

Vérification des pratiques de gestion des marchés au sein de la Direction des services administratifs communs (DSAC)

RAPPORT DE VÉRIFICATION

Préparé pour

le CRSNG (Conseil de recherches en sciences naturelles
et en génie) et le CRSH (Conseil de recherches en
sciences humaines)

par

Conseils et Vérification Canada
Projet n° 310-2125-01

Mai 2004



Consulting and Audit
Canada

An Agency of Public Works
and Government Services
Canada

Conseils et Vérification
Canada

Une agence de Travaux publics
et Services gouvernementaux
Canada

Vérification des pratiques de gestion des marchés au sein de la Direction des services administratifs communs (DSAC)

RAPPORT DE VÉRIFICATION

Préparé pour

le CRSNG (Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie) et le
CRSH (Conseil de recherches en sciences humaines)

par

Conseils et Vérification Canada
Projet n° 310-2125-01

Mai 2004

Table des matières

	<u>Page</u>
SOMMAIRE	1
OBJECTIF	4
CHAMP D'APPLICATION	5
MÉTHODE	7
OBSERVATIONS DÉTAILLÉES	9
LACUNES EN MATIÈRE DE PASSATION DES MARCHÉS – CRSNG OU CRSH	9
COLLECTE DE DONNÉES ET PRÉSENTATION DE L'INFORMATION	15
DÉLÉGATION DE POUVOIR POUR AMORCER LA PROCÉDURE DE PASSATION DE MARCHÉ (ARTICLE 32 DE LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES).....	17
ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE L'ENTREPRENEUR.....	18
RENOUVELLEMENT DU PERSONNEL DE LA SECTION DU MATÉRIEL ET DE LA GESTION DES CONTRATS DE LA DSAC	20
NORMES DE SERVICE	23
ANNEXE A – CRITÈRES DE VÉRIFICATION	25
ANNEXE B – RECOMMANDATIONS DES VÉRIFICATEURS	27

Sommaire

Le présent rapport fait état des résultats de la vérification des pratiques de gestion des marchés et de la conformité au sein de la Section du matériel et de la gestion des contrats de la Direction des services administratifs communs (DSAC).

La vérification comprenait un examen du cadre de contrôle de gestion mis en place, d'une part, pour assurer la conformité à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et au *Règlement concernant les marchés de l'État*, ainsi qu'aux politiques des Conseils eux-mêmes, le cas échéant, et d'autre part, pour vérifier que les procédures ministérielles sont efficaces et efficientes et qu'elles assurent l'optimisation des ressources ainsi que l'intégrité financière conformément à notre protocole d'entente.

En résumé, nous avons découvert qu'il existe des lacunes au chapitre de la conformité aux politiques sur les marchés et qu'il y a matière à amélioration sur certains aspects. La première observation formulée ci-après est la plus importante, car elle porte sur plusieurs lacunes permanentes concernant la conformité dans la passation des marchés. Ces points sont présentés brièvement ci-dessous et analysés de manière approfondie dans le corps du présent rapport.

- L'examen des marchés du CRSNG et du CRSH a révélé plusieurs lacunes systématiques importantes au chapitre de la conformité, qui nécessitent l'adoption de mesures.
- Il faut mettre en place un meilleur système pour recueillir des données sur les marchés aux fins d'analyse, de gestion et de présentation de l'information.
- Il faut faire connaître plus clairement le pouvoir délégué d'amorcer la procédure de passation de marché.

- Il faut évaluer la performance des entrepreneurs et entrer les résultats dans une base de données, afin de mettre cette information à la disposition des parties compétentes au besoin.
- Il faut examiner le mécanisme de renouvellement des ressources humaines au sein de la Section du matériel et de la gestion des contrats de la DSAC afin de s'assurer que les compétences appropriées sont en place pour s'adapter à un environnement en pleine évolution et plus exigeant.
- Il faut doter la Section du matériel et de la gestion des contrats des normes dont elle a besoin pour disposer d'outils de référence aux fins de l'évaluation interne et faire mieux connaître aux clients la norme de service à laquelle ils peuvent s'attendre.

Nos observations décrivent les procédures nécessaires qui n'ont pas été mises en place et les lacunes ou omissions systématiques dans le processus de passation des marchés. Nous n'avons pas jugé utile de faire état dans notre rapport des lacunes ou omissions ponctuelles afin de permettre aux gestionnaires de fournir une réponse détaillée à nos observations. Par conséquent, toutes les observations font ressortir des problèmes importants en précisant de façon raisonnable le niveau de risque connexe. Étant donné que les observations sont interreliées et qu'elles devraient donner lieu à une intervention globale pertinente, nous n'avons pas jugé utile de les classer par ordre de priorité.

À notre avis, lorsque les procédures supplémentaires seront en place et que les lacunes et omissions dont nous avons fait état auront été corrigées, la Section du matériel et de la gestion des contrats sera mieux en mesure de fournir des services aux groupes clients; elle respectera davantage les exigences des organismes centraux et des Conseils; aura un mode de fonctionnement plus professionnel et proactif; et sera mieux armée pour faire face à un examen rigoureux dans un environnement de passation de marchés appelé à devenir plus exigeant.

