



National
Defence

Défense
nationale

Chief Review Services Chief - 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 :
Conditions de paiement contractuelles

Mars 2011

7050-52 (CS Ex)



Canada 

Mise en garde

La présente vérification est axée sur la gestion des contrats du ministère de la Défense nationale (MDN). Par conséquent, aucun entrepreneur n'a été consulté ou inclus dans le cadre de la vérification.



Table des matières

Acronymes et abréviations	i
Sommaire des résultats	iii
Introduction	1
Contexte	1
Objectif	1
Portée	1
Méthodologie	1
Critères	1
Constatations et recommandations	2
Politique d'approvisionnement régissant les conditions de paiement	2
Clauses requises	5
Mouvements de trésorerie des contrats	7
Garantie	9
Clauses contractuelles à valeur ajoutée	10
Autorisation de tâches	12
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Critères de vérification	B-1
Annexe C – Mécanismes de contrôle des bases de paiement	C-1



Acronymes et abréviations

AC	Autorité contractante
ADP	Approbation définitive de projet
AT	Autorisation de tâches
BPR	Bureau de première responsabilité
CCUA	Clauses et conditions uniformisées d'achat
COTS	Commercial standard
CS Ex	Chef – Service d'examen
CT	Conseil du Trésor
Dév	Développement
DGSMCA	Directeur général – Systèmes de matériel et chaîne d'approvisionnement
DP	Demande de propositions
DPPM	Directeur – Politiques et procédures (Matériel)
G\$	Milliards de dollars
GPE	Grand projet de l'État
HTML	Hélicoptère de transport moyen à lourd
ISC	Intégration des systèmes de combat
MAA	Manuel d'administration des achats
MCH/FELEX	Modernisation des navires de la classe HALIFAX/prolongation de la vie de l'équipement des frégates
MDN	Ministère de la Défense nationale
MERX	Service électronique d'appels d'offres du gouvernement du Canada
Mod	Modifié
MOTS Mod	Militaire standard modifié
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PHM	Projet d'hélicoptère maritime
R&R	Réparation et révision
RA	Responsable des achats
SEA	Simulation d'effets d'armes
SES	Soutien en service
SGC	Système de gestion des communications (du CP140 Aurora)



SGD	Systeme de gestion de données (du CP140 Aurora)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
TFBT	Taux fixe basé sur le temps
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada



Sommaire des résultats

Depuis 2005, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué plusieurs vérifications de la gestion des contrats qui lui ont permis de cerner des problèmes touchant des conditions de paiement contractuelles qui n'assurent pas l'optimisation des ressources. En octobre 2009, il a analysé des contrats actifs adjugés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) afin que le MDN puisse déterminer les contrats assortis de conditions de paiement à risque plus élevé¹.

Le CS Ex a identifié 47 contrats évalués à environ 26 milliards de dollars (G\$), ce qui représentait 95 p. 100 des obligations contractuelles du Ministère. Ces contrats variaient entre 6,2 M\$ et 4,2 G\$ et renfermaient 140 bases de paiement².

La vérification visait à déterminer si les conditions de paiement utilisées dans ces contrats assuraient l'optimisation des ressources.

Constatations et recommandations

Politique d'approvisionnement régissant les conditions de paiement

Dans le cas de certains processus d'achat, la politique de passation des contrats du gouvernement exige un apport du MDN dans les contrats adjugés par TPSGC qui a un impact sur les conditions de paiement contractuelles. Le partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services actuel impose des limites à la participation du MDN dans les domaines des rapports sur la valeur acquise (ou réalisée), de l'examen des demandes de soumissions avant leur diffusion et de la participation aux négociations contractuelles³.

Le personnel d'approvisionnement du MDN a fait remarquer que le niveau de participation du Ministère dépend souvent du niveau d'expérience des responsables des achats (RA) du MDN ainsi que de leur relation avec l'autorité contractante (AC) de TPSGC. En conséquence, le niveau de participation du MDN dans ces domaines variera d'un contrat à l'autre. Le partage des responsabilités devrait refléter les pratiques administratives réelles.

Évaluation globale

L'amélioration de la politique régissant les conditions de paiement contractuelles et le recours à des clauses de contrôle des contrats obligatoires et facultatives aideront le Ministère à mieux optimiser les ressources dans le cadre de ses contrats.

¹ CS Ex – Analyse de contrats, 2009 (<http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2009/129P0875-fra.aspx>).

² Un seul contrat aura souvent plusieurs bases de paiement (prix fixe, frais remboursables, etc.) pour les travaux à accomplir. Les 47 contrats examinés durant la vérification renfermaient en tout 140 bases de paiement.

³ Le partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services, version 10-2 (2010-08-16) – entente avec le MDN.



Il est recommandé que l'« entente sur le partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN » soit révisée afin de supprimer certaines limites imposées au MDN et de refléter les pratiques administratives réelles.

