



1998-643 Rapport Final

Vérification des contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des aéronefs militaires

Réunion du CVE : 1999-12-03



Public Works and
Government Services
Canada

Audit and Review

Travaux publics et
Services gouvernementaux
Canada

Vérification et examen

Canada

Table des matières

Résumé	1
1 Introduction	8
1.1 Autorisation du projet	8
1.2 Objectif	8
1.3 Portée	8
1.4 Contexte	8
2 Points examinés	10
3 Constatations	12
3.1 Pertinence de l'information utilisée pour justifier le recours à un fournisseur	12
3.2 Respect des dispositions relatives aux achats en exclusivité prévues dans l'ACI et dans le RME	13
3.3 Pertinence de la justification des prix et du calcul de la marge bénéficiaire	13
3.4 Pertinence des méthodes de vérification du temps	14
3.5 Pertinence de l'examen des demandes	14
3.6 Pertinence du codage des contrats et de l'information concernant ceux-ci	15
3.7 Bien-fondé des décisions prises en ce qui concerne la base de paiement	15
3.8 Autres observations	16
4 Conclusions	18
5 Recommandations	20

Résumé

Autorisation du projet

La présente vérification, qui était prévue dans le Plan de vérification et d'examen 1998-1999, a été approuvée par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

Objectif

Déterminer dans quelle mesure les contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des aéronefs militaires sont attribués conformément aux lois et aux accords commerciaux applicables ainsi qu'à la politique sur les marchés publics.

Portée

La phase d'examen détaillé comprenait un examen approfondi de 25 contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires attribués en exclusivité par la Direction du soutien logistique intégré (DSLII), pour le compte du MDN depuis l'exercice financier 1993-1994. Toutes les étapes du processus d'achat ont été examinées pour chacun de ces contrats, en accordant une attention particulière aux deux points suivants : pertinence du recours à un fournisseur exclusif et mesure dans laquelle les méthodes d'achat et les mesures de contrôle permettent d'assurer une juste valeur pour l'État.

Contexte

Généralement, on entend par réparation et révision, la réparation d'une pièce d'équipement dans le but de la rendre utilisable ou le remplacement de pièces usées ou endommagées ou de pièces dont la durée de vie utile est venue à expiration¹. La Direction générale du service des approvisionnements (DGSA) attribue des contrats de réparation et de révision pour le compte de plusieurs ministères fédéraux. Ceux qu'elle attribue pour le compte du ministère de la Défense nationale (MDN), le plus gros client de la DGSA, représentent la plus grande partie de ses activités à ce chapitre.

Les contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires que la DGSA attribue pour le compte du MDN portent, entre autres, sur la fourniture de pièces de rechange, l'inspection et la réparation au niveau du dépôt (IRND), la réparation et la révision de certaines composantes, la maintenance de logiciels, les recherches et l'appui technique (TIES), le soutien des documents, les programmes de contrôle de la durée de vie structurale et la gestion de la configuration². En

¹ Guide des approvisionnements - Direction générale du service des approvisionnements

² Instruction sur le processus d'examen pour l'acquisition de services de réparation et de révision pour le MDN

1998-643 Vérification des contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des aéronefs militaires

Rapport Final

1997-1998, la DGSA a attribué pour environ 230 millions de dollars de contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires. L'importance du volume d'affaires associé à cette fonction constitue l'un des principaux facteurs qui a justifié l'inclusion de cet examen dans le Plan de vérification et d'examen.

On estime qu'il est essentiel que le recours à un fournisseur exclusif soit bien justifié et vérifié par TPSGC, qui doit s'assurer que le processus est conforme aux exigences prévues par la loi et par la politique et qu'il puisse résister aux contestations des fournisseurs devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). Comme une proportion relativement élevée de contrats relatifs à la réparation et à la révision des aéronefs militaires sont attribués en exclusivité, la vérification a porté plus particulièrement sur le processus utilisé pour justifier la décision de recourir à ce type de contrat ainsi que sur le processus de préavis d'attribution de contrat. En ce qui concerne ce dernier point, on a vérifié si le processus était conforme aux modalités de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) et à celles de la politique régissant le Préavis d'ajudication de contrat (PAC).

Pour ce qui est de la justification du recours à un fournisseur exclusif, on a tenté, dans le cadre de la vérification, de déterminer dans quelle mesure les modalités prescrites par l'ACI concernant le recours à un processus autre que l'appel d'offres étaient respectées.³ Il convient de noter qu'un avis émis récemment par le Conseil du Trésor⁴ souligne que la justification du recours à un fournisseur exclusif doit être fondée sur les modalités des accords commerciaux. Pour ce qui est de la politique régissant le PAC⁵, la vérification a cherché à établir dans quelle mesure le recours à un fournisseur exclusif était justifié. Nous avons également vérifié si le bien-fondé de cette façon de procéder avait été établi avant d'aviser les entrepreneurs de l'intention du Ministère d'attribuer un contrat en exclusivité.

Principales constatations

Les principales constatations sont présentées pour chacun des points examinés.

Intégralité et pertinence de l'information utilisée pour justifier le recours à un fournisseur exclusif

Dans la plupart des cas, on a eu recours à un fournisseur exclusif en raison de l'existence de droits de propriété intellectuelle (DPI) ou de contrats de licence. Conformément à l'ACI, il aurait fallu prouver qu'il s'agissait de droits ou contrats exclusifs. L'équipe de vérification a constaté ce qui suit :

³ Conformément à l'article 506.12(a) du chapitre 5 de l'ACI, on peut recourir au processus de passation de marché restreint pour assurer le respect des droits exclusifs.