Nul doute que les gestionnaires de la Section du matériel et de la gestion des contrats et de la DSAC dans son ensemble sont impatients de s'attaquer aux problèmes analysés de manière approfondie dans notre rapport et qu'ils ont déjà pris des mesures dans certains cas à la lumière des discussions et de l'information échangée.

HALIFAX, EN NOUVELLE-ÉCOSSE

Objectif

Le principal objet de la présente vérification est de fournir à la haute direction du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) une évaluation indépendante ayant une triple finalité :

1. Évaluer la conformité à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor et au *Règlement sur les marchés de l'État* ainsi qu'aux politiques des Conseils eux-mêmes le cas échéant.
2. Déterminer si les procédures ministérielles sont efficaces et efficientes et si elles assurent l'optimisation des ressources et l'intégrité financière.
3. Déterminer si l'on a mis en place un cadre de contrôle de gestion approprié, c'est-à-dire permettant d'établir, de surveiller et de faire connaître les dispositions et modalités de passation des marchés, appuyant les valeurs et les règles d'éthique que doivent respecter les gestionnaires investis de pouvoirs financiers, assurant la transmission de données dignes de foi à l'appui de la prise de décisions et de la présentation de l'information, établissant et faisant connaître le rôle et les responsabilités de toutes les parties à la procédure de passation des marchés et fournissant aux gestionnaires les outils de formation et de gestion qui répondent à leurs besoins.

En outre, le degré de satisfaction des clients internes à l'égard des services de passation assurés par la Section du matériel et de la gestion des contrats sera déterminé et pris en compte dans l'évaluation et la présentation de l'examen de vérification.

Champ d'application

La vérification comprenait un examen des marchés exécutés, quelles que soient les méthodes et les étapes, conclus ou modifiés pendant la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2003. L'examen de vérification s'est déroulé du 19 janvier au 27 février 2004. Nous avons examiné un minimum de 20 contrats pour chacun des deux Conseils, mais les marchés de biens ou de services d'une valeur inférieure à 5 000 \$ ont été exclus de l'échantillon. Nous avons examiné le dossier de ces marchés et eu des entretiens avec les gestionnaires, le personnel administratif, le personnel financier et le personnel de la Section du matériel et de la gestion des contrats.

Nous avons analysé un échantillon comprenant trois types de marchés :

- des marchés dont la valeur se situait entre 5 000 \$ et 25 000 \$;
- des marchés concurrentiels dont la valeur dépassait 25 000 \$;
- des marchés non concurrentiels dont la valeur dépassait 25 000 \$.

Le vérificateur a sélectionné sur place les marchés en vue de l'examen. Nous avons procédé à un échantillonnage au jugé à partir des marchés établis à l'initiative du CRSNG et du CRSH et administrés par la DSAC, de manière à tenir compte des critères susmentionnés et à englober les marchés établis par différents centres de responsabilité.

Étant donné que les conclusions sont identiques pour le CRSNG et le CRSH, nous produisons un seul rapport de vérification comme convenu avec le représentant des deux Conseils pour les besoins de la vérification des marchés. La similitude des résultats n'a rien d'étonnant, car tous

les marchés ont été conclus et administrés par la DSAC, qui assure des services communs aux deux Conseils.

Dans le cadre de la détermination et de l'évaluation du cadre de contrôle de la gestion, des procédures ministérielles, de la conformité et de la prestation de services, nous avons dû nous entretenir avec plusieurs employés de la DSAC et des deux Conseils, à savoir :

- le directeur, Division de l'administration, DSAC;
- le conseiller en élaboration de projet et le gestionnaire, Section du matériel et de la gestion des contrats, DSAC;
- d'autres employés de la Section du matériel et de la gestion des contrats de la DSAC;
- dix employés du CRSNG et du CRSH qui ont recours aux services de la Section du matériel et de la gestion des contrats de la DSAC pour évaluer leur degré de satisfaction à l'égard des services fournis et leur demander de proposer des idées concernant des changements à apporter.

Méthode

La méthode de vérification procédait par étapes :

1. Obtenir la liste de tous les marchés attribués pendant la période comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2003 et demander où se trouvent les dossiers connexes.
2. Examiner l'organisation et les tâches en collaboration avec la Section du matériel et de la gestion des contrats.
3. Effectuer un examen préliminaire en comparant les dossiers des marchés avec la liste, afin de déterminer les dossiers manquants et d'avoir une idée de la nature des activités relatives à la passation de marchés et des besoins opérationnels connexes.
4. Examiner les dossiers des marchés en fonction des critères de vérification (annexe A).
5. Examiner les procédures et modalités, y compris les dispositions contractuelles types obligatoires; l'évaluation des entrepreneurs; les normes de service; la présentation de l'information sur le revenu des entrepreneurs; la liste des professionnels ou consultants; la présentation de l'information par le truchement du rapport d'activité concernant les achats; et la *Politique d'approvisionnement concernant les entreprises autochtones – objectifs de rendement*.
6. Préparer une analyse des marchés de l'échantillon en fonction des critères de vérification (annexe A) axée sur les documents qui figurent dans les dossiers s'y rapportant.
7. Recueillir de l'information auprès des utilisateurs de services de la Section du matériel et de la gestion des contrats au sein du CRSNG pour mettre en évidence les insatisfactions et formuler des recommandations en vue d'améliorer les services.
8. Examiner l'information et les directives offertes aux gestionnaires opérationnels pour les guider dans le processus de passation des marchés. Interroger des gestionnaires et agents

opérationnels au sein de la Section du matériel et de la gestion des contrats et de la DSAC dans son ensemble.