Clauses requises

Le personnel d'approvisionnement n'a pas veillé à ce que les clauses et conditions uniformisées d'achat (CCUA) de TPSGC qui étaient requises soient incluses dans les contrats. ||| et 30 contrats à paiements progressifs d'environ 11 G\$ ne comportaient pas de clauses de retenue obligatoires. Le fait d'inclure ces clauses maximiserait les chances d'optimiser les ressources du Ministère.

Il est recommandé que le MDN modifie le Manuel d'administration des achats (MAA) afin d'inclure sept clauses clés sur les conditions de paiement dans le formulaire 9200 de TPSGC, « Demande de biens et de services ».

Mouvements de trésorerie des contrats

Sur 47 contrats évalués à 6,68 G\$, sept prévoyaient ||| La proportion des mouvements de trésorerie ||| variaient entre ||| du total des mouvements de trésorerie des contrats. La vérification a révélé des cas où ||| et/ou ||| En pareils cas, le Ministère |

Il est recommandé de faire en sorte que l'équilibre entre les mouvements de trésorerie pour les premières livraisons et la production restante ne compromette pas le projet.

Garantie

||| Même si le prix d'une garantie peut représenter de 2 à 3 p. 100 de la valeur d'un contrat, |||

Il est recommandé qu'un processus de ||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||
|||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||| Dans le cadre des futurs contrats, le
cas échéant, les fournisseurs devraient être tenus de faire un rapport sur l'avancement des
travaux/réclamations au titre de la garantie.

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

En juin 2009, le CS Ex a effectué une analyse de contrats du MDN adjugés par TPSGC. Au moyen de cinq critères spécifiques⁴, il a relevé 51 contrats assortis de conditions de paiement à risque plus élevé⁵. Sur ces 51 contrats, cinq (d'une valeur approximative de 67 M\$) ont été retirés de l'échantillon de vérification à cause de leur faible valeur et d'erreurs dans la base de données de l'Environnement automatisé de l'acheteur. Au moment de la vérification, les 47⁶ contrats restants représentaient 95 p. 100 des obligations contractuelles du MDN/TPSGC.

Population de contrats du MDN

Au moment de la vérification, il y avait 5 022 contrats du MDN de 27,3 G\$ adjugés par TPSGC.

Objectif

Déterminer si les conditions de paiement utilisées dans les contrats du MDN adjugés par TPSGC assurent l'optimisation des ressources.

Portée

Dans le rapport de son « Analyse de contrats » (octobre 2009), le CS Ex a identifié 47 contrats du MDN adjugés par TPSGC, d'une valeur de 26 G\$.

Les projets de construction du MDN adjugés par Construction de Défense Canada (7 982 contrats évalués à 2 G\$) ont été exclus de la vérification. En outre, les contrats adjugés par le MDN (3 145 contrats évalués à 210,2 M\$) ont été exclus étant donné leur valeur relativement négligeable.

Méthodologie

- Examen du Guide des approvisionnements de TPSGC et du MAA du MDN;
- Questionnaire du CS Ex envoyé à 47 RA du MDN;
- Examen de 47 contrats et leurs modifications, y compris les demandes 9200 connexes du MDN, les plans d'achat du MDN/TPSGC, les demandes de propositions (DP), les demandes de paiement partiel et les documents justificatifs;
- Consultation auprès des RA du MDN/AC de TPSGC.

Critères

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

⁴ Importance relative, type de paiement, bases de paiement, expertise en approvisionnement et durée du contrat.

⁵ Les critères sont expliqués dans l'Analyse de contrats, CS Ex, 2009 (<http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2009/129P0875-fra.aspx>).

⁶ Il restait 46 contrats, mais celui du C130J, qui représentait à la fois l'acquisition et le soutien en service (SES), a été analysé comme s'il s'agissait de deux contrats distincts, d'où le chiffre 47.



Constatations et recommandations

Politique d'approvisionnement régissant les conditions de paiement

Le Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services impose certaines limites à la capacité du MDN de faire en sorte que les conditions et bases de paiement contractuelles assurent l'optimisation des ressources.

La bonne gestion des achats de matériel de défense est la responsabilité concertée du MDN, de TPSGC, du Conseil du Trésor (CT) et d'Industrie Canada. La Politique sur les services communs du CT fournit le cadre de base dans lequel les ministères clients et TPSGC fonctionnent⁷. Un Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services offre un cadre de responsabilisation à l'égard de tous les biens et services que TPSGC achète pour le compte du MDN⁸. Ce partage limite à un rôle de participant celui des RA du MDN dans l'élaboration des conditions de paiement contractuelles clés (« MDN participe normalement »)⁹. Pour veiller à ce que le MDN demeure indépendant de tout fournisseur éventuel, il convient que TPSGC soit le ministère responsable dans le cadre de certains processus contractuels.

