandation 1.

Les changements au MAA seront rédigés, puis traduits.

BPR : SMA(Mat)/DGSMCA/DPPM

Date cible : 31 mars 2011



Annexe B – Critères de vérification

Objectif

Évaluer la pertinence des contrôles mis en place pour gérer les contrats donnant lieu à d'importants travaux de sous-traitance.

Évaluation des critères

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. **Critère.** Les rôles et responsabilités concernant la surveillance des contrats de sous-traitance sont énoncés dans les politiques et remplis (Contrôles de gestion fondamentaux : AC1, AC3, AC4 et ST5).

Évaluation. Niveau 4 – Les directives et la politique régissant la présentation des factures de sous-traitance aux fins d'attestation en vertu de l'article 34 ne sont pas claires en ce qui a trait à la transparence exigée dans le cas de la facturation des contrats de sous-traitance et à l'accès du MDN aux documents justificatifs.

Contrôle

2. **Critère.** Des contrôles assortis de modalités contractuelles appropriées sont en place afin de réduire les risques que les contrats de sous-traitance présentent pour l'État (Contrôles de gestion fondamentaux : AC1, ST13, ST10 et ST5).

Évaluation. Niveau 4 – Des modalités de gestion des contrats de sous-traitance n'ont pas été appliquées de façon systématique à l'égard des contrats pertinents afin de réduire les risques pour l'État.

3. **Critère.** Des contrôles d'optimisation des ressources sont en place pour la sous-traitance dans le cadre des contrats à fournisseur unique ou des contrats T&M concurrentiels.

Évaluation. Niveau 3 – Le lancement d'appels d'offres pour de nouveaux travaux de sous-traitance, l'application de clauses de vérification discrétionnaire ainsi que l'inclusion de taux de sous-traitance et de bases de paiement n'étaient pas courants dans le cas des contrats à plus haut risque comme les contrats à fournisseur unique et les contrats T&M.



Annexe B

4. **Critère.** Les rapports sur les travaux de sous-traitance sont suffisants pour évaluer les coûts réels et raisonnables des projets.

Évaluation. Niveau 4 – Les documents justificatifs étaient insuffisants pour vérifier les coûts de travaux de sous-traitance évalués à 180 M\$; il y avait un manque de rapports sur les travaux de sous-traitance en raison de l'insuffisance des modalités de gestion des contrats de sous-traitance, et il n'existait aucun lien entre les travaux de sous-traitance et la SRT contractuelle; les livrables clés des contrats de sous-traitance tels qu'une copie du contrat ou de son plan de gestion n'ont pas été obtenus auprès du fournisseur principal.



Annexe C – Diagramme de logique axée sur les risques

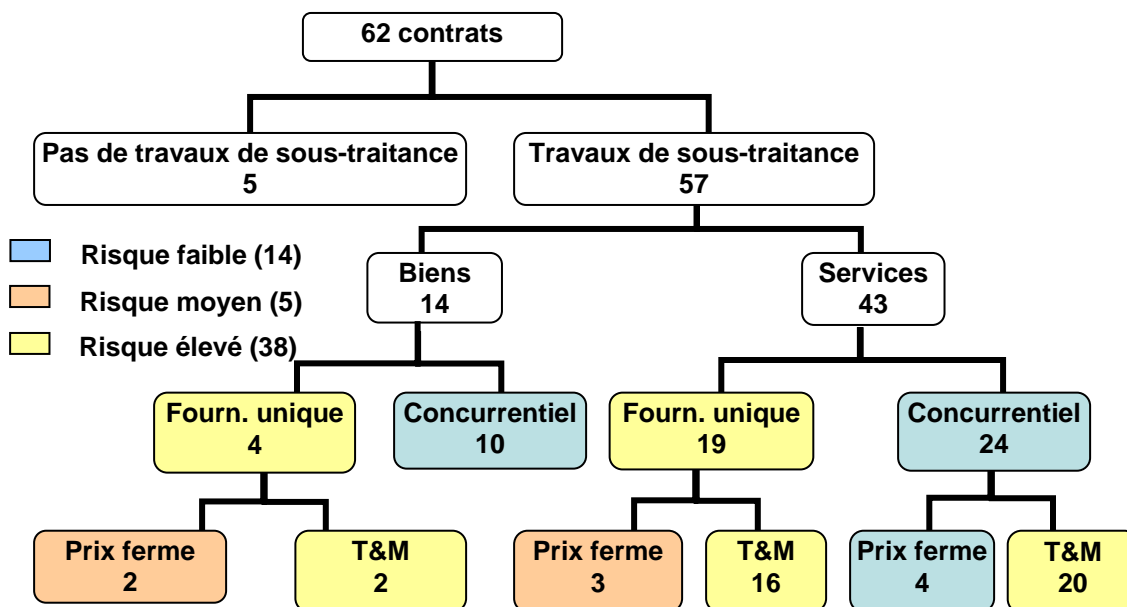


Figure 1. Diagramme de logique axée sur les risques. Les 62 contrats que le CS Ex a dégagés de son *Analyse de contrats* ont été répartis en deux catégories selon qu'ils renfermaient ou non des travaux de sous-traitance. Ceux qui en comportaient ont ensuite été classés d'après la nature du produit acheté (bien ou service). Chaque classification a été analysée et a reçu une cote de risque en fonction, premièrement, de la stratégie de sélection des fournisseurs et, deuxièmement, de la base de paiement connexe.