9. Rencontrer des gestionnaires opérationnels pour préciser des observations ou discuter de lacunes au chapitre de l'information figurant dans les dossiers et demander des précisions au besoin pour comprendre le contexte des pratiques de passation et d'attribution des marchés et les raisons qui les motivent.
10. Présenter à la haute direction du CRSNG et du CRSH un rapport fournissant une évaluation des pratiques de passation des marchés pour la période visée par l'examen et formulant des recommandations, le cas échéant, quant aux modalités à mettre en place pour régler les problèmes de conformité ou promouvoir l'accès aux marchés ou une meilleure égalité des chances dans le domaine.

Observations détaillées

Lacunes en matière de passation des marchés – CRSNG ou CRSH

Pour les besoins de la vérification, nous avons examiné 20 contrats pour chacun des deux Conseils en fonction des critères précisés à l'annexe A du présent rapport. Tous les marchés examinés avaient une valeur supérieure à 5 000 \$, et dans certains cas (marchés concurrentiels ou non) à 25 000 \$ conformément au mandat de la vérification. Nous avons examiné deux groupes distincts de 20 marchés, soit un pour le CRSNG et un pour le CRSH, mais les lacunes récurrentes relevées se sont révélées les mêmes pour les deux Conseils.

Les lacunes systématiques mises en évidence au cours de l'examen des marchés pour les deux Conseils sont les suivantes :

- La documentation sur les marchés, annexe D, Exigences du contrat, n'est pas adéquate :

L'annexe D du contrat indique les exigences, y compris l'énoncé des travaux, que l'entrepreneur est tenu de respecter. Selon les dispositions de cette section du contrat, l'entrepreneur est tenu d'assurer les prestations stipulées dans le document.

L'article 16.1.3 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor indique en détail les éléments qui peuvent être inclus dans l'énoncé des travaux, entre autres :

- une explication de la situation qui a entraîné le besoin;
- une description précise de l'objectif des tâches et des travaux à accomplir;

- une description exacte de l'étendue des travaux, notamment de leur nature, de leur importance et de leurs limites;
- la façon selon laquelle les résultats du marché, par exemple les documents de travail et les rapports d'activités, devraient être présentés,
- le calendrier d'exécution de chaque étape des travaux et de l'ensemble des travaux.

Il ressort de l'examen de 40 dossiers que la section consacrée aux exigences était brève et très générale dans 55 p. 100 des cas. En outre, la plupart du temps, nous n'avons pas trouvé de spécifications techniques ni de renvoi à des documents renfermant ce type de spécifications, alors que celles-ci auraient été pertinentes. En raison de ces lacunes, il pourrait être difficile d'établir la responsabilité de l'entrepreneur en cas de différend.

- Marchés non concurrentiels d'une valeur supérieure à 25 000 \$ (aucune justification nécessaire)

Il est stipulé à l'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État* que dans trois cas seulement l'autorité contractante peut déroger à l'obligation de lancer un appel d'offres lorsque le montant dépasse 25 000 \$: les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public; les cas où la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public; et les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne.

Il ressort de l'examen des documents contractuels que les marchés ont été conclus à l'origine pour un montant légèrement inférieur à 25 000 \$ et que par suite d'avenants successifs (généralement cinq ou six), la valeur du marché a monté en flèche dans la plupart des cas à hauteur de 250 000 \$. Cette situation prévaut particulièrement dans la Division des systèmes d'information pour l'approvisionnement en services de consultation, mais elle a également été constatée dans d'autres divisions. Sur les 40 marchés examinés, 27,5 p. 100 ont une valeur supérieure à 25 000 \$ sans que l'on ait lancé d'appel d'offres ou présenté une justification appropriée expliquant cette omission. Dans aucun de ces cas, on ne s'est efforcé

de justifier l'attribution du marché à un fournisseur exclusif, alors que manifestement les dispositions contractuelles prévoyaient des avenants portant la valeur du marché à un montant bien supérieur à 25 000 \$ comme s'il s'agissait de la procédure normale.

En outre, ces contrats comportant des avenants dépassaient nettement le seuil de 84 000 \$ applicable à la passation de marchés de services en vertu de *l'Accord de libre-échange nord-américain* pour la période de deux ans comprise entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2003. Le Canada s'est engagé à ouvrir à la concurrence pour une période déterminée les marchés de services d'une valeur supérieure à 84 400 \$.

- Relations d'employeur à employé

En ce qui concerne les marchés de services, il est stipulé au paragraphe 4.1.9 b) de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor que l'autorité contractante doit « s'assurer que les marchés de services passés avec des particuliers n'entraîneront pas de relations d'employeur à employé, selon les critères établis par l'Agence des douanes et du revenu du Canada et par les jugements des tribunaux en la matière ».

