



Chef - Service d'examen

VÉRIFICATION DES  
CONTRATS DE  
SERVICES PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES

Novembre 2001

7050-9-4-2 (CS Ex)



*Modifié le 20 février 2002*

## TABLE DES MATIÈRES

Sommaire.....	i
Vue d'ensemble.....	1
Généralités.....	1
But de la vérification.....	2
Portée et méthodologie de la vérification.....	2
Conclusions.....	4
<b>MEILLEURE INFORMATION.....</b>	<b>4</b>
<b>RESPECT DE LA STRATÉGIE ET DÉFINITION DES OPTIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>ÉNONCÉS DE TRAVAIL AMÉLIORÉS.....</b>	<b>19</b>
<b>RECOURS AUX « COURTIER EN SERVICES PROFESSIONNELS ».....</b>	<b>22</b>
<b>GESTION DES CONTRATS PLUS ÉCLAIRÉE.....</b>	<b>25</b>
Mot de la fin.....	28
Annexe A – Résumé des recommandations.....	A-1
Annexe B – Résumé des réponses de la direction.....	B-1
Annexe C – Critères de la vérification.....	C-1
Annexe D – Méthodologie de l'examen des contrats.....	D-1

## Sommaire

*Au cours des dernières années, le Ministère a fait de plus en plus appel à des contrats de services afin de pouvoir disposer des qualifications qui ne se retrouvent plus à l'interne en raison du recentrage sur les services de base et de la réduction des effectifs. La présente vérification interne visait à examiner les tendances en matière de contrats de services ainsi que d'évaluer les politiques correspondantes, les pouvoirs délégués, les systèmes d'information, les processus et les méthodes afin d'établir leur apport à la gestion efficace de ces services.*

*Les contrats peuvent être intéressants pour les gestionnaires qui doivent composer avec le système de dotation en personnel de la fonction publique qui, on le reconnaît, est rigide, voire désuet. En fait, nous avons remarqué une augmentation du nombre de contrats de services : ainsi, les dépenses annuelles du MDN quant aux services professionnels et techniques ont grimpé de 26 p. 100 de 1994-1995 à 1999-2000. Parallèlement, nous avons observé un manque de souplesse flagrant des règlements de passation de contrat et des restrictions imposées à ce sujet. En effet, ces règles ont été élaborées à une époque où le milieu de travail et la main-d'œuvre étaient fort différents. À cet égard, nous avons constaté une augmentation importante, au cours des cinq dernières années, du recours à ce que nous appelons les courtiers en services professionnels. Ces sociétés offrent le savoir-faire dont on a besoin sans en être « propriétaire » : ce sont les intermédiaires qui font augmenter les coûts sans apporter une valeur additionnelle. Nous nous demandons si les règlements correspondent réellement à l'intérêt public, car ils encouragent cette méthode de passation de contrats.*

*Nous avons remarqué que l'absence de stratégies à long terme en matière de RH, ou le manque de connaissance à ce propos, pousse souvent les gestionnaires à opter pour les méthodes réactives pour combler leurs besoins en ressources. Par conséquent, les risques qui découlent de ces méthodes ne sont évalués qu'en fonction des différentes transactions contractuelles. Les solutions à court terme qui consistent à faire appel à un contrat se transforment souvent en arrangements à long terme et les risques élevés ne sont alors apparents que lorsqu'on examine ces tendances au niveau ministériel. Ces risques comprennent : l'apparition de lacunes quant à des compétences cruciales, des énoncés de travail qui ne sont pas suffisamment distincts par rapport au travail des employés et des éventuels effets nuisibles sur le moral des employés.*

*Au total, nous avons établi six points principaux. Notamment, citons le besoin de longue date et de plus en plus pressant quant à une meilleure information permettant de surveiller les risques propres aux contrats de services et de faire face à ceux-ci au niveau ministériel. En raison de ce manque d'information, il est difficile de déterminer à quel point les politiques et les règlements régissant les contrats ne sont pas respectés. Malgré tout, nous avons observé des problèmes particuliers de conformité dans 6 p. 100 des cas d'un échantillon de 300 dépenses contractuelles. Les cas les plus graves, quoique relativement isolés, avaient trait au dépassement du pouvoir délégué ou encore à des dépenses qui avaient été effectuées sans le recours à un contrat écrit. De plus, pour 39 p. 100 des cas de l'échantillon, on s'inquiétait au sujet des répercussions des arrangements contractuels à long terme.*

*De façon générale, nous avons recommandé des changements au niveau ministériel afin que les gestionnaires disposent de meilleurs outils, d'une formation et d'un soutien pour pouvoir mieux faire face à leurs besoins en ressources de manière stratégique, le recours à des contrats, sous toutes les formes possibles, constituant l'une des méthodes à envisager. À court terme, on devra innover afin de tirer le maximum de souplesse en matière de dotation et de passation de contrats. Toutefois, les solutions qui présentent le plus grand potentiel comporteront sans doute des changements au cadre de travail des RH de la fonction publique. À ce chapitre, on observe de nombreux parallèles et des interdépendances entre les méthodes de dotation et de passation de contrats, qui constituent des moyens pour les gestionnaires de se prévaloir des ressources et du savoir-faire nécessaires.*

*Sans contredit, les résultats de la réforme des RH du gouvernement vont permettre de pallier le manque de souplesse et les pressions correspondantes qui peuvent susciter un recours aux contrats, plutôt qu'à la dotation, pour répondre aux besoins en ressources. De même, au sein du Ministère, l'élaboration de stratégies de RH, ainsi que la précision des restrictions quant aux effectifs, seront certes bénéfiques. Plus particulièrement, il importe que les stratégies de RH portent sur les situations pour lesquelles on a conclu des contrats de services de longue durée. Ces initiatives de macro-niveau influenceront beaucoup sur la tendance à la hausse des activités de passation de contrats.*

*Les recommandations de la vérification ne font pas toutes l'objet de mesures dynamiques et, de plus, nous reconnaissons qu'on doit trouver un équilibre adéquat entre les contrôles, leurs coûts et les avantages à en tirer. Le Groupe des matériels a défini un certain nombre de mesures positives, y compris la possibilité d'envisager le recours à des mécanismes de contrôle des contrats dans l'attente de la mise en œuvre complète du SISAM. Puisque le Groupe des matériels est responsable d'une part importante de la passation de contrats par le MDN quant à des services professionnels et techniques, les mesures qui viseront à tenir compte des recommandations de la vérification au sein du groupe seront déterminantes pour l'amélioration de la gestion globale par le Ministère des contrats de services.*

## Vue d'ensemble

### Aperçu des résultats

La passation de contrats de services professionnels et techniques par le MDN a connu une augmentation d'environ 26 p. 100 au cours des cinq dernières années. Notre vérification a établi un besoin crucial quant à une meilleure information devant permettre le contrôle de ces dépenses. Même si la fréquence des contrats non conformes signalés tout au long de la vérification n'était pas particulièrement élevée (6 p. 100), il faut préciser que le manque de renseignements de qualité sur la passation de contrats a rendu difficile l'établissement de tous les contrats à cet égard. Nous avons exprimé des inquiétudes au sujet du nombre d'énoncés de travail incomplets et du pourcentage élevé de contrats qui, selon nous, risquent d'entraîner l'apparition d'une relation employeur-employé. Par ailleurs, nous avons remarqué une augmentation considérable du recours à ce que nous appelons les courtiers en services professionnels au cours des cinq dernières années et nous nous demandons si cette méthode, quoique efficace sur le plan technique, sert réellement l'intérêt public.

### Contexte

En moins de 10 ans, le marché du travail a changé considérablement pour le gouvernement. Peu après 1990, on a mis l'accent sur la refonte et la réduction des effectifs en réponse aux compressions budgétaires et un recentrage planifié sur les services et les compétences de base. Moins de 10 ans plus tard, le recrutement et la conservation des effectifs constituent des problèmes de taille à laquelle la direction du secteur public se bute, principalement en raison des changements démographiques et de l'accroissement de la demande de « travailleurs intellectuels ». Le Ministère a fait de plus en plus appel à des contrats de services afin de pouvoir disposer des qualifications professionnelles nécessaires. Ainsi, la présente vérification interne visait à examiner les tendances en matière de contrats de services ainsi que d'évaluer les politiques correspondantes, les pouvoirs délégués, les systèmes d'information, les processus et les méthodes afin d'établir leur apport à la gestion efficace de ces services.

