



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 du processus de recouvrement
des paiements contractuels en trop

Septembre 2011

7053-75 (CS Ex)



Canada 

Mise en garde

La présente vérification ne vise pas à évaluer le rendement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) ou des entrepreneurs; il s'agit plutôt d'une appréciation interne des processus et pratiques en vigueur au sein du ministère de la Défense nationale (MDN).



Table des matières

| | |
|---|------------|
| Acronymes et abréviations | i |
| Sommaire des résultats | ii |
| Introduction | 1 |
| Contexte | 1 |
| Objectif..... | 1 |
| Portée | 1 |
| Méthodologie | 2 |
| Constatations et recommandations | 3 |
| Surveillance | 3 |
| Gouvernance | 6 |
| Gestion des risques | 8 |
| Mise à jour sur l'état des demandes antérieures du MDN en vue de vérifications de SVC | 11 |
| Annexe A – Plan d'action de la direction..... | A-1 |
| Annexe B – Critères de vérification..... | B-1 |



Acronymes et abréviations

| | |
|-------------|---|
| AC | Autorité contractante |
| AF | Année financière |
| BPR | Bureau de première responsabilité |
| CD | Comptes débiteurs |
| CS Ex | Chef – Service d’examen |
| CSP | Contrat de soutien provisoire |
| DCF | Directeur – Comptabilité financière |
| DFPP | Directeur – Finances (Politiques et procédures) |
| DPSGM | Directeur – Plans stratégiques (Groupe des matériels) |
| G\$ | Milliards de dollars |
| GLG | Grand livre général |
| GVC | Groupe de la vérification des coûts |
| LGFP | <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> |
| MAF | Manuel d’administration financière |
| MDN | Ministère de la Défense nationale |
| PVC | Programme de vérification des coûts |
| RA | Responsable des achats |
| RST | Représentant des services techniques |
| SIGRD | Système d’information de gestion des ressources de la Défense |
| SMA(Fin SM) | Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère) |
| SMA(Mat) | Sous-ministre adjoint (Matériels) |
| SOSA | Soutien optimisé des systèmes d’armes |
| SVC | Services de vérification Canada |
| TPSGC | Travaux publics et Services gouvernementaux Canada |
| VAP | Véhicule aérien principal |
| VBLR | Véhicule blindé léger à roues |



Sommaire des résultats

Conformément à son plan de travail de vérification interne pour l'année financière (AF) 2009-2010, le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué une vérification du recouvrement des paiements en trop à partir de vérifications de la gestion des contrats et des coûts.

Entre janvier 2003 et février 2010, le CS Ex a reçu 213 rapports de Services de vérification Canada (SVC) concernant des vérifications de contrats du MDN. Ces rapports indiquaient des trop-payés possibles de 71,8 M\$ à soumettre à un examen plus approfondi de la part de l'État. Après la diffusion d'un rapport de vérification de SVC, TPSGC prend l'initiative de confirmer les trop-payés et de négocier un règlement avec l'entrepreneur. En tant que responsable des achats (RA) à l'égard du contrat, le MDN est chargé de percevoir le remboursement auprès de l'entrepreneur et de le consigner.

Avant de renouveler le Programme de vérification des coûts (PVC) en 2009, TPSGC finançait tous les services de vérification d'entrepreneurs et déterminait les contrats qui étaient vérifiés. Le renouvellement du PVC a exigé que les ministères clients assument à l'avenir le coût des vérifications d'entrepreneurs¹.

Constatations et recommandations

Surveillance. Le roulement des RA du MDN et l'absence d'un point de contact central se traduisent par une information limitée sur l'état d'avancement du recouvrement des trop-payés. En effet, sur les 47 rapports de vérification de SVC qui ont été échantillonnés, les RA du MDN n'ont pu fournir de l'information sur le recouvrement des trop-payés possibles que pour trois rapports. Aucun des RA interrogés qui sont entrés en fonction après la fin d'une vérification de leurs contrats par SVC n'a été mis au courant de cette vérification et de la nécessité d'un suivi éventuel. Les renseignements additionnels recueillis auprès de TPSGC ont montré que des recouvrements totalisant 21,25 M\$ avaient été reçus à l'égard de 27 des 47 rapports de vérification de SVC échantillonnés. Au moment de la vérification, des recouvrements liés à 14 rapports étaient en cours de négociation. Au moins deux années s'étaient écoulées depuis la date de diffusion des 14 rapports de SVC. Plus les négociations sont longues, plus il est difficile de recouvrer des trop-payés en raison du roulement des RA du MDN et de la difficulté accrue de trouver et de vérifier les documents justificatifs.

Évaluation globale

Pour tirer pleinement parti des possibilités d'économies indiquées dans les vérifications d'entrepreneurs, le Ministère a besoin de mettre en œuvre de meilleures pratiques de gestion des risques et de renforcer la gouvernance et la surveillance du processus de recouvrement des trop-payés aux entrepreneurs.

¹ Communiqué de novembre 2009 que TPSGC a envoyé à tous les employés de la Direction générale des approvisionnements au sujet du PVC.



Il est recommandé que le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) établisse un point de contact central pour recueillir l'information sur les vérifications d'entrepreneurs et surveiller les progrès des négociations de règlements dans le cas des contrats du SMA(Mat).