Le MAA du MDN reconnaît que la détermination de modalités contractuelles pertinentes, y compris des bases de paiement, constitue un élément de contenu standard à indiquer dans le formulaire 9200 de TPSGC (demande de biens et de services) dûment rempli par le MDN. Selon le Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services, TPSGC est responsable des modalités de paiement. L'échantillon de contrats utilisé aux fins de la vérification a révélé que les conditions de paiement demandées par le MDN étaient toutes incluses dans le contrat final. Or, dans le cas des activités contractuelles énumérées ci-dessous qui figurent dans le Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services, il existe certaines limites qui pourraient empêcher l'État d'assurer l'optimisation des ressources.

Rapports sur la valeur acquise (ou réalisée). Les rapports sur la valeur acquise qui sont établis par le fournisseur permettent aux gestionnaires de contrats du MDN de surveiller le coût en fonction de l'avancement des travaux exécutés dans un contrat. ||| D'autre part, le MAA du MDN exige que les RA surveillent les coûts, le calendrier des livrables et le rendement de l'entrepreneur pour tous les contrats pertinents. Dans l'échantillon de vérification, on trouve |||

⁷ À titre de fournisseur de services communs (TPSGC) et en tant qu'utilisateur de services communs (MDN), les deux ministères doivent travailler ensemble afin de créer un environnement qui favorise le choix et la souplesse et d'adopter un mode de fonctionnement rentable (Politique sur les services communs du CT, 2006).

⁸ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), annexe 1.2.

⁹ Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services, version 10-2 (2010-08-16) – entente avec le MDN.



Demande de propositions. Pour s'assurer que les conditions de paiement contractuelles requises dans le formulaire 9200 de TPSGC présenté par le MDN ont été incluses dans la DP, les RA du MDN devraient avoir l'occasion d'examiner la DP finale. Le MAA exige que les RA du MDN demandent d'examiner l'ébauche de la DP avant qu'elle soit envoyée au Service électronique d'appels d'offres du gouvernement (MERX)¹¹. Toutefois, le Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services exige uniquement que TPSGC envoie la copie finale de la DP au MDN en même temps qu'il l'envoie à l'industrie. Pour assurer l'uniformité entre le partage des responsabilités et le MAA, et faire en sorte que toutes les conditions de paiement requises du MDN soient incluses dans la DP, il faudrait modifier le partage des responsabilités en conséquence.

Négociation des contrats à fournisseur unique. Le MAA et le Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services exigent uniquement que

		L'échantillon de vérification renfermait				
				¹²		
				¹³.		

Examen de l'ébauche de contrat. Bien que le partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de services indique que le RA du MDN est responsable d'examiner l'ébauche de contrat¹⁴, le MAA stipule que le RA du MDN examinera l'ébauche de contrat seulement à la demande de l'AC de TPSGC¹⁵. Certains

¹⁰ L'indice rendement-coûts représente le coût budgété divisé par le coût réel.
¹¹ MAA, octobre 2010, article 3.6.3.3.
¹² Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), article 5.85.
¹³ CS Ex – Vérification du contrat de maintenance du CF188 Hornet, 2002; CS Ex – Vérification du Projet général de défense chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN), 2008 (<http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2008/141P0809-fra.asp>).
¹⁴ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), article 4.8.
¹⁵ MAA, octobre 2010, article 4.2.3.2.2.2, point C.

clients de la vérification ont mentionné des cas où ||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||
|||||||||||||||||||||||||||||||||||||||||| Il est proposé de modifier le MAA du
MDN afin qu'il soit conforme à la politique faisant davantage autorité, en l'occurrence le
Partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN pour l'acquisition de biens et de
services.

Coopération interministérielle. Une communication efficace entre le MDN et TPSGC s'établit au cas par cas, selon la complexité du contrat¹⁶. Le niveau de participation du MDN dépend souvent du niveau d'expérience du RA du MDN et de l'AC de TPSGC, ainsi que de leur relation. Des RA expérimentés sont plus susceptibles de participer à l'élaboration ou à l'évaluation des critères applicables aux soumissions, et également d'examiner la DP et les ébauches de contrats malgré les limites imposées par la politique. Le partage des responsabilités ne reflète pas les pratiques administratives réelles.

Recommandation

Le SMA(Mat) demande que l'« entente sur le partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN » soit révisée afin de supprimer certaines limites imposées au MDN et de refléter les pratiques administratives réelles.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

¹⁶ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), annexe 1.2 (section A).

Clauses requises

Les clauses uniformisées d'achat prescrites dans la politique d'approvisionnement de TPSGC pour contrôler les coûts n'étaient pas utilisées de façon systématique.