... recours accru aux contrats de services....

On connaît bien les avantages du recours aux contrats. En effet, cette méthode permet au Ministère de se prévaloir d'un savoir-faire particulier dans le but de réaliser les projets qui ont été établis ou encore pour faire appel aux méthodes du secteur privé et tirer les leçons qui s'imposent. En ayant recours aux contrats, le MDN peut augmenter sa main-d'œuvre afin de répondre aux demandes de pointe et saisonnières. Les méthodes de plus grande envergure de type DMPS (différents modes de prestation de services) permettent au Ministère de tirer avantage du savoir-faire du secteur privé dans certains domaines, sans que les ressources internes aient à se détourner des activités de base. Lorsqu'elles font l'objet d'une planification et d'une utilisation stratégiques, ces méthodes de passation de contrats peuvent contribuer de façon importante au rendement des activités de défense.

## Planification des défis à relever et gestion des risques

Étant donné les facteurs externes, comme l'incertitude du marché du travail et l'éventail sans cesse changeant des compétences qui sont nécessaires en cette période de rapide évolution technologique, l'élaboration de solides plans stratégiques destinés à régler les problèmes de ressources humaines constitue un défi crucial et énorme à relever. En l'absence de plans de ce type, nous avons constaté que les gestionnaires sont portés à faire appel à des solutions réactives pour combler leurs besoins en ressources : les risques qui découlent de ces méthodes sont ensuite évalués séparément plutôt qu'au niveau ministériel. Dans bien des cas, la méthode réactive employée est celle des contrats de services, en raison de l'attrait qu'ils présentent par rapport aux longs délais et aux problèmes, perçus et réels, propres aux autres méthodes d'embauche.

...les risques qui découlent de ces méthodes sont ensuite évalués séparément plutôt qu'au niveau ministériel.

## Méthode axée sur les valeurs

Bien des études ont fait remarquer que le manque de souplesse du système actuel de longue date de dotation et de gestion des RH de la fonction publique fédérale met en péril la capacité des ministères à faire preuve d'efficacité dans le recrutement et le maintien de leurs effectifs. Nous avons constaté que comme c'est le cas pour le système d'emploi de la fonction publique, les règlements portant sur les contrats ont été élaborés à une époque où le milieu était fort différent. Les caractéristiques et les détails des règlements sur les contrats ont entraîné des pratiques qui, certes, respectent la loi et les règlements, mais qui de toute évidence ne servent pas l'intérêt public.

...les courtiers en services professionnels, sont des intermédiaires qui font augmenter les coûts sans apporter une valeur additionnelle. Le MDN fait en général beaucoup appel à ce type de contrat.

Les activités sont adaptées aux occasions qui se présentent et, pour répondre au besoin de savoir-faire qui s'est manifesté, des entreprises indépendantes offrant des services de spécialistes ont vu le jour. Ainsi, on respecte sans nul doute le principe des règlements sur les contrats, mais pas leur but. Ces entreprises, que nous appelons *courtiers en services professionnels*, sont des intermédiaires qui font augmenter les coûts sans apporter une valeur additionnelle. Le MDN fait en général beaucoup appel à ce type de contrat, étant donné la pratique consistant à avoir recours aux services de spécialistes qualifiés et chevronnés qui ont quitté les FC au début de leur carrière.

Au cours de la vérification, nous avons constaté des parallèles entre les questions associées aux contrats et à la dotation : ces deux aspects comprennent des moyens servant à se procurer des spécialistes pour des durées variées ainsi que des concours de divers degrés. En ce qui a trait à la dotation, au moins un ministère a mis de l'avant une méthode en vertu de laquelle on définit les exigences et les valeurs correspondantes (équité, concours et transparence), on délègue les pouvoirs aux gestionnaires, on propose une orientation, des outils pratiques et une formation, on fait appel à des spécialistes offrant un savoir-faire en matière de conseils et on recueille de l'information permettant une surveillance. Ainsi, on renforce l'appropriation et la responsabilisation du gestionnaire : cette méthode axée sur les valeurs peut être appliquée à la

passation de contrats. Certes, elle contraste avec les circonstances dans le cadre desquelles les spécialistes de la dotation ou les autorités contractantes s'efforcent de maîtriser le processus et les gestionnaires sont encouragés à tirer avantage des failles observées, le cas échéant, afin d'éviter les nombreux contrôles et le prolongement des délais.

### L'expérience du MDN

Une vérification interne, réalisée en 1995, a remarqué une augmentation du nombre de contrats de services. La présente vérification a de nouveau observé une croissance à ce chapitre, les dépenses annuelles découlant des services professionnels et techniques spécialisés (article courant 04) ayant augmenté de 26 p. 100 de 1994-1995 à 1999-2000 (excluant les dépenses se rapportant au Centre d'entraînement en vol de l'OTAN (CEVO) et au Programme pilote de relocalisation intégrée (PPRI) et à certains autres projets techniques d'envergure). Nous avons également constaté une augmentation importante du recours aux *courtiers en services professionnels* au cours de cette même période. De plus, nous avons établi que les contrats à court terme se transforment souvent en arrangements à long terme et les risques associés à ces méthodes n'apparaissent que si l'on examine la situation au niveau ministériel. Ces risques comprennent notamment : l'apparition de lacunes quant à des compétences cruciales qui surviennent lorsque d'anciens employés du MDN/des FC se retirent du milieu contractuel, des énoncés de travail de contrat dont la différence par rapport au travail des employés n'est pas établie clairement et des éventuels effets nuisibles sur le moral des employés.

...les contrats à court terme se transforment souvent en arrangements à long terme.

La vérification de 1995 a cerné un ensemble de questions systémiques portant sur les pouvoirs, l'orientation, l'information et l'omission. Le rapport conclut qu'on doit : « *repenser la gestion du processus de passation des marchés de services à l'échelle globale, étant donné, notamment, les risques et les possibilités créés par les transformations se produisant au Ministère et dans la fonction publique.* » On a apporté certaines améliorations spécifiques depuis cette époque. En outre, le SMA(Fin SM) a produit une révision du document « Délégation des pouvoirs de signature en matière financière pour le Ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes » et le SMA(Mat) a élaboré de nouvelles DOAD en matière de passation de contrats. Par ailleurs, on a mis sur pied le Comité consultatif de la passation de contrats de la Défense (CCCD) conformément aux recommandations. Le mandat de ce comité comprend certes l'examen des méthodes de passation de contrats et l'établissement des besoins en matière d'information financière, mais jusqu'à ce jour il s'est concentré sur l'élaboration de politiques, la formation et la communication de l'orientation quant à la passation de contrats.

La vérification de 1995... a conclu qu'on doit : « repenser la gestion du processus de passation des marchés... » On a apporté certaines améliorations spécifiques.

## Principaux sujets de préoccupation de la vérification

La vérification a permis de relever les cinq sujets de préoccupation suivants :

- Information sur la passation de contrats : une information exacte, compilée et à l'échelle du Ministère sur l'envergure et la nature des contrats de services n'existe pas.
- Connaissance des stratégies et des options en matière de RH : les décisions de passation de contrats, même celles qui ont des répercussions à long terme, sont en général prises une à la suite de l'autre et sans égard à l'ensemble de l'éventail des options de dotation en personnel (p. ex., les emplois occasionnels, les emplois d'une durée déterminée et les divers programmes de la FP et ministériels) et de passation de contrats (p. ex., les offres permanentes et les contrats d'ensemble).
- Énoncés de travail : on a besoin de meilleurs énoncés de travail afin de pouvoir mieux distinguer le travail des entrepreneurs de celui des employés.
- Courtiers en services professionnels : le recours accru aux courtiers, qui peuvent réclamer des frais pour la conclusion d'ententes contractuelles sans lien de dépendance, exige une surveillance et est, selon nous, révélateur d'un système lourd en matière de passation de contrats (de 1994-1995 à 1999-2000, les paiements annuels aux 20 plus grandes de ces sociétés ont grimpé de 135 M\$, soit une augmentation de près de 500 p. 100).
- Formation : le recours de plus en plus grand à des entrepreneurs n'a pas été accompagné d'une formation suffisante en gestion des contrats.