Il est stipulé par ailleurs à l'article 6.3.2 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, qu'« un marché de services qui ne suscite aucun problème au début ne devrait pas se transformer au fil du temps en un lien contractuel comportant des relations d'employeur à employé, soit au sens où l'entend la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, soit au sens où l'entend le droit coutumier. On devrait donc prévoir des mesures de sauvegarde dans les procédures de passation des marchés, afin d'éviter ce genre de situation ».

Il ressort de l'examen des documents contractuels que l'on n'a pas prévu de sauvegarde dans les procédures contractuelles pour empêcher l'établissement de relations d'employeur à employé et que cette forme de relations s'est couramment établie dès le début de la passation. Souvent, on a

retenu les services d'un entrepreneur en particulier pour une période pouvant atteindre deux ans en apportant plusieurs avenants (généralement cinq ou six) au marché. Il s'agissait la plupart du temps de pallier la pénurie d'emplois à temps plein de longue durée que l'on ne comblait pas ou que l'on ne pouvait combler. Là encore, la situation était monnaie courante à la Division des systèmes d'information pour les services de consultation, mais on l'a également observée dans d'autres divisions. De façon générale, on a observé les caractéristiques de relations d'employeur à employé dans 22,5 p. 100 des 40 marchés examinés pour les deux Conseils.

- Les travaux ont débuté avant la signature du contrat par les deux parties.

Les travaux prévus en vertu d'un marché ne devraient pas débiter avant la signature du contrat.

Selon l'examen des documents et dossiers contractuels, dans 32,5 p. 200 des marchés examinés les travaux ont débuté avant la signature du contrat par les deux parties (dans certains cas, il ne s'agit que de quelques jours).

- Rien n'indique dans les dossiers contractuels que l'on a obtenu le meilleur rapport qualité-prix :

En ce qui concerne les marchés de services, il est stipulé au paragraphe 41.9 c) de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor que l'autorité contractante doit « s'assurer que les honoraires versés ne dépassent pas le taux du marché en vigueur pour le service fourni ».

L'article 10.6.1 de cette politique ajoute que « le jeu de la concurrence est le moyen normal d'obtenir la meilleure valeur et le meilleur prix. Toutefois, le principe n'est pas immuable et le prix peut être fixé par d'autres moyens ».

Par ailleurs, l'article 9.1.3 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor indique que « l'analyse nécessaire pour obtenir la meilleure valeur ne doit pas se restreindre au processus proprement dit de passation du marché; on doit commencer par planifier et évaluer les possibilités et poursuivre avec la définition des besoins, ce qui comprendra les critères d'évaluation et d'adjudication, l'évaluation des fournisseurs, la sélection de l'entrepreneur, la préparation, la négociation, la signature et l'attribution du marché, l'administration du marché et l'évaluation de son exécution ».

Dans la plupart (80 p. 100) des marchés examinés, aucun document ne précisait la façon dont le prix avait été établi ni ne donnait l'assurance que l'on s'était efforcé d'obtenir le meilleur prix ou un prix ne dépassant pas le taux du marché pour le service fourni. Les dossiers ne faisaient mention d'aucune communication avec les fournisseurs, le cas échéant, visant à déterminer le prix.

La politique exige par ailleurs que les dossiers contractuels fassent état clairement et intégralement de toute communication avec les fournisseurs. L'article 12.3.2 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor précise à cet égard :

Aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain*, de l'*Accord relatif aux marchés publics – Organisation mondiale du commerce*, et de l'*Accord sur le commerce intérieur*, les autorités contractantes doivent garantir qu'elles conservent tous les documents et dossiers, y compris un dossier signé et daté de toute la correspondance entretenue avec les fournisseurs, afin que le Tribunal canadien du commerce extérieur puisse vérifier que le processus d'approvisionnement a été mené conformément aux accords.

Nous n'avons vu aucune preuve de la conformité à ces dispositions.

- La justification des avenants n'est pas documentée :

Selon l'article 12.9.2 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, « il faut tout faire pour éviter a) un financement initial insuffisant, ce qui nécessite des modifications pour accroître la valeur du marché; b) une planification préalable insuffisante, ce qui nécessite des modifications pour prévoir une nouvelle conception, de nouveaux devis descriptifs ou une nouvelle quantité; et, c) des procédures administratives qui ne conviennent pas et qui nécessitent des modifications aux devis descriptifs, à la livraison ou à d'autres éléments afin de protéger l'entrepreneur ou l'organisme gouvernemental concerné ».

L'examen des documents et dossiers contractuels a montré que dans la grande majorité des cas où des avenants ont été apportés, le dossier ne renfermait aucune justification documentée à l'appui de ces modifications.

Les exemples ci-dessus illustrent des lacunes récurrentes dans la passation de marchés. Ces situations s'expliquent souvent par le fait que la Section du matériel et de la gestion des contrats n'a pas toujours participé au processus d'approvisionnement assez tôt. En pareil cas, la seule solution possible consiste à aller de l'avant et à conclure le marché dans un contexte peu favorable faute d'une autre option. Toutefois, la *Politique sur les marchés* exige la conformité aux obligations juridiques, quelles que soient les circonstances donnant lieu au marché.