Pour assurer l'optimisation des ressources du Canada, le Guide des approvisionnements de TPSGC fournit aux AC de TPSGC des modalités contractuelles spécifiques qui doivent être en place compte tenu de la nature du contrat ainsi que de la méthode et des bases de paiement choisies qu'il renferme. Le MAA du MDN enjoint également aux RA du MDN d'inclure les clauses contractuelles appropriées dans la demande de contrat (formulaire 9200) présentée à TPSGC. Bien que le Guide des CUA de TPSGC comprenne environ 700 clauses contractuelles différentes, il faudrait toujours tenir compte d'une liste de contrôle des sept clauses clés se rapportant aux bases de paiement (voir l'annexe C). Comme le montre le tableau 1, un certain nombre de contrats ne renfermaient pas la clause appropriée.

Numéro	Clauses manquantes	Nbre de contrats	Valeur des paiements (M\$)
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

Tableau 1. Clauses contractuelles manquantes. Ce tableau indique seulement la valeur des paiements à TFBT et des paiements progressifs, et non la valeur totale des contrats. Les rangées mises en évidence (1, 2 et 3) montrent || contrats qui ne contenaient pas les clauses de |||

Clause de retenue. Pour assurer le rendement du fournisseur et aider à éviter des paiements en trop pour ce qui est de l'avancement des travaux, les contrats à paiements progressifs doivent renfermer une clause de retenue¹⁷. Dans l'échantillon de vérification, sur les || contrats d'une valeur de |||

Incidence des retenues

Si ||| étant donné la durée moyenne d'un contrat, soit six ans, une retenue mensuelle de 10 p. 100 aurait représenté |||

¹⁷ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), article 4.70.30.25 (Nota : Dans le cas des paiements progressifs qui incluent des paiements d'étape, les retenues sont facultatives. La constatation n'englobait pas les paiements d'étape.)

Nous avons également constaté que ||| Une vérification récente d'un contrat de réparation et de révision (R&R) de la Marine a révélé que l'absence de clauses de retenue avait permis de retarder d'un an la modification de systèmes d'armes et que rien n'avait incité l'entrepreneur à livrer le matériel à temps¹⁸.

Contrats à taux fixe basé sur le temps. Des contrats à TFBT sont le plus souvent utilisés lorsqu'il est difficile de prévoir l'étendue ou la durée des travaux¹⁹. Pour atténuer le risque que des entrepreneurs fassent payer des taux plus élevés, des heures non travaillées ou des frais en double, les contrats à TFBT doivent inclure des clauses de vérification du temps et de vérification discrétionnaire²⁰.

|||

Contrats à fournisseur unique et à prix ferme. Comme il n'y a aucune concurrence par les prix dans les contrats à fournisseur unique, il faut procéder à une analyse des coûts pour négocier un taux de bénéfice raisonnable. Pour assurer le respect des taux de bénéfice négociés, le Guide des approvisionnements stipule que les contrats non concurrentiels évalués à plus de 50 000 \$ doivent inclure une clause de vérification discrétionnaire²¹.

|||²². |||

Recommandation

Le SMA(Mat) devrait modifier le MAA pour s'assurer que les sept clauses clés sur les conditions de paiement sont prises en compte lorsqu'est rempli le formulaire 9200 de demande de biens et de services de TPSGC.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

¹⁸ |||

¹⁹ Guide des approvisionnements de TPSGC, article 4.70.20.10 « il est possible d'établir, dans des limites raisonnables, les taux pour la main-d'œuvre directe et les frais généraux qui s'appliqueront pendant la période du contrat ».

²⁰ Guide des CUA de TPSGC, clauses C0711C (Taux horaire fixe) et C0705C (Vérification discrétionnaire).

²¹ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), article 4.70.35.1 – Contrats à prix ferme.

²² |||



Mouvements de trésorerie des contrats

Certaines conditions de paiement permettent aux mouvements de trésorerie lors de la première livraison de varier entre ||| de la valeur du contrat.

Pour que le Ministère puisse acheter en temps opportun des systèmes de combat de pointe, des contrats touchent des produits militaires ou commerciaux standard (COTS) modifiés et d'autres exigent davantage de travaux de développement. Par conséquent, les premières livraisons dans le cas de grands projets d'acquisition d'immobilisations sont essentielles pour faire en sorte que le système de combat soit conforme à l'exigence de performance du MDN. Comme on peut s'y attendre, les calendriers et les coûts des systèmes expérimentaux sont plus difficiles à prévoir. En outre, le MDN ou TPSGC n'a établi aucune ligne directrice pour aider à déterminer quelle proportion de la valeur totale des mouvements de trésorerie du contrat la première livraison devrait représenter.

Nous avons examiné tous les contrats d'acquisition de l'échantillon qui renfermaient des dispositions en matière de première livraison afin de déterminer s'il y avait une corrélation entre l'établissement des calendriers et les mouvements de trésorerie des projets.