Gouvernance. Le Manuel d'administration financière (MAF) renferme certaines directives ministérielles, mais il faut préciser davantage les responsabilités et mieux communiquer les procédures. Les données provenant des dossiers de projet indiquaient que des recouvrements de 22,2 M\$ avaient été crédités aux obligations contractuelles actuelles ou futures au lieu d'être comptabilisés à titre de « remboursements des dépenses d'exercices précédents ». Les remboursements crédités aux dépenses de l'année courante peuvent être dépensés de nouveau par le Ministère. Or, cette pratique est contraire aux directives ministérielles, car les remboursements des dépenses d'exercices précédents sont considérés comme des recettes « publiques » plutôt que « ministérielles »². À l'heure actuelle, le MDN a le pouvoir légal de dépenser un montant égal au produit de la vente de biens excédentaires, même s'il s'agit là aussi de recettes publiques. Il n'existe aucun pouvoir similaire dans le cas des remboursements des dépenses d'exercices précédents. Pour inciter le MDN à recourir dans l'avenir à davantage de services de vérification d'entrepreneurs, il est proposé que le SMA(Mat), de concert avec le Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère) (SMA(Fin SM)), examine la possibilité de demander le pouvoir légal de dépenser un montant égal au remboursement des dépenses d'exercices précédents en ce qui concerne des paiements contractuels en trop. Par ailleurs, les transactions devraient être mieux identifiées dans le Système d'information de gestion des ressources de la Défense (SIGRD), car il est difficile actuellement d'obtenir des données globales sur les recouvrements.

Il est recommandé que le SMA(Fin SM) mette à jour le MAF afin de stipuler clairement les responsabilités à l'égard du processus de recouvrement des paiements contractuels en trop, de fournir de meilleures directives sur la marche à suivre pour consigner ces recouvrements et d'améliorer l'identification des transactions de recouvrement dans le SIGRD.

Gestion des risques. Les observations formulées dans les rapports de vérification de SVC n'ont pas été transformées en leçons retenues qui sont communiquées à l'échelle du Ministère. D'après l'analyse à laquelle le CS Ex a soumis les trop-payés indiqués dans l'échantillon de 47 rapports de vérification de SVC, il se peut que d'autres vérifications d'entrepreneurs soient nécessaires pour atténuer efficacement quatre des dix types courants de trop-payés, lesquels sont impossibles à déceler au moyen du processus actuel de vérification en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Toutefois, le nombre de vérifications d'entrepreneurs dans le cadre de contrats du MDN a diminué au fil des ans et, au moment de la vérification, aucune nouvelle vérification n'avait été confirmée pour 2011. L'une des principales raisons est que les services de vérification d'entrepreneurs, qui étaient auparavant financés par TPSGC, sont maintenant à la charge des ministères clients. De plus, les directives sur les options de

² Chapitre 1018-1, Gestion des revenus publics, du MAF.

financement ne sont pas claires à l'heure actuelle. La tenue de vérifications d'entrepreneurs au début d'un contrat de longue durée peut servir à empêcher des trop-perçus ultérieurement, ce qui procurerait au Ministère un avantage financier direct.

Il est recommandé que le SMA(Mat), de concert avec TPSGC, élabore un modèle axé sur les risques pour évaluer les risques de paiements contractuels en trop et ait recours à davantage de services de vérification d'entrepreneurs.

Demande de vérifications de SVC. Le MDN a donné suite à six des sept recommandations de vérifications antérieures qui proposaient de demander à TPSGC d'enquêter sur des trop-payés possibles de 42,62 M\$. Avant le renouvellement du PVC par TPSGC, le MDN pouvait recommander la tenue d'une vérification ou d'une enquête plus approfondie, mais il ne déterminait pas si ou quand elle aurait lieu. Au moment de la présente vérification du CS Ex (avril 2011), une vérification de SVC avait été amorcée à l'égard de cinq des sept contrats recommandés, et un sixième contrat avait été examiné par l'autorité contractante (AC) de TPSGC. Les négociations étaient terminées pour deux de ces six contrats. Au moment de la vérification du CS Ex, le MDN avait recouvré 1,17 M\$.

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

Entre janvier 2003 et février 2010, le CS Ex a reçu 213 rapports de vérification de SVC faisant état du recouvrement possible de 71,8 M\$ en bénéfices excédentaires et en trop-payés³ ayant trait à des contrats de défense. Dès qu'un rapport de vérification est publié par SVC, l'AC compétente de TPSGC doit valider les observations auprès de l'entrepreneur et négocier un règlement. Tandis que TPSGC prend l'initiative d'amorcer les vérifications de SVC et de négocier un règlement, le MDN en tant que RA est chargé de percevoir les remboursements des entrepreneurs et de les consigner⁴.

Le CS Ex n'est pas habilité à effectuer des vérifications externes portant sur des entrepreneurs du secteur de la défense. Il a plutôt vérifié la façon dont le MDN gère certains contrats de défense à plus haut risque. Dans sept vérifications antérieures de la gestion des contrats, le CS Ex a déterminé des trop-payés possibles de 42,62 M\$ et, chaque fois, il a recommandé que le MDN demande l'aide de TPSGC pour amorcer des vérifications de SVC afin de valider ces trop-payés éventuels.

Objectif

La présente vérification visait à évaluer les pratiques de contrôle, de gouvernance et de gestion des risques du MDN en ce qui touche le processus de recouvrement des paiements contractuels en trop.

Portée

La vérification a inclus :

- les politiques, les processus administratifs et les pratiques du MDN qui régissent la perception et la consignation des remboursements des entrepreneurs relativement aux 213 rapports de vérification de SVC publiés entre janvier 2003 et février 2010;
- les mesures prises par le MDN pour donner suite aux recommandations du CS Ex dans sept vérifications antérieures de la gestion des contrats ayant trait au recouvrement de trop-payés.