On sait pertinemment qu'un changement de culture au sein du CRSNG et du CRSH en ce qui concerne l'attention portée à la procédure de passation des marchés devrait favoriser une amélioration de la conformité. Les cinq recommandations que nous formulons préconisent une interaction accrue entre, d'une part, la Section du matériel et de la gestion des contrats et, d'autre part, le CRSNG et le CRSH, ce qui devrait aider la Section à s'acquitter de sa responsabilité première en matière de gestion de marchés.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons :

1. qu'un document écrit soit officiellement transmis à tous ceux qui ont recours aux marchés de services, faisant état des pratiques particulières observées par le passé qu'il faut corriger à l'avenir;
2. que la Section du matériel et de la gestion des contrats multiplie les contacts avec les groupes utilisateurs de manière à être au courant des acquisitions prévues, afin d'améliorer la planification des stratégies d'approvisionnement et la gestion des marchés;
3. que l'on améliore de façon proactive les pratiques commerciales en prévoyant de consulter au départ les groupes clients et de les former pour assurer la conformité à la procédure de passation des marchés et à la politique connexe;
4. que la Section du matériel et de la gestion des contrats prévienne le directeur de la Division de l'administration par écrit lorsqu'elle a connaissance de pratiques qui semblent inacceptables, afin que ce dernier puisse prendre les mesures qui s'imposent;
5. qu'un rapport semestriel sur les lacunes observées en matière de passation des marchés soit produit et remis au directeur général de la DSAC pour analyse au cours d'une réunion regroupant les dirigeants visés.

Collecte de données et présentation de l'information

La Section du matériel et de la gestion des contrats doit recueillir des données sur ses activités à des fins d'analyse, de gestion et de présentation de l'information au même titre que les autres organisations. Les systèmes financiers et opérationnels officiels traitent les données afin de livrer des produits prédéterminés, mais ils ne peuvent fournir les renseignements nécessaires pour répondre aux besoins en matière d'analyse, de gestion et de présentation de l'information. Afin de combler cette lacune, on a recours aux systèmes officiels pour produire de l'information dans le cadre de leur capacité prévue, mais il faut consacrer beaucoup de temps à modifier et à adapter manuellement cette information pour répondre aux besoins spécifiques. Il s'agit d'un processus à la fois lourd et fastidieux.

De toute évidence, il faut mettre en place au sein de la Section du matériel et de la gestion des contrats un processus de collecte et d'analyse des données qui soit facile à mettre en œuvre et que les employés pourront adapter de façon économique et simple. La saisie devrait être rapide et le mode d'utilisation modulable. L'élaboration d'une base de données reposant sur des feuilles de calcul Excel offre une solution qui répond à ces critères et que l'on pourrait adopter immédiatement sans grever de façon importante les ressources de la Section du matériel et de la gestion des contrats. Pour chaque marché traité, on y entrerait une ligne de données indiquant dans les différentes colonnes les caractéristiques pertinentes telles que le numéro de contrat, le centre de responsabilité, le montant, le nom de l'entrepreneur, la date d'attribution, la date de début, la date d'achèvement, la date de modification, le montant de l'avenant, l'objet du marché (biens ou services) et la nature de l'entente. On pourrait entrer ces renseignements rapidement et les ventiler le moment voulu en fonction des besoins. En outre, il serait possible d'ajouter rapidement les montants pour quelque regroupement que ce soit de manière à fournir l'ensemble des données aux fins d'analyse et de présentation de l'information.

Un rapport interne a déjà été produit en Microsoft Word pour informer les clients, mais on n'y a pas encore donné suite. La Section du matériel et de la gestion des contrats a commencé à produire un rapport mensuel sur la passation des marchés, que l'on prévoit d'afficher dans le site intranet, selon un mécanisme de contrôle d'accès approprié, pour informer les clients. Les

données déjà saisies pour les besoins de notre rapport de vérification sont détaillées et nécessitent beaucoup de travail pour manipuler les résultats aux fins d'analyse, de gestion et de présentation de l'information. Le processus n'offre guère de souplesse. À l'heure actuelle, aucune évaluation n'a été menée par ailleurs pour déterminer la nature de l'information et le niveau de détail que les groupes utilisateurs clients jugeraient utiles pour leurs activités et propres à ajouter de la valeur.

RECOMMANDATIONS :

Nous recommandons :

6. que la Section du matériel et de la gestion des contrats établisse et gère une base de données Excel sur les marchés pour fournir des renseignements aux fins d'analyse, de gestion et de présentation de l'information;
7. que l'on examine à la lumière des suggestions des utilisateurs (clients) le nouveau rapport mensuel sur la passation des marchés et que l'on envisage de le synthétiser pour rendre la saisie de données plus économique et en faciliter l'utilisation par les clients.