²³						

Tableau 2. |||

²³ Pour le contrat de SEA, le « pourcentage de la durée du contrat pour la première livraison » et le « pourcentage de la valeur du contrat pour la première livraison » ont été calculés à partir de la valeur d'acquisition de 91 M\$.

|||||

Bien que la plupart des grands contrats d'acquisition d'immobilisations soient conclus avec des entrepreneurs de défense bien établis dont les produits sont éprouvés, |||||

|||||

|| Cette situation s'est produite |||||

|||||²⁴.

Recommandation

Le SMA(Mat) devrait s'assurer |||||

|||||

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

²⁴ |||||



Garantie

|||||

L'inclusion d'une disposition de garantie dans les contrats permet au MDN de s'assurer que des travaux ou matériaux défectueux sont réparés ou remplacés aux frais de l'entrepreneur²⁵. L'Instruction de gestion du matériel 1020 du MDN stipule que des dispositions de garantie doivent être mises en place pour tous les articles d'un coût à l'unité supérieur à 100 000 \$. En outre, il incombe au RA du MDN d'administrer certains aspects de la disposition de garantie et d'instaurer un système d'observation ou de suivi²⁶. Par ailleurs, dans certains contrats, le CS Ex a constaté que le fournisseur était obligé de suivre les travaux sous garantie et d'en faire rapport²⁷.

Dans l'échantillon de vérification, 45 contrats renfermaient une disposition de garantie de 12 mois à la fois pour les biens et les services.

Dans un questionnaire qui leur a été envoyé durant la vérification, les RA du MDN visés par l'échantillon de contrats ont été appelés à fournir des copies des réclamations qui avaient été faites en vertu de la garantie prévue dans les contrats. |||||

Bien que des clauses contractuelles de garantie soient en place, |||||
||| Les fournisseurs incluent les travaux sous garantie dans le prix de leur soumission, et le coût d'une garantie peut représenter de 2 à 3 p. 100 de la valeur d'un contrat. Des travaux sous garantie d'une valeur de 494 M\$
|||²⁸ |||²⁹.

Recommandation

Le SMA(Mat) devrait |||||

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

²⁵ Guide des CUA de TPSGC, clause 9601/2030 – Conditions générales – Formule détaillée, article 20.

²⁶ Instruction de gestion du matériel 1020 du MDN, 1999.

²⁷ CS Ex – Vérification interne : Contrat de maintenance de l'Airbus, 2007.

²⁸ La valeur de la garantie correspond habituellement à 2 p. 100 de la valeur du contrat. Par conséquent, pour 47 contrats évalués à 24,7 G\$, il s'agirait de 494 M\$.

²⁹ |||||



Clauses contractuelles à valeur ajoutée

Les conditions de paiement contractuelles n'incluaient pas toutes des clauses visant à optimiser l'optimisation des ressources.

Le Guide des approvisionnements et les CCUA de TPSGC exigent que certaines clauses soient incluses dans les contrats afin d'atténuer les risques pour l'État. Ces risques sont généralement liés à certains biens/services, groupes de produits, stratégies de sélection des fournisseurs et bases de paiement qui nécessitent une attention particulière. Toutefois, à partir de l'échantillon de vérification, il est possible aux RA du MDN de recommander à l'AC de TPSGC d'autres clauses relatives aux conditions de paiement afin d'aider à optimiser l'optimisation des ressources, comme l'indique le tableau 3.

Numéro d'ordre	Type de clause	Nombre de contrats possibles	Valeur contractuelle (G\$)	Condition préalable au contrat
1	Analyse des coûts	13	5,2 \$	Travaux périodiques avec base de référence des coûts
2	Prix ferme/Achats en masse	10	2,5 \$	Biens et services répétitifs
3	Gains d'efficacité de la courbe d'apprentissage	8	3,7 \$	Nouveaux travaux avec accroissement de la production
4	Prime d'encouragement	6	1,1 \$	Nécessité d'accroître le rendement du fournisseur

Tableau 3. Clauses contractuelles à valeur ajoutée. Les clauses contractuelles des numéros d'ordre 1 et 4 seraient avantageuses tant pour le fournisseur que pour le Ministère.

Analyse des coûts. La clause d'analyse des coûts encourage le fournisseur à suggérer des mesures d'économie pour les travaux périodiques dont la base de référence des coûts est connue. L'État et l'entrepreneur se partagent les économies réalisées. Cette clause a été appliquée dans les contrats d'avionique du CF188 Hornet. Sur les 47 contrats examinés dans l'échantillon de vérification, neuf renfermaient une clause d'analyse des coûts. Treize autres contrats de R&R/SES dans l'échantillon, évalués à 5,2 G\$, auraient pu également bénéficier d'une telle clause. Cette dernière ne présente aucun risque additionnel pour l'État ou l'entrepreneur, et il n'est pas nécessaire de l'appliquer si des économies ne peuvent être réalisées.