⁴ Conformément au paragraphe 7 de la Politique sur les marchés avis 1999-3 (4 mars 1999), « Le motif de l'invitation à soumissionner restreinte doit être fondé tel que prescrit par les accords commerciaux ».

⁵ Guide des approvisionnements, 98-3, section 8.009

Rapport Final

- Les documents clés prouvant l'existence et la validité des droits exclusifs de propriété intellectuelle et des contrats de licence n'étaient pas dans les dossiers d'achat; le personnel du SSAME n'y avait donc pas accès facilement. L'équipe de vérification reconnaît qu'il est difficile d'obtenir des renseignements exclusifs des entreprises, mais les dossiers d'achat auraient dû, au minimum, contenir une lettre du fabricant attestant qu'un contrat de licence exclusive avait été conclu avec l'entrepreneur en question. Émettre un PAC qui précise que « c'est la seule entreprise qui possède la licence nécessaire pour pouvoir exécuter les travaux » n'est pas conforme aux modalités de l'ACI ni du Guide des approvisionnements, et ne peut servir à justifier le recours à un fournisseur exclusif.
- Dans bien des cas, la justification du recours à un fournisseur exclusif incluse dans les documents d'approbation (c.-à-d. documents de PAPC et soumissions au CCRE) n'était pas conforme aux critères établis dans le Règlement sur les marchés de l'État (RME) ou dans l'ACI. Comme la direction se sert de ces documents pour prendre des décisions éclairées et que le TCCE les utilise dans le cadre de ses enquêtes, il est essentiel que ceux-ci contiennent des renvois précis et pertinents aux dispositions applicables qui portent sur l'appel d'offres restreint⁶. La direction du SSAME a indiqué à l'équipe de vérification que ces renvois ont récemment été inclus dans les documents de PAPC et qu'on rappellera au personnel de veiller à ce que cela soit fait. Pour s'assurer que les documents du CCRE contiennent également des justifications pertinentes, il faut que les agents de négociation des contrats participent davantage à l'examen des recommandations du CCRE.

Respect des dispositions relatives aux achats en exclusivité prévues dans l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) et dans le Règlement sur les marchés de l'État (RME)

- Étant donné l'absence des documents clés susmentionnés, l'équipe de vérification ne pouvait pas, dans la plupart des cas, déterminer si un achat en particulier était conforme aux dispositions prévues dans l'ACI pour les contrats en exclusivité. Cependant, dans deux cas où le SSAME était en mesure de fournir de la documentation à l'équipe de vérification (un contrat de licence et une attestation du fabricant), l'analyse a révélé qu'en fait, il ne s'agissait pas d'accords d'exclusivité et que les entrepreneurs responsables n'avaient pas le droit exclusif d'exécuter les travaux pour répondre à ces besoins.

Pertinence des méthodes de vérification du temps

- Dans le cas des marchés en exclusivité, il est essentiel de procéder à la vérification du temps pour déterminer le rapport qualité-prix. La plupart des contrats prévoyaient des dispositions

⁶ Dans une décision qu'il a rendue récemment, le TCCE a conclu que l'invocation de l'exception relative à la sécurité nationale devait être documentée dans le dossier. Par conséquent, l'Avis relatif aux politiques n° 38 précise que les agents de négociation des contrats doivent expliquer clairement dans le plan d'achat, sous la rubrique portant sur les fournisseurs, les raisons pour lesquelles cette exception est invoquée et préciser chacun des accords commerciaux dont l'achat est exclu.

**1998-643 Vérification des contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des
aéronefs militaires**

Rapport Final

en matière de vérification du temps, mais les vérificateurs ont constaté que ces vérifications étaient rarement faites.

Conclusions

L'équipe de vérification estime, qu'à part quelques exceptions, les contrats de réparation et de révision des aéronefs militaires sont en général attribués conformément aux politiques contractuelles et aux autres lois applicables. Elle estime aussi que la plupart des mesures de contrôle et des pratiques qui sont en place afin d'assurer une juste valeur pour l'État sont pertinentes et efficaces.

Cependant, il y aurait lieu d'apporter des améliorations à plusieurs égards, tout particulièrement en ce qui concerne la justification du recours à un fournisseur exclusif. Il est essentiel que tout processus d'appel d'offres non concurrentiel respecte les modalités des accords commerciaux et du RME. Aussi, en l'absence de documents prouvant l'existence et la validité des droits de propriété intellectuelle ou des contrats de licence, il est difficile de démontrer l'intégrité du processus d'achat, et TPSGC peut faire l'objet d'une contestation déposée devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). Ce risque est redoublé par le fait que les agents de négociation des contrats de TPSGC ne semblent pas vérifier la validité des éléments fournis pour justifier le recours à un fournisseur exclusif. Il y a également un risque que les soumissions du CCRRE présentées au CCSP ne fournissent pas à celui-ci tous les renseignements dont il a besoin pour pouvoir prendre des décisions éclairées.