³ SVC, qui relève de TPSGC, effectue des vérifications afin d'évaluer les bénéfices excédentaires ou les trop-payés dans les demandes de paiement que les entrepreneurs présentent à l'État. Ces vérifications visent à attester l'exactitude des coûts réels et des systèmes de consignation des heures travaillées. Les bénéfices excédentaires ne sont recouvrables que si toute la série de contrats du même entrepreneur est vérifiée. SVC a volontairement envoyé au CS Ex 213 rapports entre janvier 2003 et février 2010. Toutefois, il se pourrait que SVC ait rédigé pendant cette période d'autres rapports de vérification de contrats du MDN qui n'ont pas été envoyés au CS Ex.

⁴ Guide des approvisionnements de TPSGC, chapitre 8, annexe 8.5, janvier 2010.



Il ne s'agit pas d'une vérification des processus administratifs de TPSGC ou des entrepreneurs. En raison de l'absence d'information au sein du MDN dans le cas de 44 des 47 rapports de vérification échantillonnés, les données ont été obtenues de la base de données électronique et des dossiers papier du Groupe de la vérification des coûts (GVC) de TPSGC. L'équipe de vérification du CS Ex n'a toutefois pas vérifié le système de suivi des recouvrements du GVC.

Méthodologie

- Questionnaires distribués aux RA du MDN chargés de 24 des contrats vérifiés par SVC, afin de déterminer le montant recouvré et la compréhension que les RA du MDN avaient du processus de recouvrement des coûts. Les 24 contrats étaient gérés par 18 RA du MDN.
- Entrevues menées auprès de personnel du SMA(Fin SM), du SMA(Mat), de la vérification interne de TPSGC, de l'AC de TPSGC et du GVC de TPSGC.
- Examen des politiques et procédures du MDN, de TPSGC et du Conseil du Trésor.
- Collecte et analyse de données du Système de gestion des données contractuelles, du SIGRD, de la base de données contractuelles de TPSGC et du système de tenue des dossiers du GVC de TPSGC.
- Prélèvement d'un échantillon de 47 contrats vérifiés par SVC pouvant totaliser des recouvrements de 57,5 M\$, afin de déterminer le montant réel recouvré. Cet échantillon représentait 80 p. 100 du total des recouvrements possibles de 71,8 M\$ indiqués dans les 213 rapports de vérification de SVC envoyés entre janvier 2003 et février 2010.

Constatations et recommandations

Surveillance

Des fonds additionnels peuvent être recouverts plus rapidement si le Ministère établit un processus de surveillance du recouvrement des paiements contractuels en trop.

Roulement du personnel responsable des achats

Le roulement des RA et l'absence de surveillance centrale exercée par le Ministère sur le recouvrement des paiements contractuels en trop se traduisent par une information limitée sur l'état d'avancement des mesures de recouvrement prises au sein du MDN. En effet, les données sur le règlement des cas de trop-payés⁵ n'étaient disponibles que pour trois des 47 rapports de vérification de SVC échantillonnés qui portaient sur des contrats gérés par 18 RA du MDN.

- Six des 18 RA savaient qu'une vérification de SVC avait eu lieu, mais trois des six ne connaissaient pas l'issue des constatations de la vérification ou ne pouvaient en fournir de preuve.
- Les six RA qui étaient au courant d'une vérification de SVC occupaient leur poste au moment de la vérification de SVC. Les RA qui n'étaient pas en fonction au moment de la vérification n'avaient pas été mis au courant de la vérification ni du fait que des mesures de suivi pourraient être requises.

L'équipe de vérification du CS Ex a consulté TPSGC pour obtenir de l'information concernant le règlement des 44 autres cas échantillonnés. Le tableau 1 résume les données recueillies.

| État de l'échantillon | Source d'information | Nbre de dossiers | Recouvrements possibles indiqués dans les rapports de vérification de SVC | Montant du règlement | Montant recouvré |
|---|----------------------|------------------|---|----------------------|------------------|
| Vérification de SVC dont le règlement est connu | MDN | 3 | 12,60 M\$ | 8,45 M\$ | 8,71 M\$ |
| Vérification de SVC dont le règlement est connu | TPSGC | 24 | 23,03 M\$ | 12,54 M\$ | 12,54 M\$ |
| Total – Règlement connu | S/O | 27 | 35,63 M\$ | 20,99 M\$ | 21,25 M\$ |
| Vérifications de SVC dont le règlement est inconnu – en cours | S/O | 14 | 14,15 M\$ | S/O | S/O |
| Vérifications de SVC dont le règlement est inconnu – Aucune information | S/O | 6 | 7,70 M\$ | S/O | S/O |

⁵ Les décisions prises durant les négociations entre l'État et les entrepreneurs et le montant final reçu par l'État pour régler les trop-payés indiqués dans le rapport de vérification de SVC.

| État de l'échantillon | Source d'information | Nbre de dossiers | Recouvrements possibles indiqués dans les rapports de vérification de SVC | Montant du règlement | Montant recouvré |
|----------------------------------|----------------------|------------------|---|----------------------|------------------|
| Total – Règlement inconnu | S/O | 20 | 21,85 M\$ | Inconnu | Inconnu |
| Échantillon complet du CS Ex | S/O | 47 | 57,48 M\$ | S/O | S/O |

Tableau 1. Règlement des 47 vérifications de SVC échantillonnées. Ce tableau montre que l'État a recouvré 21,25 M\$ dans le cadre de 27 rapports de vérification de SVC. La majeure partie de l'information a été obtenue de TPSGC, car des données limitées étaient disponibles au sein du MDN. Lorsque le recouvrement dépasse le montant du règlement, celui-ci inclut un montant que l'État doit à l'entrepreneur.