Ce diagramme présente les 62 contrats que le CS Ex a dégagés de son *Analyse de contrats*. Ces contrats ont été répartis en deux catégories selon qu'ils renfermaient ou non des travaux de sous-traitance. Pas de travaux de sous-traitance = 5 et Travaux de sous-traitance = 57. La vérification a porté sur ceux qui en comportaient.

La liste suivante, fondée sur la nature du produit acheté, indique la catégorie de risque contractuel connexe pour chacun des 57 contrats comportant des travaux de sous-traitance. Un niveau de risque a été initialement attribué en fonction de la stratégie de sélection des fournisseurs utilisée dans le cadre du contrat, puis le risque a été classé selon la base de paiement du contrat.

1. **Nature du contrat** : Biens-14;
 - a. **Stratégie de sélection des fournisseurs** : Fournisseur unique-4 (Risque élevé)
 - i. **Base de paiement** : Prix ferme-2 (Risque moyen)
 - ii. **Base de paiement** : T&M-2 (Risque élevé)
 - b. **Stratégie de sélection des fournisseurs** : Concurrentiel-10 (Risque faible)

Annexe C

2. **Catégorie de risque : Services–43;**
 - a. **Stratégie de sélection des fournisseurs : Fournisseur unique–19 (Risque élevé)**
 - i. **Base de paiement : Prix ferme–3 (Risque moyen)**
 - ii. **Base de paiement : T&M–16**
 - b. **Stratégie de sélection des fournisseurs : Concurrentiel–24 (Risque faible)**
 - i. **Base de paiement : Prix ferme–4 (Risque faible)**
 - ii. **Base de paiement : T&M–20 (Risque élevé)**



Annexe D – Extraits des CCUA

9601 14 (1994-01-04) Paiement

1. Par dérogation à toute autre disposition du contrat, le paiement à l'entrepreneur n'est versé que lorsque les conditions suivantes sont remplies :
 - a. une facture, des notes d'inspection, des attestations et tout autre document exigé par le contrat ont été remis conformément aux dispositions du contrat et aux directives du Ministre;
2. Dans les quinze (15) jours suivant la réception d'une facture, le Ministre donne à l'entrepreneur un avis concernant toute lacune relevée dans la facture ou insuffisance de pièces qui l'accompagnent et, le cas échéant, le paiement du montant exigé dans la facture est différé jusqu'à ce que l'entrepreneur corrige la lacune selon les exigences du Ministre.

9601 28 (1994-01-04) Comptes et vérification

1. L'entrepreneur tient des comptes et des registres appropriés de ce que lui coûtent les travaux ainsi que des dépenses qu'il engage et de ses engagements à l'égard de ceux-ci, et il conserve les factures, les récépissés et les pièces justificatives qui s'y rattachent. Il conserve ces comptes, registres, factures, récépissés et pièces justificatives pendant six (6) ans après le dernier paiement effectué aux termes du contrat ou jusqu'au règlement des litiges ou réclamations en cours, selon la plus tardive des deux dates, à moins d'obtenir préalablement une autorisation écrite contraire du ministre.
2. Pendant la période mentionnée au paragraphe 1, tous les comptes et registres de même que les factures, récépissés et pièces justificatives sont toujours mis à la disposition des représentants du Ministre, lesquels peuvent en tirer des copies ou des extraits, ou en faire la vérification, l'inspection et l'examen.

9601 39 (2007-05-25) Présentation des factures

Les factures doivent être soumises au nom de l'entrepreneur. Elles doivent contenir le nom et l'adresse du ministère client, les numéros d'articles ou de référence, les produits livrables ou la description des travaux, le numéro du contrat, le numéro de référence du client (NRC), le numéro d'entreprise – approvisionnement (NEA) et le ou les codes financiers, le cas échéant. Le mode d'expédition avec la date, le numéro de cas et de pièce ou de référence, le nom des articles et leur quantité, l'unité de distribution, le prix unitaire et les frais supplémentaires seront indiqués dans les factures s'il y a lieu. Les tarifs de main d'œuvre horaires fixes, le niveau d'effort et le montant facturé (excluant la taxe sur les produits et services (TPS) ou la taxe de vente harmonisée (TVH)) seront indiqués séparément s'il y a lieu.