Le recours à un fournisseur exclusif doit être bien justifié en vertu du RME, et en vertu de l'ACI s'il s'agit de contrats de réparation et de révision. Si un accord de licence ou des droits de propriété intellectuelle entrent en ligne de compte, il serait plus pertinent, en vertu de l'ACI, de publier un Avis de projet de marché (APM). Cependant, publier un Préavis d'adjudication de contrat (PAC) dans le but de « sonder le terrain » présente des risques importants pour l'État, particulièrement s'il y a intensification de l'examen du processus d'achat par le public. En fait, c'est ce que réclament de plus en plus d'intervenants de l'extérieur. Dans le chapitre 26 de son rapport de décembre 1998 et dans son témoignage devant le Comité permanent des comptes publics, le vérificateur général soutient que la publication d'un PAC ne justifie pas en soi le recours à un fournisseur exclusif et ne constitue pas non plus un appel d'offres⁷. Le Comité permanent des comptes publics a ultérieurement recommandé que le Règlement sur les marchés de l'État et la Politique sur les marchés du CT stipulent clairement que la publication d'un PAC ne constitue pas une cinquième exception en vertu de laquelle il est possible d'attribuer un contrat à un fournisseur particulier⁸.

Il faudrait également que les éléments fournis dans les documents de PAC pour justifier le recours à un fournisseur exclusif soient plus probants. Par exemple, il est clair que l'approbation, par le CCSP, d'un marché en exclusivité ne garantit pas nécessairement que les documents de PAC comprennent une justification pertinente. Dans certains cas, l'approbation par le CCSP et le lancement d'un Préavis d'adjudication de contrat (PAC) tiennent lieu de justification. L'équipe de vérification prend en considération et estime positive l'affirmation faite par la direction du

⁷ Le VG procède actuellement à la vérification des PAC, plus particulièrement en ce qui concerne les services; les résultats de cette vérification seront inclus dans son rapport de novembre.

⁸ Recommandation n° 8 du Vingt-huitième rapport du Comité permanent des comptes publics.

Rapport Final

SSAME selon laquelle les récents documents de PAPC contiennent des renvois pertinents en ce qui concerne la justification du recours à un fournisseur exclusif et qu'on rappellera au personnel de poursuivre cette pratique.

Voici les autres constatations faites par l'équipe de vérification :

- il faudrait procéder plus souvent à la vérification du temps pour s'assurer que les entrepreneurs consignent le temps comme il se doit;
- il faudrait resserrer les règles concernant les voyages et l'hébergement pour s'assurer que les frais à cet égard sont pertinents;
- il est essentiel que le résumé d'approvisionnement contienne des renseignements pertinents sur les achats pour que l'information de gestion soit fiable et que les exigences en matière de rapports prévues dans l'ACI soient respectées;
- il y aurait lieu d'apporter des améliorations au suivi des tâches et aux mesures de contrôle pour les contrats de recherche et d'appui technique et les contrats de publication. Il est essentiel de fournir des estimations de coût pertinentes et de bien documenter l'avancement des travaux pour démontrer la valeur du contrat attribué; il faut également demander aux fournisseurs de fournir régulièrement des estimations et des mises à jour;
- s'il y avait des retenues sur les paiements progressifs pour les contrats de recherche et d'appui technique et les contrats d'IRND, l'État pourrait être plus en mesure de faire respecter les obligations contractuelles par les entrepreneurs;
- le fait d'établir, dans les documents contractuels, des valeurs limites pour les tâches que le MDN peut approuver aidera le MDN à ne pas dépasser les pouvoirs qui lui sont délégués.

Recommandations

Il est recommandé ce qui suit :

1. a) *pour les contrats censés être renouvelés, que la Direction du soutien logistique intégré (DSLII) examine les contrats de licence pour déterminer s'ils sont toujours valides et s'ils constituent des accords d'exclusivité qui empêchent la concurrence ou, le cas échéant, qu'elle vérifie l'état des droits de propriété intellectuelle. Ces examens devraient être réalisés bien avant le renouvellement des contrats afin de laisser suffisamment de temps pour pouvoir recourir au processus concurrentiel, si cela est possible. Les contrats de licence non exclusive ne suffisent pas à justifier le recours à un fournisseur exclusif et, par conséquent, il faut faire appel au processus concurrentiel pour ces contrats;*
- b) *à l'instar de ce qui précède, que les agents de négociation des contrats examinent les éléments justifiant le recours à un fournisseur exclusif avant de soumettre les contrats au CCRRE et qu'ils vérifient bien si ces éléments sont conformes aux modalités de l'ACI et du RME. La preuve que cette vérification a été effectuée devrait être incluse dans le dossier d'achat;*

Rapport Final

2. *que la DSLI inclut ce qui suit dans les documents contractuels :*
 - a) *un renvoi à la politique du Conseil du Trésor concernant les voyages ou, le cas échéant, un renvoi à la politique sur les voyages de l'entreprise, avec le titre et la date d'entrée en vigueur de celle-ci;*
 - b) *dans la mesure du possible, des dispositions relatives aux retenues pour les contrats d'IRND et les contrats de recherche et d'appui technique;*
 - c) *dans le cas des contrats prévoyant un paiement sur la base d'un tarif horaire fixe, une clause exigeant que l'entrepreneur présente une demande de temps au moment de l'achèvement du contrat;*
 - d) *des seuils de valeur pour l'approbation du travail;*
3. *que la DSLI procède plus minutieusement à la vérification du temps. Compte tenu du manque de ressources, une vérification par échantillonnage pourrait permettre de combler les lacunes actuelles à cet égard;*
4. *que la DSLI s'efforce de mieux coder les contrats afin d'assurer une plus grande fiabilité. Par exemple, le personnel du Contrôle de la qualité des contrats (CQC) pourrait examiner les résumés d'approvisionnement. De plus, il faudrait que les agents de négociation des contrats soient informés des conséquences que peut avoir l'inscription d'un code erroné.*

1 Introduction

1.1 Autorisation du projet

La présente vérification, qui était prévue dans le Plan de vérification et d'examen 1998-1999, a été approuvée par le Comité de vérification et d'examen (CVE).