- Des recouvrements de 21,25 M\$⁶ ont été obtenus à l'égard de 27 rapports de vérification de SVC. Les rapports de vérification de SVC indiquaient initialement des trop-payés possibles de 35,63 M\$. Après une autre validation de l'information fournie par les entrepreneurs, des règlements de 20,99 M\$ ont été négociés. Tous les montants convenus que devaient les entrepreneurs ont été recouverts.
- Aucun règlement n'a encore eu lieu au sujet des constatations formulées dans 20 des 47 rapports de vérification. Les négociations sont toujours en cours pour 14 de ces 20 rapports, tandis qu'aucune information ne peut être trouvée pour les six autres. Les trop-payés possibles indiqués dans ces 20 rapports de vérification totalisent 21,85 M\$.

Si le MDN exerçait une surveillance centrale sur le processus de recouvrement, il pourrait bénéficier de recouvrements plus rapides.

Rapidité du recouvrement des paiements contractuels en trop

Le Ministère s'expose à des risques si les recouvrements sont retardés pendant une période prolongée. L'information nécessaire pour justifier les frais pendant les négociations entre TPSGC et l'entrepreneur pourrait être perdue ou égarée advenant des retards. Le MDN n'a pas fixé d'objectif concernant le délai de recouvrement des paiements contractuels en trop.

Quant aux 27 vérifications pour lesquelles des règlements avaient eu lieu, le laps de temps entre la date du rapport de vérification de SVC et la date du recouvrement du trop-payé :

- était inconnu dans le cas de 21 d'entre elles, car cette information n'avait pas été consignée;
- a varié entre trois et 67 mois pour les six autres vérifications.

⁶ Sur ces 21,25 M\$, 12,54 M\$ sont fondés sur l'information fournie par le GVC de TPSGC, selon sa base de données électronique ainsi que ses dossiers papier. L'équipe de vérification du CS Ex n'a pas vérifié le système de tenue des dossiers de SVC.

Durant les entrevues, les agents de TPSGC ont indiqué que des retards dans le processus de recouvrement des coûts sont courants, étant donné la participation de plusieurs intervenants et le fait que les vérifications sont parfois effectuées des années après la fin du contrat, d'où la difficulté de confirmer certains détails. Dans trois cas, nous avons constaté que le MDN avait causé un retard maximum d'un an en omettant de transmettre l'information de suivi ou d'identifier un point de contact en temps opportun. Dans l'échantillon, les 14 rapports pour lesquels les négociations sont toujours en cours et qui pourraient totaliser des recouvrements de 14,15 M\$ sont dans cette situation depuis plus de deux ans. Bien que la loi sur la prescription stipule que l'État a jusqu'à six ans à compter de la date de découverte pour recouvrer des trop-payés auprès des entrepreneurs⁷, plusieurs lois provinciales prévoient des limites de deux ou trois ans. ||||
||||
||||

Recommandation

1. Le SMA(Mat) devrait établir un point de contact central pour recueillir l'information sur les vérifications d'entrepreneurs et surveiller les progrès des négociations ayant trait aux contrats du SMA(Mat).
BPR : SMA(Mat)

⁷ Loi sur la production de défense.

Gouvernance

Des responsabilités plus clairement définies et une meilleure formation pourraient rendre plus uniforme le traitement comptable du recouvrement des paiements contractuels en trop.

Directives ministérielles et compréhension des responsables des achats

Bien que le MAF renferme certaines directives sur le processus de recouvrement des paiements contractuels en trop, les responsabilités ne sont pas clairement définies. En effet, les rôles et les responsabilités ne sont pas bien communiqués ni clairement compris de tous les RA du MDN. Des directives supplémentaires sur les procédures précises régissant les recouvrements auprès des entrepreneurs n'ont pas été fournies; de plus, les RA du Ministère n'ont pas une compréhension commune du traitement comptable approprié.

Le chapitre 1018-1, Gestion des revenus publics, du MAF précise que les remboursements de dépenses devraient être crédités aux dépenses initiales s'ils sont reçus pendant la même année financière que celle où les dépenses en question ont été engagées⁸. Sinon, ils doivent être comptabilisés à titre de remboursements des dépenses d'exercices précédents, ce qui signifie que le MDN n'est pas autorisé à dépenser de nouveau ces montants. Le compte du grand livre général (GLG) « Remboursements des dépenses d'exercices précédents » existe à cette fin⁹.

Selon les résultats de notre vérification, à l'heure actuelle, la méthode utilisée pour comptabiliser les recouvrements n'est pas conforme à ce chapitre du MAF. Nous avons examiné le traitement comptable de 22,2 M\$ en recouvrements liés à 12 rapports de vérification échantillonnés. À l'exception d'un montant de 69 898 \$ recouvré par chèque, le MDN a recouvré le reste en réduisant sa dette actuelle envers l'entrepreneur; or, aucun de ces recouvrements ne semble avoir été inscrit au compte du GLG « Remboursement des dépenses d'exercices précédents » dans le SIGRD¹⁰. À l'heure actuelle, il existe des cas où le MDN reçoit une autorisation spéciale pour dépenser de nouveau des fonds relatifs à des dépenses d'exercices précédents¹¹, comme lorsqu'il s'agit du produit de la vente de biens immobiliers, de l'aliénation d'un bien et de la vente de propriétés intellectuelles. Pour inciter le MDN à recourir dans l'avenir à davantage de services de vérification d'entrepreneurs, il est proposé que le SMA(Mat), de concert avec le SMA(Fin SM), examine la possibilité de demander le pouvoir légal de dépenser un montant égal au remboursement des dépenses d'exercices précédents en ce qui concerne des paiements contractuels en trop.