Conditions générales – 2030 et 2035

Présentation des factures

1. Les factures doivent être soumises au nom de l'entrepreneur. L'entrepreneur doit présenter des factures pour chaque livraison ou expédition; ces factures doivent s'appliquer uniquement au présent contrat. Chaque facture doit indiquer si elle porte sur une livraison partielle ou finale.
2. Les factures doivent contenir :
 - a. la date, le nom et l'adresse du ministère client, les numéros d'articles ou de référence, les biens livrables et/ou la description des travaux, le numéro du contrat, le NRC, le NEA et le ou les codes financiers;
 - b. des renseignements sur les dépenses en conformité avec la base de paiement, la TPS ou TVH non comprise (comme le nom des articles et leur quantité, l'unité de distribution, le prix unitaire, les tarifs horaires fermes, le niveau d'effort et les sous-contrats, selon le cas);
 - c. les déductions correspondant à la retenue de garantie, s'il y a lieu;
 - d. le report des totaux, s'il y a lieu;
 - e. s'il y a lieu, le mode d'expédition avec la date, le numéro de cas et de pièce ou de référence, les frais d'expédition et tous les autres frais supplémentaires.

Période de paiement

Si le contenu de la facture et les renseignements connexes nécessaires ne sont pas conformes au contrat, ou si les travaux fournis ne sont pas dans un état acceptable, le Canada avisera l'entrepreneur dans les quinze (15) jours suivant la réception. La période de paiement de trente (30) jours débute à la réception de la facture révisée ou à la réception des travaux corrigés ou remplacés. Le défaut du Canada d'aviser l'entrepreneur dans les quinze (15) jours n'aura pour conséquence que la date stipulée au paragraphe 1 et servira uniquement à calculer l'intérêt sur les comptes en souffrance.

Comptes et vérification

1. L'entrepreneur doit tenir des comptes et des registres appropriés sur les coûts des travaux ainsi que des dépenses et engagements effectués à l'égard de ces travaux, et il doit conserver les factures, les récépissés et les pièces justificatives qui s'y rattachent. Il doit conserver ces registres, y compris les connaissements et les autres preuves de transport ou de livraison, pour toutes les livraisons faites en vertu du contrat.



Annexe D

2. Si le contrat comprend des paiements pour le temps consacré par l'entrepreneur, ses employés, ses représentants, ses agents ou ses sous-traitants à l'exécution des travaux, l'entrepreneur doit tenir un registre du temps réel consacré chaque jour par chaque individu à l'exécution de toute partie des travaux.

3. L'entrepreneur, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du Canada pour leur disposition, doit conserver ces comptes, registres, factures, récépissés et pièces justificatives pendant six (6) ans après le dernier paiement effectué en vertu du contrat ou jusqu'au règlement des litiges ou réclamations en cours, selon la plus tardive des deux dates. Durant ce temps, l'entrepreneur doit mettre ces documents à la disposition des représentants du Canada pour vérification, inspection et examen. Les représentants du Canada pourront tirer des copies et prendre des extraits des documents. L'entrepreneur doit mettre à leur disposition les installations nécessaires à l'occasion de telles vérifications et inspections et fournir les renseignements que les représentants du Canada lui demandent à l'occasion en vue d'effectuer une vérification complète du contrat.



Annexe E – Tableau comparatif des modalités de gestion des contrats de sous-traitance

Gestion des contrats de sous-traitance	Échant. de vérif.	Gouv. américain	Gouv. australien	Secteur privé (examen de 6 entreprises)
Processus concurrentiel exigé pour les contrats de sous-traitance	37 %	Oui	S/O	Oui
Ventilation des travaux de sous-traitance dans la tâche ou la SRT	37 %	Oui	Oui	Non
Inclusion du taux de sous-traitance et de la méthode de paiement	84 %	Oui	Oui	Non
Exigence de sécurité pour les contrats de sous-traitance	91 %	Oui	S/O	Oui
État annuel des coûts incluant une ventilation des coûts de sous-traitance	46 %	Oui	S/O	Non
Référence aux CUA des contrats de sous-traitance/responsabilisation	93 %	Oui	S/O	Oui
Droits de propriété intellectuelle	70 %	Oui	Oui	Oui
Identification des principaux sous-traitants ou fournisseurs	37 %	Oui	Oui	Oui
Droit d'accès du RAQ aux installations du sous-traitant	80 %	Oui	S/O	Oui
L'entrepreneur donne avis du paiement de redevance.	50 %	Oui	Oui	Non
L'entrepreneur exercera les garanties des contrats de sous-traitance.	54 %	Oui	Oui	Non
EFG/MFG pour l'entrepreneur ou le sous-traitant	68 %	Oui	Oui	Non
Clause de vérification du temps	94 %	Oui	S/O	Non
Clause de vérification discrétionnaire	98 %	Oui	S/O	Non

Tableau 2. Modalités courantes de gestion des contrats de sous-traitance. Les clauses contractuelles utilisées par le gouvernement canadien pour la gestion des contrats de sous-traitance sont plus strictes que celles du secteur privé et du gouvernement australien. Toutefois, le gouvernement américain utilise un système électronique de production de rapports sur les contrats de sous-traitance qui permet de suivre l'information pertinente et qui contient des renseignements clés comme la valeur des contrats, leur durée, leur importance, etc. Selon la politique américaine de gestion des contrats de sous-traitance, le système d'approvisionnement auprès de fournisseurs doit être soumis à un examen tous les trois ans pour garantir que les contrats de sous-traitance sont adjudgés en fonction du meilleur rapport qualité-prix. La gestion de la valeur acquise est également exigée dans le cas des contrats à long terme ou de plus grande valeur.