Chacun de ces points est abordé plus ou moins en détail dans le présent rapport de vérification. Notamment, citons le besoin de longue date, et maintenant pressant, d'une meilleure information permettant de surveiller et de gérer les risques propres à la passation de contrats de services à l'échelle ministérielle. Nous nous inquiétons en outre de la fiabilité de l'information sur les dépenses contractuelles entrée dans le système financier du Ministère. En définitive, en raison des faiblesses sur le plan de l'information, il est difficile de déterminer la composition de la main-d'œuvre de la défense. Certes, les entrepreneurs constituent un élément sans cesse croissant de la main-d'œuvre du Ministère, dont ils font parfois partie intégrante, mais on dispose d'une vue très restreinte des risques et des coûts associés à l'échelle du Ministère.



Au cours de la vérification, nous avons remarqué des problèmes de conformité particuliers suite à l'examen d'un échantillon de 300 dépenses contractuelles. Même si le manque de renseignements fiables sur la passation de contrats nous a empêchés de mieux cerner l'envergure de la non-conformité, nous avons malgré tout établi que 18 de ces transactions (soit 6 p. 100) ne respectaient pas la politique du Conseil du trésor et/ou les règlements du gouvernement régissant la passation de contrats. Les cas les plus graves avaient trait au dépassement du pouvoir délégué ou encore à des dépenses qui avaient été effectuées sans le recours à un contrat écrit. De plus, pour 39 p. 100 des cas de l'échantillon, on s'inquiétait au sujet des répercussions des arrangements de travail à long terme en vertu desquels les entrepreneurs sont payés à la journée plutôt qu'en fonction des tâches réalisées.

Au cours de la vérification, nous avons remarqué... des problèmes de conformité. On s'inquiétait au sujet... des arrangements de travail à long terme en vertu desquels les entrepreneurs sont payés à la journée plutôt qu'en fonction des tâches réalisées.

En général, nous avons recommandé des changements au niveau ministériel afin d'offrir aux gestionnaires de meilleurs outils, une formation et un soutien qui leur permettraient de mieux faire face à leurs besoins en ressources de manière stratégique et conformément aux valeurs et aux principes de la FP, le recours à la passation de contrats, sous toutes ses formes, étant l'une des options à envisager. À court terme, on devra innover afin de tirer parti de la souplesse existante en matière de dotation en personnel et de passation de contrats. Les méthodes de passation de contrats d'ensemble, par exemple, et l'utilisation de tout l'éventail des options de dotation de la fonction publique (comme les nominations pour une période déterminée, les emplois occasionnels, les concours publics et les programmes de perfectionnement) offrent une partie de la solution. Toutefois, les solutions les plus prometteuses exigeront obligatoirement des changements aux RH de la fonction publique et, peut-être, au cadre de passation de contrats.

... les solutions les plus prometteuses exigeront obligatoirement des changements aux RH de la fonction publique et, peut-être, au cadre de passation de contrats.

### Principales recommandations de la vérification

Nous avons remarqué que les recommandations formulées concordent avec celles élaborées dans un rapport de vérification de l'État du Texas qui avait cerné des problèmes remarquablement semblables. Les recommandations de la vérification qui sont précisées dans le rapport portent principalement sur les points suivants :

- élaboration et communication de stratégies de RH afin d'orienter les décisions en matière de passation de contrats;
- établissement de liens directs entre l'information sur les dépenses entrée dans le SCFG et les contrats associés;
- saisie de l'information (automatisée) sur les caractéristiques fondamentales (p. ex. le pouvoir délégué, l'attribution concurrentielle, le fournisseur);

- définition des méthodes de surveillance des activités de passation de contrats;
- évaluation des activités réalisées à long terme par l'entrepreneur sur place en vue d'un éventuel rapatriement des méthodes DMPS et définition de produits à livrer particuliers pour le travail contractuel, ce qui garantit la continuité;
- élaboration et mise en œuvre d'une orientation et d'une formation supplémentaires en matière de passation de contrats;
- vérification de la raison et de la fréquence du recours aux courtiers en services professionnels.

Enfin, nous espérons que la mise en œuvre de ces recommandations facilitera en définitive une délégation additionnelle des pouvoirs de passation de contrats.

•••

*Les recommandations se rapportant aux problèmes figurent à la fin de chaque conclusion. De plus, l'ensemble complet de recommandations est présenté, en vue d'une consultation rapide, à l'annexe A.*

### **Résumé des réponses de la direction**

On a remarqué un consensus général sur la nécessité de stratégies organisationnelles en matière de RH et d'un soutien de la part du SMA(RH-Civ) et du SMA(RH-Mil), particulièrement afin de déterminer les besoins en compétences. Le SMA(RH-Civ) a signalé qu'on a récemment créé un poste de CEM, dont le titulaire sera responsable de l'analyse des plans organisationnels en matière de RH, en collaboration avec les RH-Mil. De plus, le CEM est en train d'élaborer un cadre de responsabilité des RH qui, une fois qu'il aura été mis en œuvre, aidera normalement à l'analyse des plans et des questions en cause.

Le groupe du SMA(Mat) a entrepris un examen de ses contrats de services à long terme, mais il demande des précisions sur les mécanismes de contrôle des effectifs ministériels. À cet égard, le Directeur – Planification des Forces et coordination des programmes (DPFCP) s'est engagé à préparer une lettre devant être envoyée par le VCEMD aux N1 et précisant les méthodes et les restrictions quant au processus de changement des effectifs. Le Groupe des matériels envisage en outre le recours à des mécanismes de contrôle des contrats dans l'attente de la mise en œuvre complète du SISAM, avec l'aide du SMA(Fin SM), même si le CEM SMA(Mat) est en désaccord avec le fait que CCCD ait un rôle opérationnel à jouer, plutôt que consultatif, dans l'examen des contrats.

Une formation rehaussée et une information Web portant sur les possibilités d'affectation des ressources sont prévues et certaines améliorations ont déjà été apportées par le SMA(Mat) et le SMA(RH-Civ). De plus, ces deux groupes envisagent des options destinées à régler à court terme le problème de la rapidité de la dotation. On reconnaît toutefois que certaines limites prévalent et que celles-ci ne peuvent être surmontées que par des réformes à l'échelle du gouvernement.

Les recommandations de la vérification ne font pas toutes l'objet de mesures dynamiques et, de plus, nous reconnaissons qu'on doit trouver un équilibre adéquat entre les contrôles, leurs coûts et les avantages à en tirer. Puisque le Groupe des matériels est responsable d'une part importante de la passation de contrats par le MDN quant à des services professionnels et techniques, certaines mesures que ce groupe prévoit prendre pour tenir compte des recommandations de la vérification, notamment l'examen des contrats de services sur place à long terme au sein du groupe, seront déterminantes pour l'amélioration de la gestion globale des contrats de services par le Ministère.

## VÉRIFICATION DES CONTRATS DE SERVICES PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES

### Généralités

1. Une vérification de la passation de contrats de services professionnels et techniques figurait dans le plan de 1999-2000 du Chef – Service d'examen (CS Ex) qui a été approuvé par le Sous-ministre et le Chef d'état-major de la Défense. Des questions systémiques quant à la passation de contrats ont été signalées dans différentes vérifications internes au fil des ans. La dernière vérification interne réalisée à l'échelle du Ministère de la passation de contrats de services, qui a été effectuée en 1995, concluait qu'on devait « repenser la gestion du processus de passation des marchés de services à l'échelle globale, étant donné, notamment, les risques et les possibilités créés par les transformations se produisant au Ministère et dans la fonction publique<sup>1</sup>. » Certes, on a tenu compte d'un certain nombre des recommandations formulées dans le rapport de 1995, mais celles portant sur une meilleure information sur la passation de contrats et sur un meilleur contrôle demeurent toujours en suspens. De nombreux rapports du Bureau du vérificateur général (BVG) ont également été produits sur le sujet de la passation de contrats de services, le plus récent étant le rapport de novembre 1999, *Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat*.