Prix ferme. Dans d'autres vérifications de contrats, le CS Ex a constaté qu'il était possible de transformer des travaux périodiques à frais remboursables en travaux à prix fixe. Par exemple, cette stratégie a engendré des économies annuelles de 2,7 M\$ par suite de la vérification du contrat de maintenance du CF188 Hornet³⁰. Durant la présente vérification, nous avons jugé que 10 des 47 contrats comportaient des activités de nature répétitive et que leur base de paiement actuelle était à frais remboursables.

³⁰ CS Ex – Suivi de la vérification interne : Contrat de soutien technique des systèmes (CSTS) du CF188 Hornet, 2009 (<http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2009/136P0902-fra.aspx>).



Achats en masse. On pourrait réduire les coûts grâce à l'achat en masse de matériel pour certains contrats échantillonnés. Ce type d'achat a donné lieu à des économies de 2,2 M\$ par suite d'une vérification du CS Ex portant sur un contrat de maintenance d'aéronef³¹.

Gains d'efficience de la courbe d'apprentissage. Les fournisseurs accroissent habituellement leur efficience à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience dans une nouvelle tâche. Ainsi, un gain d'efficience maximal de 20 p. 100 est possible chaque fois que la production double³². Même si aucun des contrats échantillonnés ne renferme expressément de dispositions relatives à la courbe d'apprentissage, de tels gains d'efficience devraient faire partie du processus d'évaluation des soumissions afin d'assurer l'optimisation des ressources. Ces occasions peuvent se présenter dans les contrats de R&R (temps et matériaux) exigeant des révisions ou modifications répétitives. Justement, dans un contrat de la Marine vérifié par le CS Ex, des économies de 2,8 M\$ étaient possibles grâce à des gains d'efficience de la courbe d'apprentissage³³. L'échantillon de vérification renfermait huit contrats de R&R d'une valeur de 3,7 G\$ où des gains d'efficience seraient possibles au niveau de la courbe d'apprentissage.

Frais remboursables avec prime d'encouragement. Cette base de paiement permet de rembourser l'entrepreneur des coûts engagés et de rajuster le niveau de bénéfice selon que les coûts réels sont supérieurs ou inférieurs au prix visé³⁴. Les contrats axés sur le rendement qui relient des incitatifs aux cibles de rendement sont assez nouveaux pour le MDN, et TPSGC offre peu de lignes directrices à ce sujet. Par conséquent, nous avons constaté que seulement 14 des 47 contrats renfermaient une base de paiement axée sur une prime d'encouragement. La valeur totale des primes d'encouragement des contrats s'élevait à 165 M\$, ce qui représente une portion relativement faible de la valeur de l'échantillon de vérification (0,65 p. 100). Ce dernier contenait six autres contrats d'une valeur de 1,1 G\$ qui auraient pu bénéficier d'une prime d'encouragement.

Bien que des primes d'encouragement puissent convenir à davantage de contrats, certains RA du MDN ont exprimé des réserves concernant le fait d'accroître les bénéfices du fournisseur pour obtenir un niveau de rendement acceptable. On a fait observer qu'une prime au rendement forfaitaire, qui diminue les bénéfices d'un fournisseur en situation de dépassement de coûts, n'a été utilisée qu'à deux reprises dans l'échantillon de vérification, soit un montant total de 6,2 M\$.

Recommandation

Pour les futures demandes de contrats, le SMA(Mat) devrait dresser une liste de contrôle des clauses à valeur ajoutée afin d'aider le personnel d'approvisionnement à accroître l'optimisation des ressources.

BPR : SMA(Mat)

³¹ CS Ex – Vérification interne : Contrat de maintenance de l'Airbus, 2007.

³² Sawyer's Internal Auditing (5^e édition), 2005, page 520.

³³ CS Ex – Vérification interne des contrats de soutien du Système d'arme de combat rapproché (CIWS), 2008 (<http://www.crs-csex.forces.gc.ca/reports-rapports/2008/115P0836-fra.aspx>).

³⁴ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), article 4.70.20.15.



Autorisation de tâches

Environ 19 p. 100 de la valeur de l'échantillon de vérification concernent des autorisations de tâches (AT) qui sont liées à des travaux futurs sans base de paiement déterminée.

Une AT permet au MDN d'autoriser un entrepreneur à effectuer les travaux « sur demande », conformément aux conditions d'un contrat existant. Les contrats qui prévoient le recours à des AT sont habituellement des contrats de R&R ou de SES où il existe un besoin de service précis mais où l'on ne peut déterminer d'avance la nature et les échéances exactes des travaux. Lorsque le MDN requiert ces services, une AT est établie pour demander à l'entrepreneur de réaliser les travaux précisés³⁵.