1.2 Objectif

Déterminer dans quelle mesure les contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des aéronaves militaires sont attribués conformément aux lois et aux accords commerciaux applicables ainsi qu'à la politique sur les marchés publics.

1.3 Portée

La phase d'examen détaillé comprenait un examen approfondi de 25 contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires attribués en exclusivité par la Direction du soutien logistique intégré (DSLII) pour le compte du MDN depuis l'exercice financier 1993-1994. Toutes les étapes du processus d'achat ont été examinées pour chacun de ces contrats, en accordant une attention particulière aux deux points suivants : pertinence du recours à un fournisseur exclusif et mesure dans laquelle les méthodes d'achat et les mesures de contrôle permettent d'assurer une juste valeur pour l'État.

1.4 Contexte

Généralement, on entend par réparation et révision, la réparation d'une pièce d'équipement dans le but de la rendre utilisable ou le remplacement de pièces usées ou endommagées ou de pièces dont la durée de vie utile est venue à expiration⁹. La Direction générale du service des approvisionnements (DGSA) attribue des contrats de réparation et de révision pour le compte de plusieurs ministères fédéraux. Ceux qu'elle attribue pour le compte du ministère de la Défense nationale (MDN), le plus gros client de la DGSA, représentent la plus grande partie de ses activités à ce chapitre.

Les contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires que la DGSA attribue pour le compte du MDN portent, entre autres, sur la fourniture de pièces de rechange, l'inspection et la réparation au niveau du dépôt (IRND), la réparation et la révision de certaines composantes, la maintenance de logiciels, les recherches et l'appui technique (TIES), le soutien des documents, les programmes de contrôle de la durée de vie structurale et la gestion de la configuration¹⁰. En

⁹ Guide des approvisionnements - Direction générale du service des approvisionnements

¹⁰ Instruction sur le processus d'examen pour l'acquisition de services de réparation et de révision pour le MDN

1998-643 Vérification des contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des aéronefs militaires

Rapport Final

1997-1998, la DGSA a attribué pour environ 230 millions de dollars de contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires. L'importance du volume d'affaires associé à cette fonction constitue l'un des principaux facteurs qui a justifié l'inclusion de cet examen dans le Plan de vérification et d'examen.

On estime qu'il est essentiel que le recours à un fournisseur exclusif soit bien justifié et vérifié par TPSGC, qui doit s'assurer que le processus est conforme aux exigences prévues par la loi et par la politique et pour qu'il puisse résister aux contestations des fournisseurs devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). Comme une proportion relativement élevée de contrats relatifs à la réparation et à la révision des aéronefs militaires sont attribués en exclusivité, la vérification a porté plus particulièrement sur le processus utilisé pour justifier la décision de recourir à ce type de contrat ainsi que sur le processus de préavis d'attribution de contrat. En ce qui concerne ce dernier point, on a vérifié si le processus était conforme aux modalités de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) et à celles de la politique régissant le Préavis d'ajudication de contrat (PAC).

Pour ce qui est de la justification du recours à un fournisseur exclusif, on a tenté, dans le cadre de la vérification, de déterminer dans quelle mesure les modalités prescrites par l'ACI concernant le recours à un processus autre que l'appel d'offres étaient respectées.¹¹ Il convient de noter qu'un avis émis récemment par le Conseil du Trésor¹² souligne que la justification du recours à un fournisseur exclusif doit être fondée sur les modalités des accords commerciaux. Pour ce qui est de la politique régissant le PAC¹³, la vérification a cherché à établir dans quelle mesure le recours à un fournisseur exclusif était justifié. Nous avons également vérifié si le bien-fondé de cette façon de procéder avait été établi avant d'aviser les entrepreneurs de l'intention du Ministère d'attribuer un contrat en exclusivité.

¹¹ Conformément à l'article 506.12(a) du chapitre 5 de l'ACI, on peut recourir au processus de passation de marché restreint pour assurer le respect des droits exclusifs.

¹² Conformément au paragraphe 7 de la Politique sur les marchés avis 1999-3 (4 mars 1999), « Le motif de l'invitation à soumissionner restreinte doit être fondé tel que prescrit par les accords commerciaux ».