⁸ Chapitre 1018-1, Gestion des revenus publics, du MAF.

⁹ Les remboursements d'exercices antérieurs appartiennent au Trésor et doivent y être retournés par le biais d'un chèque fait à l'ordre du Receveur général.

¹⁰ Les recouvrements ont été effectués par le biais de crédits aux activités courantes ou intégrés dans les négociations avec les entrepreneurs respectifs en vue d'une réduction des obligations futures.

¹¹ Paragraphes 18 à 24 du chapitre 1018-1, Gestion des revenus publics, du MAF.



Le chapitre 1020-2¹² du MAF stipule que les remboursements de dépenses dus au MDN doivent être inclus dans les comptes débiteurs (CD). Le MAF énumère également quatre critères pour déterminer quand une transaction de CD devrait être créée. Les éléments probants ont indiqué que les RA n'ont pas créé de transaction de CD pour consigner l'obligation de l'entrepreneur envers l'État. Aucune inscription n'a été faite dans le SIGRD avant la réception du trop-payé. Or, une transaction de CD devrait être créée après que TPSGC termine les négociations et que le MDN est informé du montant du règlement. Si ces transactions ne sont pas établies pour consigner les recouvrements, il est alors impossible de produire des rapports périodiques faisant état des remboursements en souffrance et de signaler les impayés au SMA(Fin SM).

Treize des 18 RA du MDN interrogés ne connaissaient pas les politiques ayant trait au processus de recouvrement des paiements contractuels en trop ou les ont mal identifiées. Au lieu de se référer aux politiques, la majorité des RA se fiait à leurs collègues, à leurs superviseurs et à l'AC de TPSGC pour obtenir des conseils sur le recouvrement des coûts.

Identification des transactions de recouvrement des coûts

Une information globale sur le recouvrement des coûts n'est pas disponible au MDN. Aucun processus administratif n'a été établi dans le SIGRD pour permettre d'identifier les transactions relatives au recouvrement des trop-payés aux entrepreneurs. Selon la pratique actuelle, on laisse le soin aux utilisateurs d'entrer des descriptions dans les notes des transactions plutôt que d'attribuer un identificateur. Par conséquent, aucun rapport ne peut être produit pour fournir le total des recouvrements reçus durant l'année financière.

Recommandation

2. Le SMA(Fin SM) devrait mettre à jour le MAF afin de stipuler clairement les responsabilités à l'égard du processus de recouvrement des paiements contractuels en trop, de fournir de meilleures directives sur la marche à suivre pour consigner ces recouvrements et d'améliorer l'identification des transactions de recouvrement dans le SIGRD.

BPR : SMA(Fin SM)

¹² Le chapitre 1020-2, Principes de comptabilité d'exercice des comptes débiteurs, du MAF précise qu'un compte débiteur est reconnu comme tel lorsque : a) l'activité productive a été exercée; b) l'activité apportera un profit; c) le Ministère dispose du fondement juridique pour revendiquer le droit de recevoir un profit; d) la somme est connue.



Gestion des risques

Une meilleure gestion des risques liés aux contrats aiderait à atténuer le risque de surfacturation auquel le Ministère est exposé.

Évaluation des risques

Les données figurant dans les rapports de vérification de SVC n'ont pas été recueillies et analysées au sein du Ministère, de sorte qu'aucune leçon retenue n'a été formellement élaborée ni communiquée aux RA du MDN. Une analyse des types de trop-payés et de leur fréquence pourrait aider les RA du MDN à gérer les risques contractuels.

Dix types courants de trop-payés ont été indiqués dans les 47 rapports de vérification échantillonnés.

- Un processus plus solide de vérification en vertu de l'article 34 de la LGFP pourrait donner à l'équipe de gestion des contrats un moyen efficace de réduire ou d'éliminer six des dix types de trop-payés, à savoir : majoration excessive du coût du matériel, documents insuffisants pour étayer les dépenses réclamées, heures de travail sans pièces justificatives, frais relatifs à des travaux dépassant la portée du contrat, majoration non valide de frais d'inclusion et double facturation. Dans ces cas particuliers, il faudrait obtenir des documents justificatifs supplémentaires avant d'attester les factures en vertu de l'article 34 de la LGFP. Les rapports de vérification de SVC ont indiqué des trop-payés possibles de 22,09 M\$ dans ces catégories.
- Le renforcement du processus de l'article 34 ne permettrait pas d'éliminer les quatre autres types de trop-payés, à savoir : coûts indirects et frais administratifs généraux excessifs, sous-évaluation des recettes de l'entrepreneur donnant lieu à la déclaration d'un bénéfice moins élevé, coût de transfert inadéquat des sous-traitants et frais de gestion excessifs exigés par l'entreprise. Les factures ne renferment pas de détails sur ces frais et, dans certains cas, le trop-payé ne peut être déterminé qu'à l'achèvement du contrat et/ou lors d'une vérification des documents comptables de l'entrepreneur. Les coûts indirects excessifs constituaient le principal type de trop-payé possible indiqué dans les rapports, soit environ 12,67 M\$.

En outre, dans le cas des contrats sans appel d'offres où le niveau de bénéfice de l'entrepreneur est négocié au lieu d'être établi par un processus d'acquisition concurrentiel, des vérifications supplémentaires pourraient aider à déterminer si l'entrepreneur a obtenu un bénéfice qui dépasse le niveau négocié. Les contrats sans appel d'offres ont représenté 36 p. 100 des contrats d'une valeur annuelle moyenne de 2,83 milliards de dollars (G\$) que le MDN a adjugés par l'entremise de TPSGC au cours des trois dernières années¹³.