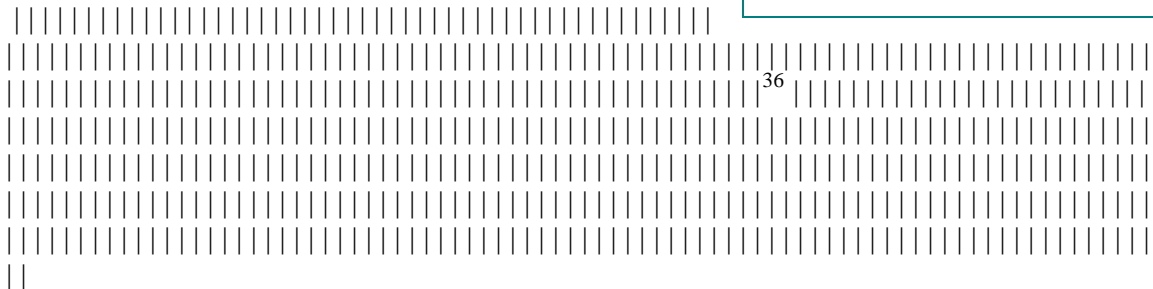
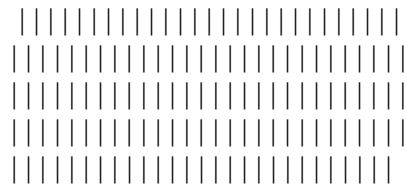
Sur 47 contrats, nous en avons relevé 40 qui renfermaient des dispositions relatives à des travaux d'AT évalués à 4,3 G\$. Dans cet échantillon d'AT, deux types de contrats ont été notés :

- AT de type 1 – une partie importante des travaux prédéfinis comme l'acquisition d'un bien ou d'un service continu, et une disposition prévoyant des travaux d'AT additionnels;
- AT de type 2 – tous les travaux sont assignés à l'aide d'AT.

Établissement du prix des AT. Le plus grand risque associé aux AT réside dans le fait que la base de paiement n'est pas précisée avant l'assignation de l'AT au fournisseur. En général, trois bases de paiement sont possibles dans le cas d'une AT :

- tâche à prix ferme;
- tâche assujettie à un prix plafond que le fournisseur ne peut pas dépasser, mais le prix final pourrait être inférieur;
- niveau d'effort qui peut être modifié avant que le fournisseur atteigne 75 p. 100 de l'estimation de prix initiale.

Hausse du coût des tâches



³⁶

³⁵ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), article 3.35.1.1 (a).

³⁶ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), Annexe 3.4 : Contrats comportant des autorisations de tâches (5h).



Dispositions en matière de TFBT. Nous avons relevé quatre contrats d'AT de type 1 qui comportaient des travaux d'environ 614 M\$ et qui ne renfermaient pas assez de clauses de contrôle des bases de paiement à l'égard des TFBT, dans le cas où le paiement de l'AT serait basé sur un niveau d'effort. Bien que le Guide des approvisionnements stipule que « [d]ans les contrats, il faudrait préciser clairement toutes les exigences relatives à la vérification »³⁷, ces quatre contrats ne contenaient aucune disposition exigeant une vérification du temps ou des vérifications discrétionnaires³⁸.

Recommandation

Pour les AT basées sur le niveau d'effort, s'assurer que des primes au rendement forfaitaires ont été envisagées à titre d'incitatif pour contrôler les coûts.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

³⁷ Guide des approvisionnements de TPSGC, version 10-2 (16 août 2010), Annexe 3.4 : Contrats comportant des autorisations de tâches (5h).

³⁸ Guide des CUA de TPSGC, clauses C0711C (Taux horaire fixe) et C0705C (Vérification discrétionnaire).



Annexe A – Plan d'action de la direction

Politique d'approvisionnement régissant les conditions de paiement

Recommandation du CS Ex

1. Le SMA(Mat) demande que l'« entente sur le partage des responsabilités entre TPSGC et le MDN » soit révisée afin de supprimer certaines limites imposées au MDN et de refléter les pratiques administratives réelles.

Mesure de la direction

Les problèmes soulevés dans la vérification reflètent des faiblesses au niveau de la gestion stratégique de l'appareil gouvernemental fédéral dans le domaine de l'acquisition de matériel de défense. Le MDN vise une participation stratégique avec TPSGC et le SCT afin de trouver des solutions stratégiques à long terme. Les propositions précisées dans la vérification sont des idées qui pourraient donner des résultats rapidement, et le MDN tient des consultations avec TPSGC sur leur adoption possible.

BPR : DPPM/DGSMCA/SMA(Mat)

Date cible : En cours

Clauses requises

Recommandation du CS Ex

2. Le SMA(Mat) devrait modifier le MAA pour s'assurer que les sept clauses clés sur les conditions de paiement sont prises en compte lorsqu'est rempli le formulaire 9200 de demande de biens et de services de TPSGC.

Mesure de la direction

Étant donné que le MDN joue un rôle de participant en ce qui a trait aux conditions de paiement contractuelles et que TPSGC est le principal responsable, on modifiera le MAA afin de donner des directives plus détaillées sur le choix des conditions de paiement appropriées et d'établir un lien avec les clauses de paiement de TPSGC.

