



Vérification des services de sous-traitance

RAPPORT



Division de la vérification et de l'évaluation
11 juin 2003



Statistics
Canada

Statistique
Canada

Canada

Table des matières

Énoncé du vérificateur	1
I. Introduction	2
Contexte.....	2
But et objectif	2
II. Méthodologie	3
Portée.....	3
Critères.....	3
Approche	4
III. Consultations et recommandations	4
Constatations concernant la conformité	4
Recommandation : Contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieure à 5 000 \$	5
Constatations liées au rendement	7
IV. Conclusion	8
Annexe A – Plan d'action de la direction.....	1



Énoncé du vérificateur

Je viens de terminer la vérification interne des services de sous-traitance. Cette vérification avait pour but de déterminer la conformité de ces services aux règles et règlements du gouvernement du Canada et de Statistique Canada.

La vérification interne a été effectuée en conformité avec les Normes de vérification interne dans l'administration fédérale. Au cours de la période de vérification, j'ai procédé à un examen des dossiers de 253 contrats, y compris un examen en profondeur de 54 contrats, j'ai mené un sondage auprès des gestionnaires des contrats et du personnel administratif des différentes sections et j'ai interviewé quelque 20 employés.

J'ai conclu que le Bureau se conforme à la Politique des marchés du Conseil du Trésor et au Règlement sur les marchés de l'État en ce qui a trait aux critères examinés. Les domaines où des améliorations pourraient être apportées ont trait principalement aux procédures opérationnelles. Les conclusions sont fondées sur l'évaluation des résultats par rapport aux critères préétablis et approuvés par le Comité de la vérification interne en mai 2001 et rendent compte des travaux de vérification qui se sont déroulés principalement entre novembre 2001 et décembre 2002.

À mon avis, les travaux de vérification ont été suffisants et appropriés et des preuves ont été recueillies pour appuyer les conclusions comprises dans le présent rapport de vérification.

Recommandation:

Contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieure à 5 000 \$

Le Bureau modifie ses pratiques de contrôle interne de manière à permettre au chef, SSMC, d'être chargé de l'administration des contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieure à 5 000 \$.

Doug Zinnicker
Juin, 2003



I. Introduction

Contexte

Comme l'a déclaré la présidente du Conseil du Trésor, la plus importante priorité du gouvernement est d'être sensible aux besoins des citoyens. C'est le thème central du programme de gestion moderne du gouvernement exposé dans *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Ce cadre comprend quatre engagements de base, dont celui de faire des *dépenses judicieuses* selon lequel les dépenses doivent faire l'objet d'évaluations systématiques, et les ressources doivent être soumises à des contrôles efficaces. Le Conseil du Trésor (CT) a exécuté cet engagement par son initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et par la création du Comité consultatif chargé des marchés, qui se compose de sous-ministres adjoints des principaux ministères responsables de contrats. Les modalités de passation de contrats sont exposées dans la *Politique des marchés du Conseil du Trésor* et dans le *Règlement sur les marchés de l'État*.

Au cours des dernières années, le Bureau du vérificateur général (BVG) a déposé des rapports de vérification intégrale du cadre de responsabilité du CT en matière de passation de contrats ainsi que de deux vérifications de l'attribution de contrats à fournisseur unique. Dans le cas de ces dernières vérifications, on a conclu à la nécessité d'améliorer le processus d'annonce et d'attribution de contrats à l'échelle de l'administration publique.

En outre, d'importants changements opérationnels ont eu lieu à Statistique Canada depuis la dernière vérification de la passation de contrats en 1987. Par exemple, la gestion des contrats, auparavant confiée au secteur des finances, a été confiée à une nouvelle section, la Section des services du matériel et des contrats (SSMC), dans le secteur des services administratifs. Récemment, la Division de la gestion des ressources, à la Direction des finances, de la planification, de la vérification et de l'évaluation, a créé le poste de gestionnaire administratif chargé, entre autres, de conseiller les gestionnaires en matière de contrats.

Étant donné ces événements internes ainsi que diverses incidences externes, il est devenu opportun de procéder à une nouvelle vérification des services de sous-traitance.