¹³ Guide des approvisionnements, 98-3, section 8.009

2 Points examinés

La phase d'examen préliminaire, qui a été achevée en mars 1999, a permis de cerner plusieurs points devant faire l'objet d'un examen détaillé et qui ont trait à la pertinence du recours à un fournisseur exclusif et à l'utilisation de mesures de contrôle afin d'assurer une juste valeur. Voici les points en question :

1. pertinence de l'information utilisée pour décider d'attribuer un contrat à un fournisseur exclusif;
2. mesure dans laquelle les dispositions en matière d'attribution de contrat à un fournisseur exclusif prévues dans l'Accord sur le commerce intérieur et dans le Règlement sur les marchés de l'État sont respectées;
3. pertinence de la justification des prix et du calcul de la marge bénéficiaire;
4. pertinence des méthodes de vérification du temps;
5. pertinence de l'examen des demandes de paiement progressif;
6. pertinence du codage des contrats ou de l'information concernant ceux-ci;
7. bien-fondé des décisions prises en ce qui concerne la base de paiement.

Il est également ressorti de l'examen préliminaire que certains types de contrats de réparation et de révision d'aéronefs militaires devraient faire l'objet d'un examen détaillé, plus particulièrement les contrats qui portent sur les recherches et l'appui technique, l'IRND, la réparation et la révision de systèmes et de composants, la gestion des publications et le développement de logiciels. Dans le cadre de l'examen, 25 contrats ont été choisis au hasard dans chacune des catégories susmentionnées. La répartition de ces contrats est la suivante :

Type de service	Nombre examiné	Valeur (\$)
Recherches et appui technique (TIES) ¹⁴	7	18 123 374
Réparation et révision de systèmes et de composants	11	60 456 091
IRND	3	41 963 617
Gestion des publications	3	8 270 468
Développement de logiciels	1	132 337
TOTAL	25	128 945 887

¹⁴ Un de ces contrats portait sur l'évaluation structurale de la cellule et comportait un élément sur les recherches et l'appui technique. Il n'y a eu aucune autorisation du travail pour cet élément. Par conséquent, six contrats portant sur les recherches et l'appui technique ont été examinés par l'équipe de vérification.

**1998-643 Vérification des contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des
aéronefs militaires**

Rapport Final

Tous les dossiers contractuels ont fait l'objet d'un examen détaillé et des entrevues de suivi ont été effectuées auprès des agents de négociation des contrats et des gestionnaires. Toutes les étapes du processus d'achat ont été examinées, en accordant une attention particulière aux points mentionnés précédemment.

Les constatations établies pour chacun de ces points sont présentées dans la partie suivante, laquelle comprend également les observations formulées dans le cadre de la vérification, et que l'équipe de vérification estime importantes.

3 Constatations

L'équipe de vérification estime, qu'à part quelques exceptions, les contrats de réparation et de révision des aéronefs militaires sont en général attribués conformément aux politiques contractuelles, aux accords commerciaux et aux autres lois applicables. Cependant, elle a relevé plusieurs points importants qu'il faudrait améliorer. Les principales constatations pour chaque point examiné sont présentées ci-dessous.

3.1 Pertinence de l'information utilisée pour justifier le recours à un fournisseur exclusif

3.1.1 La majorité des contrats examinés ont été attribués en exclusivité pour l'une ou l'autre des raisons suivantes : droits de propriété intellectuelle (DPI) appartenant à l'entrepreneur retenu ou contrat de licence exclusive établi entre le fabricant et l'entrepreneur retenu. On a constaté qu'il n'y avait aucun document prouvant l'existence et la validité des droits de propriété intellectuelle (DPI) et des contrats de licence exclusive avant de renouveler les contrats de réparation et de révision avec des fournisseurs exclusifs. Il n'y avait pas non plus de preuve que les agents de négociation des contrats avaient examiné les éléments justifiant le recours à un fournisseur exclusif inclus dans les soumissions au CCRRE avant que celui-ci ne les approuve, afin de vérifier s'ils étaient conformes aux modalités du RME et de l'ACI. Cette vérification est essentielle pour assurer que le CCRRE dispose de renseignements pertinents et complets lorsqu'il recommande l'approbation de stratégies d'achat par le Comité consultatif supérieur de projet (CCSP).

3.1.2 Les documents clés prouvant l'existence et la validité des droits de propriété intellectuelle et des contrats de licence exclusive n'étaient pas dans les dossiers d'achat; le personnel du SSAME ne pouvait donc pas avoir accès à ces documents. On admet que, dans certaines circonstances, il soit impossible d'obtenir des copies des contrats de licence exclusive conclus entre le fabricant et l'entrepreneur, car les parties visées peuvent interdire l'accès à ces informations. Cependant, l'équipe de vérification s'attendait au moins à trouver, dans le dossier, une lettre du fabricant attestant qu'un contrat de licence exclusive avec l'entrepreneur était toujours en vigueur ou, dans le cas de DPI, à y trouver des documents à l'appui. Il semble plutôt que des PAC soient émis en guise de confirmation des éléments invoqués pour justifier le recours à un fournisseur exclusif. Il est essentiel d'émettre des PAC pour assurer la transparence en ce qui

concerne l'attribution des contrats en exclusivité, mais ces documents ne peuvent servir de justification.

3.1.3 Dans environ le tiers des documents de PAPC, le recours à un fournisseur exclusif n'était pas justifié conformément aux critères pertinents établis dans le RME ou dans l'ACI. De plus, dans environ la moitié des soumissions au CCRRE, les éléments justifiant le recours à un fournisseur exclusif n'étaient pas conformes aux dispositions pertinentes de l'ACI ou du RME.