¹³ Base de données contractuelles de TPSGC – Le montant de 2,83 G\$ représente les contrats et les modifications entre l'AF 2007-2008 et l'AF 2009-2010 (inclusivement) dans lesquels on a indiqué « sans appel d'offres » comme processus d'adjudication.



Recours à des services additionnels de vérification d'entrepreneurs

Entre l'AF 2005-2006 et l'AF 2008-2009, le montant annuel vérifié par SVC dans les contrats du MDN a baissé de 71 p. 100, tandis que les dépenses d'approvisionnement du MDN¹⁴ ont augmenté de 53 p. 100.

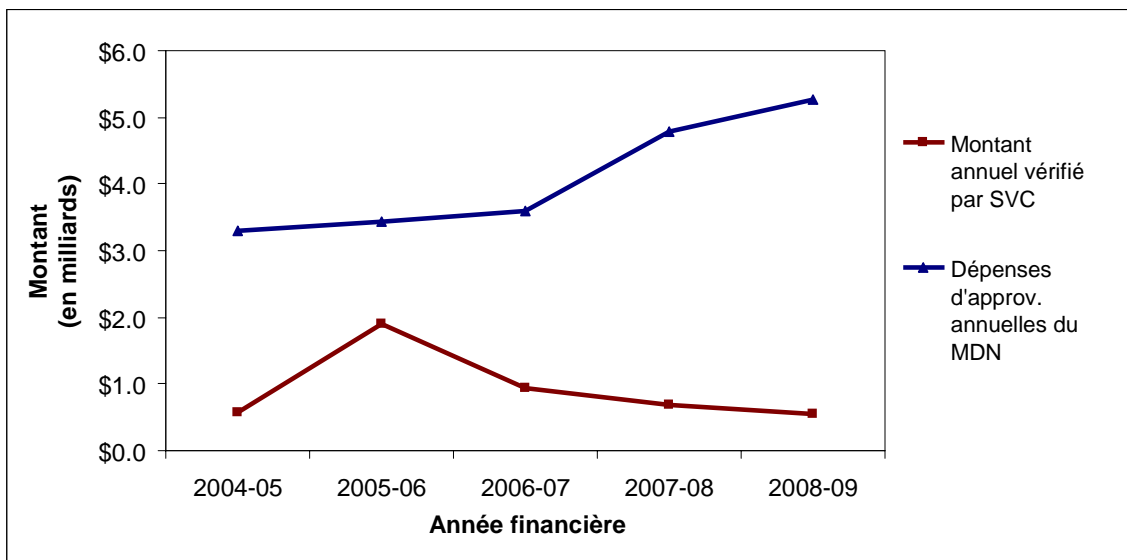


Figure 1. Dépenses d'approvisionnement annuelles du MDN par rapport au montant annuel vérifié par SVC dans les contrats du MDN. Les dépenses d'approvisionnement du MDN ont augmenté alors que le montant annuel vérifié par SVC dans les contrats du MDN a baissé entre l'AF 2005-2006 et l'AF 2009-2010. Les données sont résumées au tableau 2.

| Année financière | Montant annuel vérifié par SVC (en M\$) | Dépenses d'approvisionnement annuelles du MDN (en M\$) |
|------------------|---|--|
| 2004-2005 | 562,45 \$ | 3 306,80 \$ |
| 2005-2006 | 1 910,08 \$ | 3 436,10 \$ |
| 2006-2007 | 936,83 \$ | 3 600,80 \$ |
| 2007-2008 | 696,79 \$ | 4 785,70 \$ |
| 2008-2009 | 552,61 \$ | 5 257,30 \$ |

Tableau 2. Dépenses d'approvisionnement annuelles du MDN par rapport au montant annuel vérifié par SVC dans les contrats du MDN.

Aucune nouvelle vérification de SVC n'a été confirmée en 2011 dans le cas du MDN en raison d'un nouveau mode de financement instauré par TPSGC en 2009, selon lequel les ministères clients doivent payer les futures vérifications d'entrepreneurs. Toutefois, de nombreux bureaux de projet n'ont pas budgété ce coût dans leurs demandes d'approbation. Voici d'autres facteurs qui influent sur le recours du MDN à des services de vérification additionnels :

¹⁴ Dépenses totales du MDN en matière d'approvisionnement national, de biens d'équipement et de fonds d'investissement, selon les rapports sur la situation financière du MDN entre l'AF 2005-2006 et l'AF 2008-2009 publiés par le Directeur – Budget.

- Il est peu probable que le MDN puisse dépenser de nouveau les fonds recouverts, car il faut allouer habituellement plus d'un an entre le début d'une vérification et l'achèvement du processus de recouvrement des paiements contractuels en trop¹⁵.
- En ce qui a trait aux contrats, il n'existe pas de modèle axé sur les risques et géré de façon centrale pour établir l'ordre de priorité des vérifications d'entrepreneurs au sein du Ministère. À l'heure actuelle, la décision d'entreprendre de telles vérifications revient à chaque bureau des contrats du MDN.
- Le Ministère n'a pas analysé différentes méthodes de financement afin de fournir des directives. Il pourrait envisager d'établir une source centrale de financement et/ou de faire en sorte que les coûts de vérification soient intégrés dans les premières estimations des futurs projets.