2. Au début des années 90, le gouvernement fédéral a commencé à envisager d'avoir recours à la passation de contrats pour la réalisation d'une partie ou de l'ensemble de certains systèmes, programmes et processus dans le but de recentrer les ressources du gouvernement sur les services et les compétences de base. Il ne s'agit pas d'une initiative unique au Canada : elle a également été entreprise dans la fonction publique de nombreux autres pays, dont le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Parallèlement, l'accent sur la réduction du déficit a entraîné une compression des effectifs dans la plupart des ministères gouvernementaux. Aucun ministère n'a fait l'objet d'objectifs de réduction du personnel plus rigoureux et imposés de l'extérieur que le MDN.

3. Depuis 1992, année de l'introduction du Programme de réduction des Forces canadiennes (FC), les FC comptent environ 26 000 employés de moins et la main-d'œuvre civile du MDN comprend approximativement 17 000 employés en moins. Depuis 1994, les coûts en personnel, notamment les salaires des employés militaires et civils et les avantages sociaux, ont chuté de 800 M\$. Cette baisse a été possible malgré les récentes augmentations de salaire et des avantages sociaux.

4. Les dépenses annuelles quant aux contrats de services ont augmenté considérablement au cours de la même période. Ainsi, de 1994-1995 à 1999-2000, les dépenses liées à des services professionnels et spécialisés (article courant 04) sont passées de 737 millions à 1,33 milliard de

---

<sup>1</sup> Chef – Service d'examen, *Rapport de vérification sur la passation de contrats de service*, 7054-14 (DGV), septembre 1995, p. 6.

dollars, soit une augmentation de 80 p. 100 (ou de 26 p. 100 si l'on ne tient pas compte des dépenses se rapportant au Centre d'entraînement en vol de l'OTAN (CEVO), au Programme pilote de relocalisation intégrée (PPRI) et à différents autres contrats d'ingénierie d'envergure).

## But de la vérification

5. Le plan du CS Ex pour l'exercice 1999-2000 précisait que le but de la vérification consistait à examiner les tendances en matière de passation de contrats de services et à évaluer l'apport des politiques, des pouvoirs délégués, des systèmes d'information, des processus et des méthodes quant à la gestion efficace de ces services. Dès le début de la vérification, on a précisé ces points en élaborant les objectifs secondaires suivants :

- déterminer les tendances actuelles en matière de passation de contrats de services;
- établir si les stratégies, les politiques et les systèmes d'information du Ministère en matière de ressources humaines (RH) et de passation de contrats permettent aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées en vue de l'affectation des ressources devant répondre aux besoins;
- déterminer si le principe et le but des politiques correspondantes du Conseil du Trésor (CT) sont respectés;
- s'assurer que les contrats de services font l'objet d'un contrôle et d'une surveillance efficaces.

## Portée et méthodologie de la vérification

6. Pendant la phase de planification de la vérification, on a réalisé 22 entrevues préliminaires de hauts fonctionnaires et de cadres intermédiaires du Ministère. Toutes les personnes interrogées avaient agi en qualité d'autorité contractante ou technique dans le cadre de contrats de services. Les entrevues préliminaires ont aidé à élaborer les critères de la vérification, qui sont précisés à l'annexe B.

7. Dans le cadre de la vérification, nous avons effectué :

- une analyse des tendances à l'aide des bases de données électroniques du Ministère et de TPSGC;
- cinq séances de groupe de réflexion avec un échantillon représentatif de membres de tous les groupes et de tous les commandements; certains des participants avaient participé à l'établissement de contrats (autorités contractantes) et d'autres avaient été responsables des produits finaux (autorités techniques);

- un examen des dossiers de contrat se fondant sur un échantillon à l'échelle du Ministère de plus de 300 dépenses choisies au hasard; la méthodologie détaillée utilisée pour la sélection de l'échantillon et l'examen des dossiers est présentée à l'annexe C;
- quelque 20 entrevues supplémentaires afin de discuter des observations se rapportant à l'examen des dossiers de contrat;
- des exposés devant 30 cadres et officiers supérieurs constituant un échantillon représentatif des groupes et des commandements, afin d'obtenir des résultats quant aux questions et aux recommandations propres à une organisation et au Ministère, ainsi que de susciter des commentaires.

8. Pour l'analyse des tendances, nous avons extrait les transactions sur les dépenses, qui correspondent à l'article courant (AC) 04 - Services professionnels et spécialisés des systèmes financiers du Ministère, puis nous avons retiré les transactions en fonction de certains types de comptes du grand livre. Ces transactions « dépassant le cadre » portaient sur les services de type non professionnel (p. ex., les services de nettoyage et de cuisine), les paiements versés à d'autres ministères gouvernementaux (AMG), les paiements concernant des services juridiques et médicaux (p. ex., les services de radiographie) et les paiements se rapportant au PPRI. Les dépenses totales associées à l'AC étaient de 1,33 milliard de dollars en 1999-2000, mais suite à la modification de la portée de la vérification elles n'étaient plus que de 800 millions de dollars.

9. En vue de l'examen des dossiers de contrat, nous avons apporté d'autres changements aux éléments visés par la vérification. Ainsi, nous avons principalement éliminé les contrats d'ingénierie d'envergure, comme ceux se rapportant aux Systèmes d'alerte du Nord, aux recherches et appuis techniques (TIES) sur le CF-18 et au CEVO.

10. Nous n'avons toutefois pas rejeté les dépenses liées au passage à l'an 2000. Au cours de l'exercice 1998-1999, des dépenses de 33 M\$ sont indiquées dans le Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG) du Ministère en rapport avec le passage à l'an 2000, tandis qu'en 1999-2000, ce chiffre est grimpé à 46 M\$. Nous n'avons pas mis de côté ces dépenses car nous estimons qu'il y aura toujours de grands projets spéciaux. Tout récemment, les projets de la Norme générale de classification (NGC) et de la stratégie de mise en œuvre financière (SMOF) ont utilisé de nombreuses ressources de services professionnels à contrat. De plus, la mise en œuvre du projet de la chaîne d'approvisionnement ou du projet des services de soutien risque d'avoir une incidence importante sur les dépenses en matière de services professionnels à l'avenir.

## Conclusions

### MEILLEURE INFORMATION

#### *Nécessité d'une information ministérielle plus complète et exacte sur les contrats de services.*

11. Une information exacte, compilée et à l'échelle du Ministère sur l'envergure et la nature des contrats de services n'existe pas. En effet, le manque de renseignements ministériels complets sur les contrats et les dépenses associées a rendu notre examen plus difficile. De plus, un nombre important de dépenses étaient désignées à l'aide de codes incorrects dans le SCFG, ce qui restreint l'utilité de ces données et qui suscite un doute quant à l'exactitude de l'information financière. Étant donné l'état des données actuelles sur les contrats, il est extrêmement difficile d'effectuer une surveillance efficace à l'échelle du Ministère dans le but de garantir le respect des règlements sur la passation de contrats.

Une information exacte, compilée et à l'échelle du Ministère sur l'envergure et la nature des contrats de services n'existe pas.

### Intégralité des données

12. L'information sur les contrats ministériels n'est pas complète, elle n'est pas coordonnée et elle n'est pas présentée sous forme conviviale. Le MDN ne dispose d'aucune base de données regroupée des contrats et, de ce fait, on ne peut pas déterminer les contrats qui sont en vigueur au ministère à un moment donné. Certes, l'information sur les contrats de services du MDN est offerte en partie à l'interne par le Sous-ministre adjoint (Matériels) SMA(Mat)/Directeur – Politique contractuelle (D Pol C [anciennement DPMGM]) et à l'externe par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), par Conseils et Vérification Canada (CVC) et par Construction de Défense Limitée (CDC), mais il est difficile de regrouper l'information provenant des différentes sources. Les périodes de déclaration, le montant des contrats, les modifications apportées et même les catégories de services ne sont pas consignés de façon uniforme; de plus, l'organisation qui demande l'exécution du travail en question n'est pas toujours précisée.