3.2 Respect des dispositions relatives aux achats en exclusivité prévues dans l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) et dans le Règlement sur les marchés de l'État (RME)

3.2.1 Comme cela a été mentionné antérieurement, la justification du recours à un fournisseur exclusif inclus dans le tiers des documents de PAPC et dans environ la moitié des soumissions au CCRRE n'était pas conforme aux critères établis dans le RME ou dans l'ACI. L'équipe de vérification a obtenu, des agents de négociation des contrats et des gestionnaires, des précisions (de vive voix) qui ont étayé quelque peu les critères relatifs à l'attribution des contrats en exclusivité établis dans le RME et dans l'ACI. Cependant, l'équipe de vérification n'a pas pu valider la plupart de ces précisions, car il y avait peu ou pas du tout de documents justificatifs dans les dossiers d'achat. Dans trois cas où un accord d'exclusivité a été attribué en raison de l'existence de contrats de licence, l'équipe de vérification a demandé au SSAME de lui fournir ces accords afin de vérifier s'il s'agissait effectivement d'accords d'exclusivité. Dans le premier cas, aucun accord signé et à jour n'a pu être fourni. Dans le deuxième cas, un accord signé a été fourni. Cependant, un examen du document par les Services juridiques a révélé que les termes de l'accord étaient tellement généraux qu'un autre fournisseur aurait tout aussi bien pu être l'entrepreneur désigné. Dans le troisième cas, une attestation du fabricant a été fournie, plutôt qu'un contrat de licence. Selon cette attestation, l'entrepreneur en question était « un centre de maintenance autorisé », mais aucun accord d'exclusivité n'y était mentionné et, par conséquent, le recours à un fournisseur exclusif n'était pas suffisamment justifié.

3.3 Pertinence de la justification des prix et du calcul de la marge bénéficiaire

3.3.1 Dans la plupart des cas, les coûts de main-d'oeuvre et les frais généraux étaient conformes aux taux annuels négociés par TPSGC. Les quelques exceptions

Rapport Final

relevées étaient attribuables à des facteurs particuliers indépendants de la volonté des employés de la DSLI.

- 3.3.2** Dans neuf des dix contrats comportant des prix unitaires ou des prix fermes, les tarifs horaires de la main-d'oeuvre ont été examinés afin de déterminer si les estimations étaient raisonnables.
- 3.3.3** Dans deux des six contrats de recherche et d'appui technique examinés, des autorisations de travail ont été accordées sans aucune preuve que TPSGC a demandé ou reçu une ventilation des coûts. Comme le MDN doit généralement examiner et émettre les autorisations de travail, l'équipe de vérification s'attendait à trouver dans les dossiers une copie de la ventilation détaillée des coûts pour chaque autorisation de travail ainsi que des preuves que cette ventilation avait été vérifiée et que le MDN a utilisé des renseignements pertinents lors de l'examen et de l'approbation des autorisations de travail. La ventilation des coûts devrait comprendre la répartition des heures de travail pour chaque type de main-d'oeuvre, selon les taux applicables établis dans le contrat.
- 3.3.4** Quatre des dossiers examinés ne comprenaient aucune documentation sur le calcul de la marge bénéficiaire relative au contrat initial. Cependant, dans deux de ces cas, de la documentation à cet égard a été versée au dossier pour les modifications ultérieures du contrat.

3.4 Pertinence des méthodes de vérification du temps

- 3.4.1** Des modalités concernant la vérification du temps étaient prévues dans 23 des 24 contrats examinés qui comportaient des taux horaires fixes. Dans la plupart de ces dossiers, il y avait des preuves que les heures totales facturées avaient été vérifiées afin de déterminer si elles étaient acceptables et justes. Cependant, les agents de négociation des contrats ne procèdent pas tous à ces vérifications à la même fréquence. De plus, l'équipe de vérification a constaté que, dans des cas donnés, les heures facturées peuvent être vérifiées une seule fois par année.

3.5 Pertinence de l'examen des demandes de paiement progressif

- 3.5.1** L'équipe de vérification a examiné un échantillon de demandes de paiement progressif pour chacun des 25 contrats examinés. Dans la majorité des cas, l'examen des demandes a été réalisé de façon satisfaisante. Les paiements

progressifs étaient conformes aux modalités du contrat et, dans tous les cas, les agents de négociation des contrats ont traité rapidement les demandes.

3.6 Pertinence du codage des contrats et de l'information concernant ceux-ci

3.6.1 Les résumés d'approvisionnement permettent de transférer les principaux renseignements sur les achats au Service d'information sur les achats (SIA), par l'entremise de l'Environnement automatisé de l'acheteur (ABE). L'équipe de vérification a relevé plusieurs erreurs de codage dans ces documents. Dans quatre cas, le résumé n'avait pas été versé au dossier et pour 18 contrats codés selon l'ancien système (SSA au lieu d'ABE), il n'y avait aucune feuille de codage; il a donc été impossible de vérifier le codage.

3.6.2 L'avis d'adjudication de contrat (AAC), qui doit être lancé selon les modalités de l'ACI, est le principal moyen d'assurer la transparence du processus d'achat de TPSGC auprès des fournisseurs. Cependant, il n'y avait pas d'AAC dans les dossiers d'achat examinés qui étaient visés par les modalités de l'ACI. Nous comprenons que, dans le cas des achats annoncés par le MERX, l'AAC est lancé automatiquement par l'ABE lorsque l'agent de négociation des contrats émet le résumé d'approvisionnement. Comme l'agent de négociation des contrats ne produit pas directement l'AAC, ce dernier n'est pas versé au dossier. Dans le cas des contrats traités au moyen du SSA, il a été impossible d'extraire l'AAC.