Les vérifications d'entrepreneurs pourraient offrir des avantages dépassant le cadre du Ministère. Au sein du MDN, ces vérifications ainsi que la vérification en vertu de l'article 34 de la LGFP aideront à atténuer le risque de paiement en trop. Une vérification effectuée au début d'un contrat de longue durée pourrait empêcher des trop-payés par la suite. D'après l'information obtenue du GVC de TPSGC¹⁶, l'avantage financier direct pour l'État réside dans un rendement moyen de 2,20 \$ par dollar dépensé en vérifications d'entrepreneurs. Dans l'échantillon de vérification du CS Ex, 27 vérifications de SVC ont donné lieu à des recouvrements de 21,25 M\$¹⁷, soit en moyenne 0,79 M\$ par vérification.

Recommandation

3. De concert avec TPSGC, le SMA(Mat) devrait élaborer un modèle axé sur les risques pour évaluer les risques de paiements contractuels en trop et recourir à davantage de services de vérification d'entrepreneurs.

BPR : SMA(Mat)

¹⁵ Les ministères ne sont pas autorisés à dépenser de nouveau les remboursements des dépenses d'exercices précédents.

¹⁶ Ratio de remboursement fourni par le GVC de TPSGC en fonction d'une moyenne sur cinq ans, soit entre l'AF 2004-2005 et l'AF 2008-2009 (inclusivement). L'équipe de vérification du CS Ex n'a pas vérifié l'exactitude de cette information.

¹⁷ Sur ces 21,25 M\$, 12,54 M\$ sont fondés sur l'information fournie par le GVC de TPSGC, selon sa base de données électronique ainsi que ses dossiers papier. L'équipe de vérification du CS Ex n'a pas vérifié le système de tenue des dossiers.



Mise à jour sur l'état des demandes antérieures du MDN en vue de vérifications de SVC

Comme le montre le tableau 3, le MDN a donné suite à six des sept recommandations de vérifications antérieures proposant de demander à TPSGC ou à SVC d'entreprendre d'autres enquêtes. L'autre recommandation a été partiellement mise en œuvre. Bien qu'un montant de 0,99 M\$ ait été recouvré à l'égard du contrat subséquent du le MDN n'a pas fait le suivi au sujet de trop-payés possibles de 0,27 M\$ relativement au contrat expiré, même si la recommandation du CS Ex englobait à la fois le contrat expiré et le contrat subséquent. À l'époque où TPSGC finançait toutes les vérifications d'entrepreneurs, dès qu'une suggestion visant à vérifier un contrat était transmise à TPSGC, le MDN pouvait seulement tenter d'influer sur la décision de tenir ou non une vérification ou une enquête plus approfondie et à quel moment. Par conséquent, même si le MDN avait pris certaines mesures en vue d'une enquête plus poussée dans tous les cas, au moment de la présente vérification du CS Ex (avril 2011), SVC avait vérifié cinq contrats et l'AC de TPSGC avait enquêté sur un sixième. Les négociations étaient terminées pour deux des six contrats. En date de mars 2011, le MDN avait recouvré 1,17 M\$.

| Contrat (achèvement de la vérification du CS Ex) | Période contractuelle vérifiée par le CS Ex | Trop-payés possibles indiqués dans la vérification du CS Ex | Mesures prises par le MDN à l'égard de la recommandation du CS Ex | Mesures prises par TPSGC/SVC | Montant recouvré |
|--|---|---|--|---|------------------|
| | | | Partiel. Pas de suivi concernant les trop-payés possibles liés au . | Pas de demande de vérification. Aucune vérification du SVC demandée pour le , mais trop-payés de 0,99 M\$ recouverts pour le contrat de | 0,99 M\$ |
| | | | Terminé. Le MDN a demandé à TPSGC de faire vérifier le contrat par SVC. | Terminé. SVC a fait la vérification, et le MDN a déterminé qu'aucun autre recouvrement n'était requis. | 0,04 M\$ |
| | | | Terminé. Le MDN a demandé à l'AC de TPSGC de faire enquête. | Terminé. L'AC de TPSGC a examiné tous les trop-payés possibles et déterminé qu'aucun autre recouvrement n'était requis. | 0,15 M\$ |
| | | | Terminé. Le MDN a demandé à TPSGC de faire vérifier les contrats par SVC. | Vérification pas encore mise en œuvre. SVC n'a pas mené cette demande de vérification. | S/O |

| Contrat (achèvement de la vérification du CS Ex) | Période contractuelle vérifiée par le CS Ex | Trop-payés possibles indiqués dans la vérification du CS Ex | Mesures prises par le MDN à l'égard de la recommandation du CS Ex | Mesures prises par TPSGC/SVC | Montant recouvré |
|--|--|---|--|--|---------------------|
| | | | | | |
| | | | Terminé. Le MDN a demandé à TPSGC de faire vérifier les contrats par SVC. | En cours. | S/O |
| | | | Terminé. Le MDN a demandé à TPSGC de faire appel à SVC pour vérifier les bénéfices à l'égard des modifications au contrat à fournisseur unique. | Vérification pas encore commencée. SVC ne pourra commencer la vérification des bénéfices que lorsque le contrat de sera terminé une fois tous les livrés. | S/O |
| | | | Terminé. Le MDN a eu recours directement à SVC pour vérifier le contrat. | En cours. La vérification sera terminée en septembre 2012. | S/O |
| Total | | 42,62 M\$ | | | 1,17 M\$ |

Tableau 3. Mesures prises par le MDN et TPSGC à l'égard des recommandations de recouvrement des coûts formulées par le CS Ex dans sept vérifications de la gestion des contrats. Ce tableau indique les sept vérifications de la gestion des contrats dans lesquelles le CS Ex a recommandé des vérifications possibles de SVC, les mesures prises par les gestionnaires du MDN pour demander les vérifications, ainsi que l'état d'avancement des vérifications de SVC. Le MDN a donné suite à la majorité des recommandations du CS Ex, comme l'indique la mention « Terminé » dans la colonne « Mesures prises par le MDN à l'égard de la recommandation du CS Ex ».