But et objectif

Cette vérification a pour but et objectif de fournir aux cadres supérieurs une évaluation indépendante de la conformité du Bureau à la *Politique sur les marchés* et au *Règlement sur les marchés de l'État* du Conseil du Trésor. À ce titre, la vérification a porté sur la conformité aux règles et règlements du gouvernement du Canada et de Statistique Canada concernant les services de sous-traitance. Si nous constatons des dérogations importantes aux politiques et/ou des pratiques inefficaces, nous recommanderons des mesures correctrices précises.



II. Méthodologie

Portée

La vérification a porté sur toutes les méthodes et les étapes des contrats de services complets, conclus entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 juin 2001.

Les contrats liés au Recensement administrés par la SSMC étaient inclus. Nous avons exclu les bureaux régionaux puisqu'ils passent peu de contrats de services, la plupart étant des commandes subséquentes à des offres permanentes de services locaux. Les transactions MasterCard étaient également exclues, puisque la partie services des transactions est estimée par la SSMC. Les lettres d'entente internes étaient également hors du champ de la vérification, puisque le règlement sur les marchés de l'État ne s'applique pas.

Critères

Nous nous attendions à constater que :

- les documents contractuels sont remplis, autorisés, examinés et tenus comme il se doit, pour toutes les étapes du contrat et toutes les activités menées dans le cadre de celui-ci;
- des mécanismes appropriés de vérification des contrats sont en place et sont utilisés;
- lorsqu'on attribue un contrat à fournisseur unique, on fait les exceptions voulues, on fournit une justification et on obtient l'autorisation nécessaire;
- lorsqu'on modifie un contrat, on fournit la justification appropriée et on modifie les documents en conséquence;
- le recours à la sous-traitance est justifié;
- les contrats sont passés dans un délai raisonnable;
- l'appel d'offres est ouvert, équitable et permet d'obtenir une bonne valeur;
- on surveille l'exécution des contrats, on en fait rapport et on prend les mesures de suivi qui s'imposent;
- le *Rapport des acquisitions*, rédigé annuellement par la SSMC, est conforme aux exigences en matière de présentation de rapports exposées dans la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et est présenté en temps opportun;
- les travaux ne sont pas entrepris avant la signature des contrats;
- les contrats sont conformes à la politique et aux règlements de l'administration publique en matière de passation de contrats avec d'anciens fonctionnaires;
- les mécanismes de communication avec les clients garantissent que l'une et l'autre partie connaît les exigences associées à la passation d'un contrat et les exigences concernant les normes de service;
- les contrats sont gérés avec efficacité et efficience et les procédures contractuelles sont bien suivies.



Approche

Avec l'aide d'un méthodologiste, l'équipe de vérification a sélectionné un échantillon représentatif de 177 des 438 contrats conclus entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 juin 2001. Le Système automatisé d'information sur la gestion du matériel (SAIGM) était la principale source de données utilisée pour déterminer les contrats admissibles.

On a procédé de la manière suivante :

- une liste de contrôle de vérification a été élaborée et appliquée aux 177 contrats faisant partie de l'échantillon;
- 54 autres dossiers de contrats à fournisseur unique et contrats modifiés ont été cernés et examinés en profondeur;
- 22 autres contrats ont été cernés et examinés à l'aide de rapports du SAIGM adaptés aux critères de vérification permettant de déterminer, par exemple, s'il y a eu fractionnement de contrats;
- un questionnaire portant sur la connaissance des gestionnaires des domaines spécialisés de la politique en matière de contrats ainsi que sur leurs responsabilités, leur formation et leur expérience en matière de passation de contrats a été conçu et administré à un groupe représentatif de gestionnaires;
- des interviews ont été menées avec les gestionnaires des domaines spécialisés, le personnel administratif, le personnel des finances et le personnel de la SSMC.