3.6.3 Auparavant, il fallait émettre un avis d'adjudication général pour les achats non visés par les accords commerciaux, mais celui-ci n'est maintenant plus requis. L'équipe de vérification a examiné cinq avis de ce type et elle a constaté que les renseignements qu'ils contenaient étaient complets et justes.

3.7 Bien-fondé des décisions prises en ce qui concerne la base de paiement

3.7.1 À l'aide des lignes directrices établies dans le Guide des approvisionnements, l'équipe a vérifié le bien-fondé des décisions prises en ce qui concerne la base de paiement pour chacun des contrats faisant partie de l'échantillon examiné. Elle estime que la base de paiement choisie était pertinente dans 24 des 25 contrats examinés. L'équipe a également remarqué que, lorsqu'il était difficile d'établir des prix fermes au début d'un contrat, les employés de la DSLI responsables des

Rapport Final

contrats sont souvent capables d'établir la base de paiement durant la période contractuelle, en se fondant sur les données historiques.

- 3.7.2** Dans un dossier, il n'y avait aucune preuve qu'une base de paiement maximale avait été établie, alors que les taux avaient été négociés avec l'entreprise et que tous les paiements progressifs avaient été versés. Il se pourrait, dans ce cas, que l'État ait versé trop d'argent.

3.8 Autres observations

- 3.8.1** *Surveillance et contrôle* : Dans 5 cas sur 21, la surveillance et le contrôle des projets laissaient beaucoup à désirer. Diverses lacunes à cet égard ont été décelées, allant de l'absence de réunions ou de rapports d'avancement à l'absence d'estimation du temps pour chacune des tâches.

- 3.8.2** *Limite en ce qui concerne les autorisations de travail* : Une lettre du directeur de la DSLI au MDN, en date du 16 juillet 1997, confirme que la valeur maximale des autorisations de travail devant être approuvées par celui-ci passait de 75 000 \$ à 100 000 \$ (626 demandes). Cependant, les documents contractuels examinés ne comprenaient pas toujours une limite à cet égard.

- 3.8.3** *Clauses contractuelles* : Un grand nombre de contrats ne comprenaient aucune clause ou comprenaient des clauses incomplètes concernant les dépenses de voyage et d'hébergement, les retenues et les dates limites pour la présentation des soumissions.

Pour ce qui est des voyages et de l'hébergement, les frais de voyage inclus dans 12 des 19 dossiers examinés ont été acceptés en tant que frais directs, sans renvoi à aucune politique sur les voyages ou à la politique sur les voyages de l'entreprise, avec le titre et la date d'entrée en vigueur.

En ce qui concerne les retenues, l'absence de celles-ci ne pose aucun risque pour l'État pour certains types de contrats de réparation et de révision, tandis que pour d'autres, des retenues auraient permis d'inciter certains entrepreneurs à exécuter les travaux, tout particulièrement dans le cas des contrats d'IRDN et de recherche

et d'appui technique. Aucun des contrats examinés ne prévoyait de dispositions en matière de retenues.

Enfin, des 23 contrats prévoyant un taux de paiement horaire fixe, sept n'exigeaient pas que l'entrepreneur présente un rapport de temps une fois le contrat terminé.

Conclusions

L'équipe de vérification estime, qu'à part quelques exceptions, les contrats de réparation et de révision des aéronefs militaires sont en général attribués conformément aux politiques contractuelles et aux autres lois applicables. Elle estime aussi que la plupart des mesures de contrôle et des pratiques qui sont en place afin d'assurer une juste valeur pour l'État sont pertinentes et efficaces.

Cependant, il y aurait lieu d'apporter des améliorations à plusieurs égards, tout particulièrement en ce qui concerne la justification du recours à un fournisseur exclusif. Il est essentiel que tout processus d'appel d'offres non concurrentiel respecte les modalités des accords commerciaux et du RME. Aussi, en l'absence de documents prouvant l'existence et la validité des droits de propriété intellectuelle ou des contrats de licence, il est difficile de démontrer l'intégrité du processus d'achat, et TPSGC peut faire l'objet d'une contestation déposée devant le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). Ce risque est redoublé par le fait que les agents de négociation des contrats de TPSGC ne semblent pas vérifier la validité des éléments fournis pour justifier le recours à un fournisseur exclusif. Il y a également un risque que les soumissions du CCRRE présentées au CCSP ne fournissent pas à celui-ci tous les renseignements dont il a besoin pour pouvoir prendre des décisions éclairées.

Le recours à un fournisseur exclusif doit être bien justifié en vertu du RME, et en vertu de l'ACI s'il s'agit de contrats de réparation et de révision. Si un accord de licence ou des droits de propriété intellectuelle entrent en ligne de compte, il serait plus pertinent, en vertu de l'ACI, de publier un Avis de projet de marché (APM). Cependant, publier un Préavis d'adjudication de contrat (PAC) dans le but de « sonder le terrain » présente des risques importants pour l'État, particulièrement s'il y a intensification de l'examen du processus d'achat par le public. En fait, c'est ce que réclament de plus en plus d'intervenants de l'extérieur. Dans le chapitre 26 de son rapport de décembre 1998 et dans son témoignage devant le Comité permanent des comptes publics, le vérificateur général soutient que la publication d'un PAC ne justifie pas en soi le recours à un fournisseur exclusif et ne constitue pas non plus un appel d'offres¹⁵. Le Comité permanent des comptes publics a ultérieurement recommandé que le Règlement sur les marchés de l'État et la Politique sur les marchés du CT stipulent clairement que la publication d'un PAC ne constitue pas une cinquième exception en vertu de laquelle il est possible d'attribuer un contrat à un fournisseur particulier¹⁶.