Délégation de pouvoir pour amorcer la procédure de passation de marché (article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*)

Une commande interne de matériel ou de services provenant de groupes utilisateurs saisie et transmise par voie électronique lance la procédure de passation de marché. Il s'agit de l'autorisation émanant de la personne compétente du centre de responsabilité, laquelle est investie du pouvoir de signature approprié lui permettant d'engager le montant requis au titre du

poste budgétaire visé, c'est-à-dire de s'assurer qu'il existe un solde non grevé suffisant pour faire les paiements à venir.

Toutefois, comme aucune signature (ni aucun nom dans la plupart des cas) ne figure sur le formulaire de commande électronique, il est impossible de déterminer qui assume la responsabilité visée par cette partie de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* concernant le pouvoir d'engager des dépenses. Comme le formulaire de commande électronique est généralement rempli par l'adjoint administratif de la personne investie du pouvoir réel, il y a véritablement entorse à la conformité.

La Section du matériel et de la gestion des contrats se trouve donc dans une situation où la responsabilité du pouvoir délégué d'engager des dépenses en vertu de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'est pas clairement définie.

RECOMMANDATION

Nous recommandons :

8. que la Section du matériel et de la gestion des contrats collabore avec les groupes utilisateurs dans le but d'établir clairement un mécanisme pour exercer de façon non ambiguë la responsabilité du pouvoir délégué d'engager des dépenses en vertu de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Évaluation de la performance de l'entrepreneur

La Section du matériel et de la gestion des contrats conclut chaque année plusieurs marchés pour le CRSNG et le CRSH en vue de la prestation de services de consultants.

Toutefois, aucun mécanisme n'a été mis en place afin d'assurer une évaluation et une documentation appropriées de la performance de l'entrepreneur en vue de déterminer si l'on doit avoir recours à un fournisseur en particulier ou prévoir au contrat des dispositions supplémentaires pour garantir l'obtention de la performance escomptée.

La *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor définit la méthode applicable à l'évaluation de la performance. L'article 16.11.8 précise : « À l'achèvement du marché, l'autorité contractante devrait évaluer le travail exécuté par le consultant ou le professionnel. L'évaluation devrait être effectuée par des fonctionnaires connaissant bien les domaines particuliers en cause. Si des jugements sont formulés, on devrait les appuyer de données factuelles et complètes. »

Afin de constituer un outil efficace pour la gestion des marchés, l'évaluation de la performance de l'entrepreneur doit comporter deux éléments :

- une évaluation objective du marché par des agents compétents dans les domaines visés;
- la saisie des résultats dans une base de données accessible aux parties appropriées.

Jusqu'à présent, la Section du matériel et de la gestion des contrats n'a pris aucune mesure à l'égard de ces deux éléments.

RECOMMANDATION

En ce qui concerne les articles 16.11.8 et 16.11.9 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, nous recommandons :

9. que l'on élabore une grille appropriée pour permettre de compiler l'information type sur la performance de chaque entrepreneur;
10. que l'entrepreneur reçoive copie de cette analyse de sa performance et qu'il puisse consigner sa réponse au dossier;
11. que l'information documentée sur la performance de l'entrepreneur soit versée dans une base de données accessible aux personnes compétentes pour permettre de sélectionner efficacement les entrepreneurs ou de prévoir au contrat des dispositions permettant de mieux assurer que l'entrepreneur fournira la performance escomptée.

Renouvellement du personnel de la Section du matériel et de la gestion des contrats de la DSAC

La Section du matériel et de la gestion des contrats compte actuellement six employés (un gestionnaire et cinq employés). Les tâches confiées à la section assurant des services communs au CRSNG et au CRSH ont évolué. D'après les observations issues de notre examen, nous estimons qu'il est temps de réévaluer les compétences que doit posséder cette section pour servir de façon optimale les deux Conseils clients. L'environnement de la passation des marchés en général, et au sein du CRSNG et du CRSH en particulier, a évolué ces dernières années et il est devenu très exigeant du point de vue de la conformité à la politique et très complexe quant aux exigences inhérentes aux travaux prévus dans les contrats. Cette complexité accrue tient aux facteurs suivants :

- le nombre accru de difficultés auxquelles se heurtent les fournisseurs, qu'il faut surmonter grâce à des séances d'information adéquates;

- la nécessité d'assurer la gestion d'ententes plus complexes avec les fournisseurs (depuis les demandes de propositions jusqu'aux évaluations), généralement confiée dans une large mesure à des entrepreneurs;
- la nécessité de répondre à un plus grand nombre de questions présentées par écrit au Parlement;
- le fait que la Section du matériel et de la gestion des contrats est maintenant directement chargée de veiller à ce que les entrepreneurs possèdent une cote de sécurité et qu'une Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité soit remplie pour les marchés;
- la reconnaissance du fait que la procédure de passation des marchés doit faire face à un examen plus poussé et plus approfondi par des vérificateurs internes et de l'extérieur.

Les entretiens réalisés avec des groupes clients internes de la Section du matériel et de la gestion des contrats ont révélé qu'ils étaient satisfaits du service et qu'ils appréciaient au plus haut point ses avis et services de consultation. En fait, les domaines où ces groupes souhaitent une amélioration du service sont les consultations initiales destinées à expliquer les solutions viables qui s'offrent à eux et une certaine formation générale concernant les exigences liées à la passation des marchés sous l'angle des pratiques commerciales et de la politique afin de les aider à avoir une interaction plus efficace avec le service de passation des marchés. Les personnes interrogées considèrent la relation avec la Section du matériel et de la gestion des contrats comme un partenariat dans le cadre duquel les groupes utilisateurs devraient recevoir un certain niveau de formation et elles estiment que l'expertise devrait être fournie par la Section du matériel et de la gestion des contrats.