III. Consultations et recommandations

Constatations concernant la conformité

Les documents contractuels sont conformes aux lignes directrices sur le contenu et la clarté de documents contractuels

Les documents contractuels sont conformes aux lignes directrices de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor sur le contenu et la clarté des documents contractuels. Les énoncés des travaux précisent clairement les tâches à exécuter, les objectifs à atteindre et les délais à respecter. La vérification a porté plus particulièrement sur les documents rédigés dans le cas de la passation de contrats à fournisseur unique.

Les exigences en matière de justification de l'attribution de contrats à fournisseur unique sont remplies

La politique et le règlement sur les marchés prévoient certaines exceptions qui permettent d'attribuer des contrats à fournisseur unique. Les circonstances qui justifient le recours à cette méthode *doivent* être bien étayées dans le dossier du contrat. Nous avons conclu que la justification de l'attribution de contrats à fournisseur unique était bien documentée et dûment autorisée et que les dossiers étaient complets.

On a fait état de préoccupations concernant le fait que le processus d'approbation par le contrôleur des contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieur à 5 000 \$,



exigeant la prise de mesures jusqu'au niveau de SCA, n'est ni efficace ni rentable. Il s'agit d'une pratique interne qui est supérieure aux exigences de la politique du CT. Notre examen des activités d'attribution de contrats à fournisseur unique a révélé que les dossiers sont bien étayés, dûment autorisés et complets. Tous les énoncés des travaux examinés précisaient clairement les tâches à exécuter, les objectifs à atteindre et les délais à respecter. Notre vérification n'a révélé aucun cas de fractionnement de contrats pouvant entraîner l'attribution de contrats à fournisseur unique. Étant donné nos conclusions concernant l'attribution de contrats à fournisseur unique et les activités de surveillance permanente menées par la SSMC, nous sommes d'avis que le risque associé à la gestion de ces contrats de faible valeur est extrêmement faible. La responsabilité des contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieure à 5 000 \$ pourrait être confiée au chef, SSMC.

Recommandation : Contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieure à 5 000 \$

Le Bureau modifie ses pratiques internes de contrôle de manière à permettre au chef, SSMC, d'être responsable de la gestion des contrats de services à fournisseur unique d'une valeur inférieure à 5 000 \$.

Il n'y a pas de fractionnement de contrats

Selon les exigences de la politique en matière d'approbation, les autorités contractantes *doivent s'abstenir* de fractionner des marchés, ou d'apporter des modifications à des marchés pour se soustraire à l'obligation d'obtenir soit l'approbation exigée par la Loi ou la Directive du Conseil du Trésor sur les marchés soit l'approbation des cadres compétents du ministère ou l'organisme. Le but visé est de promouvoir un appel d'offres ouvert et équitable et d'obtenir une bonne valeur. Nous avons examiné l'information de tous les contrats admissibles et nous n'avons constaté aucune preuve de fractionnement de contrats. En outre, nous avons examiné tous les contrats admissibles pour trouver les cas éventuels d'attribution de contrats multiples à une même entreprise ou aux mêmes personnes. Nous n'avons trouvé aucune preuve sans justification en bonne et due forme.

La surveillance des activités de passation de contrats et les rapports sur ces activités sont conformes aux exigences de la Politique

La Politique précise que deux mécanismes *seront* utilisés pour surveiller les activités de passation de contrats et pour faire rapport sur ces activités, soit les vérifications ministérielles, comme celle menée actuellement, et un rapport annuel sur les marchés qui sera présenté au Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor précise l'information à fournir et la date de présentation du rapport. L'information sera utilisée par le CT pour évaluer la conformité des ministères aux politiques de passation de contrats et à la mesure dans laquelle les contrats sont passés de façon compétitive. Il appartient à la Section des services du matériel et des contrats (SSMC) d'assurer la conformité. Nous avons conclu que la SSMC fournit au Conseil du Trésor l'information nécessaire et ce, dans les délais prescrits.