13. Une autre limite a trait à l'impossibilité d'associer les dépenses du SCFG à un contrat correspondant. En effet, certaines sont désignées dans le SCFG à l'aide d'un numéro d'engagement, mais la plupart ne le sont pas. Ainsi, la direction peut difficilement déterminer les cas de non-respect de la politique et de l'orientation du Ministère. Les examens précédents du CS Ex ont également révélé des lacunes à ce chapitre. Un rapport de septembre 1995 sur les contrats de services recommandait de mettre en œuvre un code à même la SMOF qui permettrait de désigner toutes les transactions se rapportant à un contrat de service. On n'a pas encore donné suite à cette recommandation. Nous reconnaissons que ce mécanisme peut être difficile à mettre en place et que les AMG doivent également composer avec cette restriction. (Leurs solutions n'ont pas encore été examinées). Néanmoins, le fait d'associer les transactions aux contrats correspondants permettrait de renforcer considérablement la gestion financière actuelle. De plus, la délégation des pouvoirs de passation de contrats ne pourrait pas être surveillée efficacement

sans cette méthode. Le Sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère) (SMA[Fin SM]), qui a la responsabilité du SCFG, et le SMA(Mat), qui s'occupe du SISAM, doivent se pencher sur la façon de mettre en place ce mécanisme.

### Surveillance des contrats

14. L'absence d'une information sur les contrats complète et à l'échelle du Ministère, qui figurerait à un seul endroit, empêche une gestion efficace des risques à ce chapitre. En effet, la haute direction ne dispose que d'une image partielle de la présence croissante des entrepreneurs au sein de notre main-d'œuvre. Il est impossible de déterminer le nombre total d'entrepreneurs, depuis combien de temps ils sont en place, le nombre d'anciens militaires ou fonctionnaires et d'autres renseignements importants pour la gestion.

L'absence d'une information sur les contrats complète et à l'échelle du Ministère, qui figurerait à un seul endroit, empêche une gestion efficace des risques à ce chapitre.

15. Dans le cadre de l'examen détaillé des transactions, nous avons remarqué plusieurs cas de non-respect des règlements du gouvernement en matière de passation de contrats. Toutefois, en raison de préoccupations portant sur l'intégralité des données, dont nous avons discuté plus haut, la réelle envergure de ces problèmes demeure inconnue. Ainsi, les conclusions auxquelles nous en sommes venus correspondent au nombre minimal de cas de cette nature. Pour 18 des transactions examinées (soit 6 p. 100), le personnel du Ministère n'avait pas respecté la politique du CT; certaines transactions allaient même à l'encontre de plusieurs politiques. L'estimation statistique de la valeur de ces types d'erreurs, pour l'échantillon, est de 30,6 M\$. Elles comprennent quatre cas pour lesquels le personnel avait outrepassé les pouvoirs accordés en matière de passation de contrats : le cas le plus extrême concernait un cadre auquel des pouvoirs portant sur 5 000 \$ avaient été accordés et qui avait passé un contrat d'une valeur de 300 000 \$. Nous avons également constaté six cas pour lesquels aucun contrat n'avait été conclu : dans un de ces cas, les paiements versés s'élevaient à 100 000 \$. Nous avons déterminé deux cas de fractionnement de contrat, dont un portait sur un ensemble de contrats mensuels, d'une valeur de 25 000 \$ ou moins chacun, pour le même service. En outre, nous avons remarqué 14 cas inacceptables de recours à un fournisseur exclusif pour les contrats. Contrairement à ce qui est exigé, bon nombre de ces 18 contrats n'a pas été signalé au D Pol C ni au CT par la suite. Encore une fois, nous insistons sur le fait que nos systèmes d'information actuels ne permettent pas aux cadres supérieurs de surveiller ces cas de non-respect de la politique de passation de contrats du CT et du Ministère.

### Exactitude des données

16. L'exactitude des données sur les dépenses des contrats de services demeure également un problème. Nous avons remarqué un nombre important d'erreurs de codage dans l'échantillon que nous avons utilisé pour la vérification. Nous reconnaissons toutefois que bon nombre de ces erreurs peut être attribuable au manque d'expérience du personnel qui vient tout juste d'être affecté à un nouveau milieu.



17. Notre analyse des dépenses du SCFG a révélé des erreurs au niveau de l'article courant (AC) et de l'article de rapport (AR), qui est plus détaillé. Au niveau de l'AC, des dépenses d'environ 160 M\$ pour le PPRI avaient été associées au code AC « 04 ». La majeure partie de ce montant concernait le remboursement de frais de réinstallation, qui devrait être désigné par le code AC « 02 » - avantages du personnel. Le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines - Militaires) (SMA[RH-Mil]) a depuis pris des mesures correctives et nous avons exclu ces dépenses de notre échantillon. Au total, nous avons déterminé que 1 p. 100 des transactions de notre échantillon était incorrectement codé, ce qui par extrapolation donne une estimation de 6,7 M\$ d'erreurs de codage pour la population modifiée. Si l'on additionne ce montant à celui des erreurs de codage du PPRI, on obtient une estimation totale de 167 M\$ pour les transactions incorrectement codées : ce montant est certes suffisant pour influencer sur l'exactitude de l'information déclarée par le Ministère dans les comptes publics.

18. Nous avons établi qu'une transaction était incorrectement codée si elle n'appartenait pas à la catégorie AC 04. Certes, le pourcentage de transactions (soit 1 p. 100) qui selon nous étaient incorrectement codées laisse entendre que la population est quelque peu surestimée, les gestionnaires du Ministère signalent souvent qu'il y a un risque que les transactions « 04 » sont sous-estimées, en raison des dépenses de services professionnels qui sont incorrectement imputées à d'autres articles courants, notamment l'AC 06 (réparation et maintenance) et 09 (construction/acquisition de matériel et d'équipement). Ces préoccupations concordent avec les problèmes indiqués dans des vérifications précédentes du CS Ex, quoique l'établissement et la quantification de l'envergure de ces erreurs dépassent le cadre du présent projet.

### **Recommandations en vue de l'offre d'une meilleure information**

19. On doit disposer d'une information fiable, exacte et disponible en temps voulu afin d'atténuer les risques qui découlent de la passation de contrats de services et de s'assurer que les politiques et les délégations sont respectées. Nous recommandons ce qui suit :

- Le SMA(Mat) doit coordonner le développement d'un mécanisme permettant d'associer les dépenses au contrat correspondant. Cette association devrait permettre de déterminer l'information de base, notamment le nom de la personne qui conclut le contrat et le type de service visé par ce contrat.
- De plus, le SMA(Mat), conjointement avec le SMA(Fin SM) et les sous-ministres adjoints (RH) au besoin, doit développer un mécanisme permettant de surveiller les contrats à risque élevé. (Par exemple, on pourrait ainsi avoir recours à un rapport d'exception normalisé qui serait passé en revue par la haute direction). Au fur et à mesure que ce processus évoluerait, il devrait permettre l'établissement de divers points, notamment :
  - les contrats accordés à un fournisseur exclusif;
  - les contrats à long terme;

- les contrats/modifications multiples conclus avec le même fournisseur pour le même service;
- les situations pour lesquelles aucun contrat n'a été conclu ou pour lesquelles le pouvoir délégué a été dépassé.

### **Réponse de la direction**

Le Chef d'état-major auprès du Sous-ministre adjoint (Matériels) (CEM SMA[Mat]) mettra sur pied un groupe de travail afin de déterminer si l'on peut établir un processus de surveillance provisoire dans l'attente de la mise en œuvre du SISAM au printemps 2002. L'établissement des principales caractéristiques (signaux d'alerte) des contrats qu'on estime être des indicateurs de risque et, par conséquent, qui justifient une surveillance. Le personnel du SMA(Fin SM) participera au projet afin de déterminer si le système financier peut répondre aux besoins définis et/ou fonctionner de concert avec les solutions établies.