Tant la Section du matériel et de la gestion des contrats que ses clients constatent que l'univers contractuel est devenu plus complexe et que leurs actions sont appelées à être soumises à un

examen plus rigoureux. Ils conviennent donc qu'il leur faudra respecter avec davantage de rigueur des règles et contraintes plus complexes et reconnaissent que l'environnement deviendra peut-être encore plus exigeant qu'il l'est aujourd'hui.

En résumé, les services de passation des marchés offerts par la Section du matériel et de la gestion des contrats évoluent dans un environnement de plus en plus complexe. De surcroît, un service à la clientèle davantage axé sur la consultation s'impose pour maintenir la pertinence. Il est fort à propos de réévaluer les compétences nécessaires au sein de la Section du matériel et de la gestion des contrats pour faire en sorte que cette section demeure pour les deux Conseils un partenaire compétent en matière de prestation de services. Il faudrait mener une évaluation minutieuse à l'intérieur d'un cadre documenté pour bien comprendre l'environnement en pleine évolution et déterminer la place que la Section souhaite occuper dans la gamme de services. Dans ce contexte, on élaborerait les stratégies de recrutement ou de réorganisation pertinentes pour établir une assise cohérente à la prestation de services et à l'assignation des tâches.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons :

12. que l'on examine la Section du matériel et de la gestion des contrats pour bien comprendre l'environnement en pleine évolution et les compétences nécessaires, afin d'adopter une démarche proactive axée sur la consultation pour offrir des services de passation des marchés adaptés à cet environnement;
13. que l'on mette en évidence tous les nouveaux facteurs ajoutant à la complexité de la passation des marchés et que l'on élabore une intervention ciblée afin de trouver les moyens d'avoir accès aux compétences requises pour chacun;

14. que l'on consulte les utilisateurs clients au sein du CRSNG et du CRSH pour déterminer leur vision des services offerts par la Section du matériel et de la gestion des contrats.

Normes de service

Les normes de service sont des énoncés de nature quantifiable faisant état des caractéristiques des services qu'une organisation peut fournir aux groupes utilisateurs.

On n'a pas élaboré de normes de service pour la Section du matériel et de la gestion des contrats de la Direction des services administratifs communs (DSAC). Il faudrait combler cette lacune en consultant les groupes utilisateurs afin que toutes les parties comprennent les attentes concernant les services particuliers offerts par la section. Cette dernière s'appuiera sur ces normes pour surveiller son rendement sur une base continue. Il ressort par ailleurs des discussions avec les groupes clients qu'il serait plus facile de traiter avec les entrepreneurs si l'on déterminait le temps alloué pour les différentes étapes de la procédure de passation des marchés et si l'on en faisait état clairement. Dans la détermination du temps alloué, il faut prendre en compte les délais imposés par les ententes commerciales et la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor.

RECOMMANDATION

Nous recommandons :

15. que des normes de service soient établies à l'égard du temps alloué pour la Section du matériel et de la gestion des contrats, rajustées selon les besoins et adoptées officiellement après les commentaires des groupes utilisateurs.

Annexe A – Critères de vérification

Pour les besoins de l'examen des pratiques et procédures de gestion relatives à la passation de marchés, nous avons évalué les transactions en fonction des critères de vérification suivants :

- Un mécanisme approprié d'autorisation par la direction est en vigueur pour demander la passation d'un marché et conclure par la suite le contrat.
- La passation des marchés contribue à réaliser un objectif ou à résoudre un problème ponctuel (c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'une solution de rechange pour remédier à des besoins en dotation permanents).
- On dispose d'un système approprié de codage et de classement permettant de retrouver facilement les dossiers contractuels et de déterminer rapidement ceux qui manquent.
- Les dossiers renferment une copie complète et signée de tous les contrats et de tous les avenants.
- On a respecté un processus de mise en concurrence, sauf dans les cas où le *Règlement sur les marchés de l'État* permet de ne pas lancer d'appels d'offres, parce que cela n'est pas possible, pratique ou rentable, ces exceptions étant les suivantes :
 - les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
 - les cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas 25 000 \$;
 - les cas où la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public; ou,
 - les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne.
- Le mécanisme de préavis d'adjudication de contrat est utilisé de façon appropriée.
- On ne dépasse pas les seuils prévus par l'ALENA et l'OMC sans lancer un appel d'offres en bonne et due forme.