Dans la plupart des cas, les travaux de l'entrepreneur commencent une fois tous les documents voulus établis, conformément à la Politique

Selon la *Politique sur les marchés*, l'entrepreneur **ne doit pas** entreprendre les travaux avant que toutes les parties n'aient conclu une entente juridique et signé le contrat. La plupart des contrats étaient conformes à la politique; toutefois, l'équipe de vérification a constaté que certains contrats avaient été signés après que le début des travaux. La situation a été redressée partiellement lorsque Statistique Canada a cessé d'avoir recours aux offres permanentes de TPSGC et a eu recours plutôt à des offres permanentes de formation linguistique assurée sur place par plusieurs entreprises. Dans les autres cas, la SSMC exige maintenant que les gestionnaires de contrats prévoient cinq jours pour l'établissement des documents avant que l'entrepreneur ne commence les travaux.

Les contrats sont modifiés avant que leur date de fin soit écoulée, conformément à la Politique

Conformément à la politique, la SSMC **ne doit pas** modifier un contrat (généralement pour le prolonger) dont la date de fin est écoulée. La SSMC se conforme aux exigences de la politique. Toutefois, dans certains cas, les gestionnaires de contrats n'ont pas modifié le contrat avant l'achèvement des travaux, de sorte qu'il a fallu passer un deuxième contrat pour terminer le travail. Il s'agit d'une question d'efficacité sur les plans de la gestion et de l'administration des contrats, sur laquelle porte l'information sur la formation et le développement découlant de la vérification et fournie aux cadres et au personnel administratif.

La justification voulue est fournie pour la modification d'un contrat, sauf dans le cas de personnel temporaire

La *Politique sur les marchés* précise que, lorsqu'on demande l'approbation de l'augmentation de la valeur d'un contrat, il **faut** expliquer minutieusement pourquoi les coûts dépasseront le montant initial du contrat. En outre, les contrats **ne doivent pas** être modifiés à moins que la modification en question ne soit dans le meilleur intérêt de l'administration publique. Nous avons conclu à un niveau élevé de conformité, les contrats de services de personnel temporaire, normalement de faible valeur et comprenant un risque faible, faisant exception. La SSMC prend des mesures pour améliorer la conformité à la politique des contrats de services de personnel temporaire.

Il y a des pistes de vérification complètes et un niveau élevé de conformité aux pouvoirs de signature

Selon la *Politique sur les marchés*, des dossiers contractuels **doivent** être établis qui renferment des détails, y compris l'identification des fonctionnaires et les autorités approuvant les contrats, de manière à fournir une piste de vérification. Elle précise également que le contrat lui-même **doit** être signé par les représentants ministériels autorisés et par le représentant de l'entrepreneur. De plus, Statistique Canada est tenu de se conformer aux pouvoirs financiers exposés dans son tableau des pouvoirs délégués. Nous avons constaté qu'il existe une piste de vérification complète pour la plupart des contrats examinés. Nous avons conclu à un niveau élevé de conformité aux procédures d'approbation et aux pouvoirs de signature. Les contrats de services de personnel temporaire, de faible valeur, constituaient la seule exception et ce, durant une courte



période où il n'y avait pas de personnel disponible pour signer les formulaires de contrat. Nous n'avons observé aucun autre cas de non-conformité de ce genre.

Les pratiques de tenue des dossiers doivent être améliorées pour garantir l'existence d'une piste de vérification

Selon la *Politique sur les marchés*, aux fins d'administration des contrats, des dossiers **doivent** être établis qui fourniront une piste de vérification complète. Tout au long de la vérification, nous avons observé que le processus de suivi et de repérage des dossiers était difficile. Il a été d'ailleurs impossible de retrouver certains dossiers. Poursuivant nos recherches, nous avons déterminé que la plupart des dossiers qui n'ont pu être retrouvés étaient des contrats d'entretien où le dossier avait été transféré dans une nouvelle chemise. La SSMC a pris des mesures immédiates pour remédier à cette situation; dorénavant, des procédures sont en place selon lesquelles on procède manuellement et de façon automatisée (au moyen du SAIGM) à l'établissement de renvois croisés entre les contrats renouvelés dans l'ancien ainsi que dans le nouveau dossier.