**RESPECT DE LA STRATÉGIE ET DÉFINITION DES OPTIONS*****Consultation des stratégies de RH et établissement de toutes les options avant la prise de décisions en matière de ressources.*****Stratégie de RH**

20. Les objectifs à court et à long termes d'une organisation, qui sont précisés dans son plan d'activités, permettent de déterminer les besoins actuels et futurs en matière de compétences. Les différentes organisations ne doivent toutefois pas décrire leurs stratégies de RH par l'entremise du processus de planification des activités. La plupart des participants aux groupes de réflexion ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas la stratégie de RH de leur organisation, soit parce qu'elle n'existait pas ou soit parce qu'elle n'avait pas été communiquée efficacement aux gestionnaires en appui à leurs décisions courantes en matière de ressources.

« [Une GRH stratégique]... a une vue à plus long terme et pose des jugements d'après les tendances de programme et de politique quant aux types de compétences et d'aptitudes dont le Ministère aura sans doute besoin dans plusieurs années. » –  
Rapport du Sous-comité du CHF sur les responsables de la collectivité des RH

21. En raison du climat qui a prévalu au cours des dernières années suite à la réduction des effectifs et à la disponibilité restreinte qui en a découlé, sur le marché, de certaines compétences cruciales, les différents gestionnaires n'ont souvent pas été en mesure de faire une planification des RH à longue échéance et, lorsqu'ils étaient soumis à des contraintes temporelles, la passation de contrats de services était perçue comme la seule option viable. En ce qui a trait aux stratégies militaires de dotation au niveau ministériel, les modèles informatisés aident les gestionnaires de niveau 1 (N1) à garantir la pertinence de la structure des groupes professionnels militaires (SGPM). Malgré cette planification, des lacunes permanentes, qui touchent tout particulièrement certaines catégories professionnelles, sont apparues suite à la réduction des effectifs qui a été effectuée sans une refonte suffisante ainsi que des problèmes de gestion de la dotation et des postes vacants : les lacunes du recrutement et l'accroissement de l'érosion des effectifs ont entraîné l'apparition de nombreux postes vacants, les sociétés du secteur privé ont recruté en grand nombre des personnes cruciales formées par les FC, notamment des ingénieurs, et en raison du cycle d'affectation militaire, on peut mettre jusqu'à 18 mois pour combler un poste. Par conséquent, on comble souvent les lacunes par le recours à la passation de contrats à court terme.

22. En ce qui concerne les civils, il ne semble y avoir aucun plan et aucune stratégie de RH à l'échelle du Ministère qui s'attaque aux nombreuses lacunes en matière de personnel civil. Nous avons conclu qu'on doit élaborer des stratégies de recrutement, de perfectionnement et de maintien de certaines compétences civiles particulières au niveau du groupe et de l'unité, ainsi qu'au niveau ministériel dans les cas où il s'avère sensé de procéder ainsi (comme pour les domaines de la gestion de l'information/technologie de l'information (GI/TI)).

23. Certes, près de la moitié des éléments de notre échantillon portaient sur des contrats en rapport avec des projets spéciaux uniques, mais un nombre presque aussi élevé avait trait à des contrats sur place à long terme, auxquels on avait parfois recours comme mesure palliative aux DMPS ou à d'autres méthodes de passation de contrats. (Fort peu (8 p. 100) des transactions que nous avons examinées concernaient des contrats à long terme à l'extérieur, comme ceux conclus avec des firmes d'ingénierie importantes<sup>2</sup>.) L'absence de stratégie qui sous-tendrait la passation de contrats de services a été particulièrement frappante dans les situations où on retenait les services de nombreux entrepreneurs sur place afin de répondre à des besoins courants (à l'exclusion des ententes de type DMPS). Bon nombre des sujets de préoccupation que nous avons établis dans le cadre de notre vérification avaient trait tout particulièrement à ces contrats à long terme.

### Établissement des options

24. Même s'ils disposent d'une stratégie de RH adéquate, les gestionnaires auront toujours diverses options à envisager pour déterminer la méthode qui convient le mieux pour répondre à leur besoin en ressources. En raison du large éventail d'options de dotation et de passation de contrats à leur disposition, les gestionnaires ont besoin de critères qui facilitent le processus de sélection. Les agents de dotation et de passation de contrats font partie d'organisations distinctes et, trop souvent, ils présumant que les gestionnaires ont déjà étudié toutes les options possibles lorsqu'ils font appel à eux. En fait, les gestionnaires ont précisé que dans la plupart de cas, ils optent pour la voie qui comporte le moins d'embûches, celle qui peut à coup sûr donner des résultats rapidement.

25. Pendant notre examen détaillé des contrats, nous avons constaté que même pour les contrats importants il n'y avait aucune indication que d'autres options avaient été envisagées. Certains gestionnaires ont précisé qu'on avait évalué différentes options et que le compte rendu de cette étude figurait sans doute dans un autre document. D'autres ont indiqué que le recours aux contrats constituait la méthode normale. D'autres encore ont mentionné qu'en raison de la réduction des effectifs, la passation de contrats était la seule option à leur disposition.

Les participants des groupes de réflexion ont indiqué qu'on a réalisé des analyses des options pour chaque cas, mais notre examen détaillé des contrats n'a pas corroboré cette affirmation.

26. En admettant que le retard, le report ou la non-exécution du travail ne peuvent pas être envisagés, les options qui s'offrent aux gestionnaires comprennent notamment : utilisation du personnel en place, peut-être conjointement avec un rééquilibrage de la charge de travail; l'augmentation du personnel par l'embauche d'employés occasionnels, saisonniers ou encore nommés pour une période déterminée ou indéterminée; passation de contrats par le recours à une agence de placement temporaire, à des offres permanentes, à un fournisseur exclusif ou à des contrats concurrentiels. On peut devoir faire appel à plusieurs moyens si la méthode retenue ne peut pas être réalisée immédiatement, comme passer un contrat portant sur des produits particuliers afin de combler une lacune jusqu'à la nomination d'employés pour une période indéterminée.

<sup>2</sup> En fait, le pourcentage de contrats serait plus élevé si certains des contrats d'envergure, comme celui sur les TIES sur le CF-18 et quelques autres contrats d'ingénierie importants n'avaient pas été éliminés de l'échantillon, comme nous l'avons précisé au début du présent rapport (voir Portée et méthodologie de la vérification).

## Utilisation du personnel en place

27. Afin d'utiliser de façon optimale le personnel en place, les gestionnaires doivent connaître les capacités et les qualifications du personnel et être en mesure de le réaffecter en fonction des priorités. Une formation peut s'avérer nécessaire pour s'assurer que le personnel est préparé aux nouvelles exigences d'un milieu de travail en constant changement. Souvent, lors des réunions en groupe de réflexion et durant les entrevues, on a mentionné que la planification de la relève, les besoins futurs en matière de compétences et les possibilités de perfectionnement constituaient des points importants. Parfois, les gestionnaires du Ministère décident d'engager des consultants externes en raison d'un manque de connaissance sur les qualifications disponibles à l'interne, ou de l'absence d'un inventaire à cet égard, ou encore parce que la structure organisationnelle s'oppose à la réaffectation des personnes, même à court terme.

28. Au MDN, on a commencé à déterminer les compétences fondamentales. Les RH-Civils (Civ) coordonnent actuellement cinq études pilotes qui visent à évaluer les compétences fondamentales. Une fois ce travail terminé, on comparera les résultats à une analyse des compétences existantes afin de cerner les lacunes et d'établir la base d'un plan d'apprentissage ministériel. De plus, des projets de la Commission de la fonction publique (CFP) et des programmes du Ministère en place encouragent le recyclage et l'expansion des compétences de la FP actuelle. Le Programme de formation et d'expérience professionnelles (PFEP) du MDN aide les gens à acquérir les nouvelles compétences dont ils ont besoin pour les possibilités futures. En outre, le MDN a mis en marche une initiative, Connexions carrière, qui vise à accroître les possibilités d'affectation provisoire et de déploiement.