- En l'absence d'appel d'offres, des mesures raisonnables sont prises et documentées pour assurer l'acquisition des biens ou services à leur juste valeur marchande, notamment en recourant à des offres à commandes et en demandant des soumissions sur le marché.
- On peut compter sur un bassin de consultants et de professionnels acceptables dans les domaines où on fait largement appel de façon régulière à certains types de services.
- Les travaux ne débutent pas avant que les documents contractuels aient été signés en bonne et due forme.
- La procédure de passation des marchés n'a pas donné lieu à l'établissement réel ou apparent de relations d'employeur à employé.
- Les marchés portant sur des services attribués à d'anciens fonctionnaires qui touchent une rente de retraite ou ont reçu un versement forfaitaire sont conformes aux pratiques de passation des marchés rigoureuses, y compris l'équité dans la sélection et la rémunération. L'attribution de ces marchés est soumise à l'approbation préalable de l'autorité contractante pour éviter de donner l'impression que l'on favorise ces personnes.
- On a exercé une diligence raisonnable pour éviter les conflits d'intérêts ou empêcher le fractionnement de marchés dans l'attribution de contrats, y compris en ce qui a trait à l'obtention ou à l'octroi des approbations requises par l'autorité contractante.
- On a mis en place un mécanisme documenté pour évaluer la performance des entrepreneurs.
- Pour la passation de marchés de services, l'énoncé des travaux ou la définition des besoins décrit clairement les travaux à réaliser, les objectifs à atteindre, le calendrier à respecter et les modalités prévues pour empêcher la création de relations d'employeur à employé.
- Les biens et services fournis respectent les conditions du contrat; les honoraires versés pour les services temporaires sont étayés au moyen de pièces justificatives appropriées.
- La justification des avenants aux marchés est documentée et raisonnable.

Annexe B – Recommandations des vérificateurs

Nous reproduisons ci-après, dans le même ordre, les recommandations formulées dans le corps du présent rapport.

Lacunes en matière de passation des marchés – CRSNG ou CRSH

Nous recommandons :

1. qu'un document écrit soit officiellement transmis à tous ceux qui ont recours aux marchés de services, faisant état des pratiques particulières observées par le passé qu'il faut corriger à l'avenir;
2. que la Section du matériel et de la gestion des contrats multiplie les contacts avec les groupes utilisateurs de manière à être au courant des acquisitions prévues, afin d'améliorer la planification des stratégies d'approvisionnement et la gestion des marchés;
3. que l'on améliore de façon proactive les pratiques commerciales en prévoyant de consulter au départ les groupes clients et de les former pour assurer la conformité à la procédure de passation des marchés et à la politique connexe;
4. que la Section du matériel et de la gestion des contrats prévienne le directeur de la Division de l'administration par écrit lorsqu'elle a connaissance de pratiques qui semblent inacceptables, afin que ce dernier puisse prendre les mesures qui s'imposent;
5. qu'un rapport semestriel sur les lacunes observées en matière de passation des marchés soit produit et remis au directeur général de la DSAC pour analyse au cours d'une réunion regroupant les dirigeants visés.

Collecte de données et présentation de l'information

Nous recommandons :

6. que la Section du matériel et de la gestion des contrats établisse et gère une base de données Excel sur les marchés pour fournir des renseignements aux fins d'analyse, de gestion et de présentation de l'information;
7. que l'on examine à la lumière des suggestions des utilisateurs (clients) le nouveau rapport mensuel sur la passation des marchés et que l'on envisage de le synthétiser pour rendre la saisie de données plus économique et en faciliter l'utilisation par les clients.

Délégation de pouvoir pour amorcer la procédure de passation de marché (article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*)

8. que la Section du matériel et de la gestion des contrats collabore avec les groupes utilisateurs dans le but d'établir clairement un mécanisme pour exercer de façon non ambiguë la responsabilité du pouvoir délégué d'engager des dépenses en vertu de l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Évaluation de la performance de l'entrepreneur

En ce qui concerne les articles 16.11.8 et 16.11.9 de la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor, nous recommandons :

9. que l'on élabore une grille appropriée pour permettre de compiler l'information type sur la performance de chaque entrepreneur;

10. que l'entrepreneur reçoive copie de cette analyse de sa performance et qu'il puisse consigner sa réponse au dossier;
11. que l'information documentée sur la performance de l'entrepreneur soit versée dans une base de données accessible aux personnes compétentes pour permettre de sélectionner efficacement les entrepreneurs ou de prévoir au contrat des dispositions permettant de mieux assurer que l'entrepreneur fournira la performance escomptée.

Renouvellement du personnel de la Section du matériel et de la gestion des contrats de la DSAC

12. que l'on examine la Section du matériel et de la gestion des contrats pour bien comprendre l'environnement en pleine évolution et les compétences nécessaires, afin d'adopter une démarche proactive axée sur la consultation pour offrir des services de passation des marchés adaptés à cet environnement;
13. que l'on mette en évidence tous les nouveaux facteurs ajoutant à la complexité de la passation des marchés et que l'on élabore une intervention ciblée afin de trouver les moyens d'avoir accès aux compétences requises pour chacun;
14. que l'on consulte les utilisateurs clients au sein du CRSNG et du CRSH pour déterminer leur vision des services offerts par la Section du matériel et de la gestion des contrats.

Normes de service

15. que des normes de service soient établies à l'égard du temps alloué pour la Section du matériel et de la gestion des contrats, rajustées selon les besoins et adoptées officiellement après les commentaires des groupes utilisateurs.