BPR : DPPM 4/DGSMCA/SMA(Mat)

Date cible : Septembre 2011



Mouvements de trésorerie des contrats

Recommandation du CS Ex

3. Le SMA(Mat) devrait s'assurer que |||
|||
|||

Mesure de la direction

Le Directeur – Politiques et procédures (Matériel) (DPPM) établira des lignes directrices régissant l'élaboration d'un plan de mouvements de trésorerie qui sera intégré dans le MAA ainsi que dans le manuel de gestion des projets et la formation à cet égard.

BPR : DPPM 3 et DPPM 4/DGSMCA/SMA(Mat)

Date cible : Mars 2012

Garantie

Recommandation du CS Ex

4. Le SMA(Mat) devrait |||
|||
|||

Mesure de la direction

Le MAA sera examiné et révisé au besoin pour renforcer le secteur des réclamations au titre de la garantie.

BPR : DPPM 4/DGSMCA/SMA(Mat)

Date cible : Mars 2012



Clauses contractuelles à valeur ajoutée

Recommandation du CS Ex

5. Pour les futures demandes de contrats, le SMA(Mat) devrait dresser une liste de contrôle des clauses à valeur ajoutée afin d'aider le personnel d'approvisionnement à accroître l'optimisation des ressources.

Mesure de la direction

Le DPPM dressera une liste de contrôle des clauses à valeur ajoutée de façon progressive et sur la base de l'amélioration continue. Cette liste sera validée par les autorités fonctionnelles, puis intégrée dans les lignes directrices, la formation et/ou les boîtes à outils, le cas échéant.

BPR : DPPM 4/DGSMCA/SMA(Mat)

Date cible : Mars 2012

Autorisation de tâches

Recommandation du CS Ex

6. Pour les AT basées sur le niveau d'effort, s'assurer que des primes au rendement forfaitaires ont été envisagées à titre d'incitatif pour contrôler les coûts.

Mesure de la direction

Le MAA sera examiné et mis à jour au besoin afin de résoudre cette question.

BPR : DPPM 4/DGSMCA/SMA(Mat)

Date cible : Mars 2012



Annexe B – Critères de vérification

Objectif

Déterminer si les conditions de paiement utilisées dans les contrats échantillonnés aux fins de la vérification ont assuré l'optimisation des ressources.

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 cadres de gouvernance nécessaires pour déterminer les conditions de paiement contractuelles sont définis dans la politique et suivis.

Évaluation. Niveau 4 – La politique de passation des contrats du gouvernement impose au MDN certaines limites qui l'empêchent d'avoir un apport suffisant dans les contrats adjugés par TPSGC. Le MAA du MDN ne reflète pas systématiquement la politique d'approvisionnement de TPSGC.

Optimisation des ressources

2. **Critère.** Des méthodes et des bases de paiement pertinentes et efficaces sont utilisées dans les contrats du MDN adjugés par TPSGC pour maximiser l'optimisation des ressources.

Évaluation. Niveau 3 – Des conditions de paiement optimales qui aident à assurer l'optimisation des ressources n'étaient pas toujours prises en compte dans les contrats du MDN adjugés par TPSGC.

Contrôle

3. **Critère.** Des contrôles appropriés sont en place afin de réduire au minimum le risque que présentent pour l'État diverses conditions et bases de paiement contractuelles.
4. **Critère.** Des incitatifs contractuels ont été utilisés de façon appropriée et ont ajouté de la valeur aux méthodes et bases de paiement contractuelles.

Évaluation. Niveau 3 – L'absence des clauses et incitatifs requis n'a pas permis au Ministère d'assurer l'optimisation des ressources grâce aux conditions de paiement contractuelles.



Annexe C – Mécanismes de contrôle des bases de paiement

Mécanisme de contrôle	Base de paiement						
	Prix ferme	Prix ferme assujéti à l'ADP et au change	Frais remboursables avec taux fixe basé sur le temps	Frais remboursables avec prime d'encouragement	Frais remboursables avec tarif fixe	Frais remboursables avec tarif fondé sur les coûts réels	Frais remboursables sans tarif
 	A – FU	A – FU	A	A	A	A	A
 	A – FU, SU	A – FU, SU	N/A	A	N/A	N/A	N/A
 	N/A	N/A	A	N/A	N/A	N/A	N/A
 	N/A	N/A	A	N/A	N/A	N/A	N/A
 	N/A	N/A	A	A (sauf pour la R&R)	A	A	A
 	N/A	N/A	A	A	A	N/A	A
 	N/A	N/A	A	A	A	A	A

Légende :

A – Applicable

FU – Fournisseur unique

N/A – Non Applicable

SU – Soumission unique

Tableau 4. Mécanismes de contrôle des bases de paiement. Ce tableau indique les mécanismes de contrôle appropriés qui doivent être inclus dans les modalités contractuelles, compte tenu des bases de paiement choisies.