Les contrats et les entrepreneurs ne sont pas évalués

Selon la *Politique sur les marchés*, à l'achèvement du marché, l'autorité contractante **devrait** évaluer le travail exécuté. Le consultant **devrait** recevoir une critique de sa performance et il devrait pouvoir consigner sa réponse au dossier. Nous n'avons pas trouvé de cas d'évaluation d'un contrat ou d'un entrepreneur conformément au critère proposé. Les évaluations du rendement sont particulièrement importantes lorsqu'elles ne sont pas positives, mais elles peuvent aussi ajouter une certaine valeur en fournissant une analyse du coût des travaux et de la valeur estimative ainsi que de la qualité des travaux exécutés. La SSMC convient qu'elle est bien située pour promouvoir le besoin de pareilles évaluations et qu'elle pourrait le faire dans le cadre de la formation fournie aux gestionnaires et au personnel administratif.

Il a été impossible de vérifier la conformité en matière de passation de contrats avec d'anciens fonctionnaires

En l'absence d'un mécanisme de suivi formel permettant d'isoler ces types de contrats aux fins de vérification, nous n'avons pu vérifier intégralement la conformité à ce critère. Notre échantillon comprenait cependant un contrat de ce genre et il était entièrement conforme. En outre, le Programme des anciens employés du Bureau, qui a été mis en œuvre durant la vérification, a réduit, sinon éliminé, la nécessité de pareils contrats en permettant d'avoir recours à des mécanismes de dotation en personnel temporaire.

Constatations liées au rendement

Rétroaction de vérification fournie aux intervenants (principalement SSMC)

Nous avons cerné les possibilités d'amélioration sur le plan administratif ci-dessous. Les constatations et la rétroaction de vérification, sous forme de commentaires et d'améliorations suggérées, ont été communiquées aux gestionnaires compétents et des mesures correctrices ont été prises ou sont en voie d'examen.



- Documenter plus complètement et systématiquement les activités de passation de contrats et améliorer l'efficacité des listes de contrôle
- Améliorer les pratiques de suivi des dossiers aux fins de la gestion centrale des dossiers des contrats
- Donner des cours de formation et de perfectionnement aux gestionnaires des contrats et au personnel administratif de manière à optimiser le recours aux contrats et l'administration de ces derniers
- Améliorer le site Web de la SSMC afin de fournir aux gestionnaires et au personnel administratif un moyen d'entraide plus complet et plus à jour
- Examiner la possibilité d'utiliser le SAIGM pour améliorer la gestion générale des contrats (examen entrepris dans le cadre du projet de modernisation du milieu administratif)
- Élaborer des rapports normalisés des activités de passation de contrats

IV. Conclusion

Nous avons observé un niveau de conformité élevé à la politique et aux règlements de passation de contrats du Conseil du Trésor et de Statistique Canada. Nous avons cerné les domaines où la conformité peut être améliorée et proposé des mesures à prendre. Nous n'avons trouvé aucune preuve de non-conformité délibérée ni de situation à risque pour le Bureau. En outre, la vérification a permis de constater que la SSMC fournit un service de qualité.

Au cours de la vérification, nous avons cerné diverses entraves et possibilités sur le plan administratif. À cet égard, la SSMC a pris de nombreuses mesures immédiates et prendra d'autres mesures de suivi à la suite de la vérification.



Annexe A – Plan d’action de la direction

Recommandation	Plan d’action de la direction	Responsable pour suivi	Date pour complété	Statut
<p>Recommandation : Contrats de services à fournisseur unique d’une valeur inférieure à 5 000 \$ Le Bureau modifie ses pratiques internes de contrôle de manière à permettre au chef, SSMC, d’être responsable de la gestion des contrats de services à fournisseur unique d’une valeur inférieure à 5 000 \$.</p>	<p>Les cadres supérieurs discutent un changement des mesures de contrôles et responsabilités pour les contrats de services à fournisseur unique d’une valeur inférieure à 5 000 \$. La responsabilité de la gestion des contrats de services à fournisseur unique d’une valeur inférieure à 5 000\$ pourrait être confié au chef, SSMC.</p>	<p>Cadres supérieurs</p>	<p>À déterminé</p>	