Il faudrait également que les éléments fournis dans les documents de PAC pour justifier le recours à un fournisseur exclusif soient plus probants. Par exemple, il est clair que l'approbation, par le CCSP, d'un marché en exclusivité ne garantit pas nécessairement que les documents de PAC comprennent une justification pertinente. Dans certains cas, l'approbation par le CCSP et le lancement d'un Préavis d'adjudication de contrat (PAC) tiennent lieu de justification. L'équipe de vérification prend en considération et estime positive l'affirmation faite par la direction du

¹⁵ Le VG procède actuellement à la vérification des PAC, plus particulièrement en ce qui concerne les services; les résultats de cette vérification seront inclus dans son rapport de novembre.

¹⁶ Recommandation n° 8 du Vingt-huitième rapport du Comité permanent des comptes publics.

**1998-643 Vérification des contrats de services et d'équipement pour la réparation et la révision des
aéronefs militaires**

Rapport Final

SSAME selon laquelle les récents documents de PAPC contiennent des renvois pertinents en ce qui concerne la justification du recours à un fournisseur exclusif et qu'on rappellera au personnel de poursuivre cette pratique.

Voici les autres constatations faites par l'équipe de vérification :

- il faudrait procéder plus souvent à la vérification du temps pour s'assurer que les entrepreneurs consignent le temps comme il se doit;
- il faudrait resserrer les règles concernant les voyages et l'hébergement pour s'assurer que les frais à cet égard sont pertinents;
- il est essentiel que le résumé d'approvisionnement contienne des renseignements pertinents sur les achats pour que l'information de gestion soit fiable et que les exigences en matière de rapports prévues dans l'ACI soient respectées;
- il y aurait lieu d'apporter des améliorations au suivi des tâches et aux mesures de contrôle pour les contrats de recherche et d'appui technique et les contrats de publication. Il est essentiel de fournir des estimations de coût pertinentes et de bien documenter l'avancement des travaux pour démontrer la valeur du contrat attribué; il faut également demander aux fournisseurs de fournir régulièrement des estimations et des mises à jour;
- s'il y avait des retenues sur les paiements progressifs pour les contrats de recherche et d'appui technique et les contrats d'IRND, l'État pourrait être plus en mesure de faire respecter les obligations contractuelles par les entrepreneurs;
- le fait d'établir, dans les documents contractuels, des valeurs limites pour les tâches que le MDN peut approuver aidera le MDN à ne pas dépasser les pouvoirs qui lui sont délégués.

Recommandations

Il est recommandé ce qui suit :

1. a) *pour les contrats censés être renouvelés, que la Direction du soutien logistique intégré (DSLII) examine les contrats de licence pour déterminer s'ils sont toujours valides et s'ils constituent des accords d'exclusivité qui empêchent la concurrence ou, le cas échéant, qu'elle vérifie l'état des droits de propriété intellectuelle. Ces examens devraient être réalisés bien avant le renouvellement des contrats afin de laisser suffisamment de temps pour pouvoir recourir au processus concurrentiel, si cela est possible. Les contrats de licence non exclusive ne suffisent pas à justifier le recours à un fournisseur exclusif et, par conséquent, il faut faire appel au processus concurrentiel pour ces contrats;*
- b) *à l'instar de ce qui précède, que les agents de négociation des contrats examinent les éléments justifiant le recours à un fournisseur exclusif avant de soumettre les contrats au CCRRE et qu'ils vérifient bien si ces éléments sont conformes aux modalités de l'ACI et du RME. La preuve que cette vérification a été effectuée devrait être incluse dans le dossier d'achat;*
2. *que la DSLII inclut ce qui suit dans les documents contractuels :*
 - a) *un renvoi à la politique du Conseil du Trésor concernant les voyages ou, le cas échéant, un renvoi à la politique sur les voyages de l'entreprise, avec le titre et la date d'entrée en vigueur de celle-ci;*
 - b) *dans la mesure du possible, des dispositions relatives aux retenues pour les contrats d'IRND et les contrats de recherche et d'appui technique;*
 - c) *dans le cas des contrats prévoyant un paiement sur la base d'un tarif horaire fixe, une clause exigeant que l'entrepreneur présente une demande de temps au moment de l'achèvement du contrat;*
 - d) *des seuils de valeur pour l'approbation du travail;*
3. *que la DSLII procède plus minutieusement à la vérification du temps. Compte tenu du manque de ressources, une vérification par échantillonnage pourrait permettre de combler les lacunes actuelles à cet égard;*
4. *que la DSLII s'efforce de mieux coder les contrats afin d'assurer une plus grande fiabilité. Par exemple, le personnel du Contrôle de la qualité des contrats (CQC) pourrait examiner les résumés d'approvisionnement. De plus, il faudrait que les agents de négociation des contrats soient informés des conséquences que peut avoir l'inscription d'un code erroné.*