Annexe A – Plan d'action de la direction

Surveillance

Recommandation du CS Ex

1. Le SMA(Mat) devrait établir un point de contact central pour recueillir l'information sur les vérifications d'entrepreneurs et surveiller les progrès des négociations ayant trait aux contrats du SMA(Mat).

Mesure de la direction

DGSMCA/DPPM tient un engagement ministériel avec TPSGC afin d'appuyer le développement des améliorations du Programme de vérification des coûts contractuels, y compris un nouveau modèle de financement et une meilleure gestion. On s'attend à intégrer de façon appropriée un cadre de partage des renseignements interministériel, dont la nature précise reste encore à définir. Il se peut qu'il ne soit pas possible d'établir l'établissement et le renouvellement d'un bureau central du MDN. Étant donné la nature des discussions interministérielles et l'exigence probable pour TPSGC d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour certains éléments du renouvellement, le MDN ne peut pas prévoir les échéanciers d'une résolution complète de la question; toutefois, les deux ministères sont engagés à réduire les délais.

BPR : DGSMCA/DPPM

Date cible : En cours

Gouvernance

Recommandation du CS Ex

2. Le SMA(Fin SM) devrait mettre à jour le MAF afin de stipuler clairement les responsabilités à l'égard du processus de recouvrement des paiements contractuels en trop, de fournir de meilleures directives sur la marche à suivre pour consigner ces recouvrements et d'améliorer l'identification des transactions de recouvrement dans le SIGRD.

Mesure de la direction

Dans le chapitre pertinent du MAF, on ajoutera le recouvrement de paiements contractuels en trop à titre d'exemple de compte débiteur. Il y sera indiqué que les gestionnaires de niveau 1 devront s'efforcer, de manière proactive, d'obtenir le recouvrement des trop-payés et en assurer la surveillance.

BPR : SMA(Fin SM)/DFPP

Date cible : Mars 2013

Mesure de la direction

On modifiera le SIGRD afin d'améliorer l'identification des transactions de recouvrement.

BPR : SMA(Fin SM)/DCF

Date cible : Mars 2013



Gestion des risques

Recommandation du CS Ex

3. De concert avec TPSGC, le SMA(Mat) devrait élaborer un modèle axé sur les risques pour évaluer les risques de paiements contractuels en trop et recourir à davantage de services de vérification d'entrepreneurs.

Mesure de la direction

DGSMCA/DPPM tient un engagement ministériel avec TPSGC afin d'appuyer le développement des améliorations du Programme de vérification des coûts contractuels, y compris un nouveau modèle de financement et une meilleure gestion. Il est à noter qu'en vertu de la *Loi sur la production de la défense*, TPSGC représente l'autorité du gouvernement canadien pour la vérification des coûts. En tant que client, MDN collaborera avec TPSGC afin de développer des outils appropriés pour le support du programme, y compris l'évaluation du risque.

BPR : DGSMCA/DPPM

Date cible : En cours

Annexe B – Critères de vérification

Objectif

1. Il existe un système adéquat de surveillance du recouvrement des paiements contractuels en trop qui inclut des cibles de rendement et qui utilise une information exacte, opportune et complète.

Critères

- Le Ministère exerce une surveillance sur le processus de recouvrement des paiements contractuels en trop.
 - Des cibles de rendement sont établies et évaluées à l'égard du processus de recouvrement des paiements contractuels en trop.
-

Objectif

2. Les systèmes d'information nécessaires assurent une communication efficace et suffisante.

Critères

- La communication au sujet des mesures de recouvrement est efficace et opportune.
 - Le système d'information du MDN facilite l'établissement des rapports sur le recouvrement des paiements contractuels en trop.
-

Objectif

3. Les rôles et les responsabilités sont clairement définis, et la formation, les ressources en personnel et les outils nécessaires sont disponibles pour atteindre l'objectif de recouvrement.

Critères

- Les rôles et les responsabilités des participants au processus de recouvrement au sein du MDN sont clairement documentés.
 - Au MDN, la structure de gouvernance actuelle est adéquate pour faciliter la réalisation de l'objectif de recouvrement.
-

Objectif

4. Les politiques régissant le processus de recouvrement des paiements contractuels en trop sont claires et conformes aux objectifs. Les pratiques sont conformes à la politique.

Critères

- Les politiques régissant le processus de recouvrement des paiements contractuels en trop sont claires, conformes et communiquées.
 - Les politiques régissant le processus de recouvrement des paiements contractuels en trop sont tenues à jour et facilitent la réalisation de l'objectif de recouvrement des coûts.
 - Le MDN a examiné les vérifications de coûts antérieures de TPSGC et reçu des remboursements.
 - Les pratiques de traitement des chèques de remboursement sont uniformes dans l'ensemble du Ministère et conformes aux politiques.
-

Objectif

5. Il existe un plan d'évaluation des risques qui est réévalué à intervalles réguliers. Ce plan permet de cerner les facteurs de risque importants et d'y réagir.

Critères

- Le Ministère a donné suite aux recommandations de vérifications antérieures du CS Ex visant à vérifier les fournisseurs à risque élevé.
- L'évaluation des risques ayant trait aux 213 vérifications de SVC a été effectuée grâce à une analyse des données afin d'offrir plus de valeur ajoutée.