## La dotation, une option

29. Dans certaines situations, la dotation peut constituer la meilleure option. Cette méthode convient tout particulièrement lorsqu'on a besoin d'un employé permanent sur place dont le poste doit faire partie intégrante du travail de l'unité. L'embauche de personnel, militaire ou civil, peut offrir une souplesse et une continuité dont on ne disposerait pas si l'on avait recours à la formule contractuelle. Toutefois, les participants aux groupes de réflexion et les personnes interrogées ont précisé que, souvent, la dotation n'est pas réalisable, pour les raisons indiquées ci-après.

- ◆ *Restrictions à la dotation.* Les gestionnaires ont mentionné que malgré le concept de budget de fonctionnement, ils disposent de fort peu de latitude pour déplacer des fonds du volet opérations et maintenance (O & M) à l'ETS. Bon nombre de gestionnaires ont précisé que des contrôles sont toujours imposés quant aux effectifs et au nombre de personnes en place. Les opinions exprimées variaient en ce qui concerne la rigueur de ces contrôles. On a en outre indiqué que le manque d'installations constitue une autre restriction à la dotation.
- ◆ *Restrictions budgétaires en matière de dotation.* Les transferts budgétaires sont encore plus difficiles lorsqu'ils portent sur des sommes puisées à même les fonds de l'approvisionnement national (AN) pour compléter l'ETS. Quelque 33 p. 100 des contrats de services professionnels et spécialisés examinés dans le cadre de

notre vérification faisaient appel à des fonds de l'AN. Une part importante de ces contrats portait sur des études et des enquêtes d'ingénierie réalisées à des établissements de génie. Toutefois, un nombre considérable, difficile à quantifier, servaient à retenir les services de « personnel » à contrat en vue de l'administration de la fonction AN à long terme. Le recours à des sommes importantes puisées à même les fonds de l'AN pour l'embauche de personnel donne une fausse idée de l'utilisation du budget.

- ◆ *La dotation ne se fait pas rapidement.* Il ne s'agit pas d'un problème nouveau : sans nul doute, le groupe de travail de la réforme et de la modernisation des RH de la FP se penchera sur cette situation dans le cadre de l'examen des activités comme la création de réserves et d'inventaires de main-d'œuvre pré-qualifiée, l'assurance d'une souplesse des politiques et, en définitive, une réforme législative. Un rapport produit récemment par le BVG précisait que dans le cas d'un nouveau poste qui exige une classification, la dotation par le recours à un concours restreint demande en moyenne 230 jours civils, soit presque huit mois<sup>3</sup>. Lors des réunions des groupes de réflexion et des entrevues, on a mentionné des exemples de dotation qui ont mis entre 8 et 18 mois, ce qui est inacceptable pour un milieu de travail dynamique dans lequel, souvent, les exigences des projets ne peuvent pas être planifiées aussi longtemps à l'avance. En revanche, le personnel des RH et celui de la CFP ont fait remarquer que dans bien des cas des retards surviennent lorsque les gestionnaires ne demandent pas de l'aide assez rapidement et/ou lorsqu'ils attendent vers la fin du processus pour s'attaquer à des aspects fastidieux comme la classification et la sécurité.
- ◆ *Difficulté à combler les postes militaires.* La diminution du recrutement et l'élargissement des possibilités du secteur civil ont entraîné une augmentation des postes militaires vacants. Ainsi, il est difficile de combler de nombreux postes militaires, car en plus on doit composer avec des taux de déploiement élevés, les longs délais imposés par le cycle d'affectation militaire et les restrictions quant aux déménagements qui entraînent des frais. Souvent, des connaissances militaires sont requises pour le poste et, de ce fait, le processus de dotation civile ne peut être envisagé. Certes, on pourrait faire appel aux réservistes, mais les gestionnaires ont précisé que les règles régissant l'emploi des réservistes ne sont pas bien connues, tout comme la façon d'obtenir de l'aide pour trouver des candidats qualifiés.
- ◆ *Parfois, la dotation n'offre pas de candidats adéquats.* Pour certains domaines, notamment la GI/TI, les gestionnaires ont indiqué que souvent la FP a de la difficulté à attirer les meilleurs candidats. De plus, les déductions fiscales dont les entrepreneurs peuvent bénéficier poussent de nombreux candidats potentiels à refuser des postes occasionnels ou d'une durée déterminée en faveur d'un travail contractuel.

---

<sup>3</sup> Rapport du vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes, *La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités*, avril 2000, chapitre 9.

- ◆ *Les options de dotation ne sont pas correctement mises en valeur ou comprises.* De nombreux gestionnaires évitent d'avoir recours à la dotation car les règles qui la régissent ne sont pas bien comprises et la documentation conviviale offerte à cet égard est très restreinte. Ils sont réticents à conclure des accords portant sur une période indéterminée, en raison de l'incertitude qui prévaut dans le milieu de travail, mais ils demeurent également vagues au sujet des règles qui orientent les emplois occasionnels, saisonniers et d'une durée déterminée. Ceux avec qui nous nous sommes entretenus ont signalé que plutôt que de faciliter le processus, les agents de dotation posent souvent des obstacles.

30. En raison de ces obstacles, qu'ils soient perçus ou réels, les gestionnaires ont précisé que la passation de contrats est la voie la plus facile et qu'on a souvent recours à celle-ci non pas parce que c'est la meilleure solution, mais parce qu'elle est la plus facile. Les groupes de réflexion ont indiqué que la dotation serait souvent la méthode de choix pour les exigences à long terme, particulièrement si des techniques de dotation améliorées et une meilleure information sur les possibilités de dotation étaient offertes.

### **Méthodes de dotation novatrices : en place mais pas utilisées à grande échelle**

31. Les responsables des RH ont reconnu les problèmes de recrutement et de maintien des effectifs. La CFP a récemment produit le « Guide du gestionnaire sur la dotation et le recrutement ». Distribué à grande échelle au sein du Ministère, ce document présente une bonne vue d'ensemble des options de dotation. Ce guide indique aussi d'autres sources d'information détaillée (il s'agit principalement de sites Web sur Internet). Comme on le souligne dans le guide, plusieurs initiatives de recrutement sont en cours afin d'aider les gestionnaires à trouver des candidats pour des domaines à forte demande. Par exemple, on a créé une base de données de candidats intéressés aux postes de GI/TI afin de favoriser la rapidité en matière de dotation. Les gestionnaires peuvent accéder à cette base de données par l'intermédiaire d'un site Web spécialisé. De plus, on encourage les gestionnaires de la FP à participer aux salons de l'emploi de TI au même titre que le secteur privé et de présenter des offres d'emploi sur place.

32. Ces initiatives et d'autres de même nature peuvent favoriser une augmentation du recours à la dotation pour les besoins en ressources et une baisse du nombre de contrats à cet égard. Toutefois, ces initiatives doivent être bien mises en valeur et jouir d'un solide soutien pour faire changer l'opinion selon laquelle on estime que la dotation n'est pas envisageable.

### **Passation de contrats**

33. Une fois que les gestionnaires ont décidé que le recours à un contrat est la meilleure méthode, plusieurs options s'offrent tout de même à eux. Ils peuvent constater que des offres permanentes, des contrats d'ensemble et des arrangements en matière d'approvisionnement dont ils peuvent se servir existent. Également, ils peuvent s'apercevoir qu'ils ont besoin d'un nouveau contrat, soit en faisant appel à un fournisseur exclusif ou à la formule concurrentielle.

34. Comme pour la dotation, les règles et la meilleure application des diverses méthodes ne sont pas bien connues et les gestionnaires ont précisé qu'il existe peu de sources d'information conviviales et faciles d'accès. L'établissement d'un processus de contrat concurrentiel peut être presque aussi long que la dotation : ainsi, les gestionnaires recherchent souvent une démarche plus facile et plus pratique.

### Solutions novatrices en matière de passation de contrats

35. Les gestionnaires indiquent que les contrats d'ensemble et de type SIMT et TIES sont très pratiques. En effet, ils permettent de négocier les modalités du contrat, y compris les taux, avant que le gestionnaire définisse les détails particuliers des différentes tâches. Ces contrats peuvent porter sur un ou plusieurs entrepreneurs et comprendre une formule convenue pour l'attribution des tâches. Ce type de contrat peut être long à établir, mais une fois qu'il est en place, on peut combler rapidement les besoins en présentant des réquisitions ou en passant des commandes subséquentes.

La plupart des participants aux groupes de réflexion ont indiqué que les contrats d'ensemble et de type SIMT ont amélioré le processus de passation de contrats.

36. Les arrangements en matière d'approvisionnement (AA) sont quelque peu différents — en ce sens que la compétence des compagnies est établie au préalable et que les critères généraux du contrat sont déterminés à l'avance. Ainsi, pour les différents besoins, les entreprises qui figurent dans la liste, et dont le nombre est restreint, se font concurrence. Étant donné que la compétence des entreprises est déjà établie, le délai d'exécution du processus concurrentiel est réduit de beaucoup. Puisque seuls les taux maximaux sont fixés au stade de sélection préalable, le second processus concurrentiel peut entraîner l'offre de prix moins élevés. Dans le cadre de notre analyse détaillée des contrats, nous avons constaté que les rabais, par rapport au coût complet de la dotation, étaient plus fréquentes dans les cas où on avait eu recours à un AA.

37. Malgré les avantages qu'on retire de cette formule, une mise en garde s'impose. En effet, étant donné que ces arrangements permettent de disposer rapidement de la personne requise, on peut être tenté de faire appel à ces contrats à des fins autres que celles prévues au départ. Pendant l'examen détaillé des contrats, nous avons constaté plusieurs exemples d'utilisation incorrecte de ces types de contrat. Par exemple, on se servait de contrats techniques pour se prévaloir d'un soutien administratif à des prix avantageux. Les accords d'ensemble présentent un inconvénient, à savoir le fait qu'aucun processus concurrentiel n'est effectué pour les besoins particuliers. Ainsi, même si l'on se prévaut du meilleur taux quotidien, on ne dispose pas nécessairement de la meilleure solution ou du meilleur prix global.

38. Une autre méthode novatrice que nous avons observée consiste à faire appel au programme Échanges Canada de la CFP. Cette méthode peut ne pas répondre aux besoins d'envergure, mais ce programme permet au Ministère « d'employer » des personnes possédant des connaissances approfondies du secteur privé acquises dans le cadre de contrats conclus avec leur entreprise respective.



## Contrats à fournisseur exclusif

39. Les gestionnaires peuvent être portés à avoir recours à des contrats à fournisseur exclusif afin d'accélérer le processus. Toutefois, des règles strictes du CT sont en vigueur au sujet du recours aux contrats à fournisseur exclusif, en raison du risque de favoritisme et d'un usage à mauvais escient des fonds du gouvernement. Dans le cadre de notre analyse détaillée des contrats, nous avons constaté que 15 p. 100 des transactions (soit 50 sur 323) comportaient un fournisseur unique. Dans bien des cas, aucun contrat écrit n'avait été établi. Parmi celles-ci, 14 paraissaient ne pas convenir au recours à un fournisseur exclusif. Les gestionnaires ne doivent faire appel à cette méthode que lorsque la situation correspond sans ambiguïté aux directives du CT.

## Questions de rentabilité

40. Selon les études réalisées à ce sujet, le coût inférieur est souvent mentionné comme raison pour le recours à des travailleurs contractuels, toutefois les organisations effectuent rarement une analyse des coûts-avantages qui permettrait de déterminer si l'utilisation de ces travailleurs contractuels s'avère plus ou moins coûteuse que les employés permanents<sup>4</sup>. Notre analyse détaillée corrobore cette affirmation. La comparaison des coûts n'est pas chose facile. En effet, si l'on procède correctement, on doit comparer non seulement les salaires et les avantages sociaux aux taux quotidiens de l'entrepreneur, mais on doit également tenir compte des coûts de supervision et de la passation de contrats ainsi que des coûts de gestion du contrat. On ne doit pas non plus négliger les outils et les installations qui peuvent être fournis, ainsi que la productivité relative des entrepreneurs et des employés, de même que la disponibilité et les avantages des spécialistes et de la main-d'œuvre de la société contractante. Par ailleurs, on doit se pencher sur les autres avantages et les désavantages du recours à des travailleurs contractuels, dont les coûts de formation et de recyclage, la fidélité envers l'organisation et l'investissement dans celle-ci, ainsi que le besoin de souplesse<sup>5</sup>.

41. Dans le cadre de l'examen détaillé des contrats, nous avons comparé le coût annuel des postes contractuels au coût total d'un employé comparable. L'analyse n'a porté que sur les postes qui ont fait l'objet d'un contrat de plus d'un an (à l'exclusion des accords DMPS) et pour lesquels le gestionnaire estimait qu'un équivalent existait dans la FP ou les forces militaires. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il est difficile de déterminer avec précision les coûts relatifs du recours aux contrats par rapport à l'utilisation des ressources internes, car on doit tenir compte de nombreuses variables et hypothèses. Ainsi, notre analyse a révélé que, souvent, le coût des contrats de services professionnels à long terme assurés sur place est supérieur à celui du personnel interne. Ces situations se produisent en général lorsque des solutions à court terme sont utilisées pour répondre à des besoins à long terme.

Notre analyse a indiqué que pour les besoins à long terme, un contrat peut s'avérer économique, mais souvent cette méthode est plus coûteuse que la dotation.

<sup>4</sup> Lawrence F. Alwin, CPA, *Best Practices and Guidelines for Effectively Using a Contract Workforce*, The State of Texas Auditor's Office No. 99-326, Texas, mars 1999, p. 3.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 4.

## Conclusion

42. De nombreux parallèles existent entre la passation de contrats et la dotation : ceux-ci prévalent à l'échelle du gouvernement et ils renforcent le besoin de moderniser les règlements sur l'approvisionnement et la dotation. Ces deux cadres ont été créés il y a bien des années, à une époque où le milieu des affaires était fort différent de maintenant. En ce qui a trait à la dotation, un groupe de travail ayant à sa tête le Bureau du Conseil privé s'attaque aux questions de ce type en vertu du programme de *Modernisation des ressources humaines*. De plus, le SCT a mis en marche un projet de réforme de l'approvisionnement qui comprend l'examen de toutes les politiques existantes en matière d'approvisionnement et les méthodes connexes à l'échelle du gouvernement fédéral. Le mandat de ce projet consiste à moderniser l'approvisionnement afin d'aider les ministères à mieux servir le public, de préserver les possibilités pour les fournisseurs canadiens et d'assurer l'intégrité du système<sup>6</sup>. Dans l'intervalle, le défi que le MDN et les FC doivent relever porte sur l'optimisation des systèmes actuels, de sorte que les processus de dotation et de passation de contrats répondent mieux aux besoins immédiats des gestionnaires, tout en s'assurant que les valeurs mises de l'avant par les politiques et les règlements actuels des organismes centraux sont respectés.

43. Certes, il semble que la passation de contrats est devenue une méthode courante pour combler les manques de personnel, mais grâce à une meilleure connaissance des questions et des options en cause, certaines initiatives ont été entreprises dans le but de revoir les stratégies utilisées pour se doter des ressources nécessaires. Plusieurs gestionnaires ont déclaré avoir eu recours à la dotation dans des cas où on avait prévu au départ un poste temporaire, poste qui est par la suite devenu permanent. Nous avons remarqué que des projets de dotation à grande échelle ont été entrepris dans certaines organisations, comme le groupe du SMA(Fin SM) pour les postes FI et le groupe du SMA(Mat) pour les postes PG. D'autres ont indiqué avoir changé la nature de la passation de contrats, regroupé les besoins et accordé aux entrepreneurs une plus grande souplesse pour l'élaboration de solutions, permettant ainsi de réduire les coûts.

## Recommandations

44. Afin de faire correspondre les décisions en matière de ressources à une stratégie de RH plus générale :

- Nous recommandons aux N1 de se servir du guide de planification stratégique des ressources humaines (GPSRH) du Ministère afin d'élaborer leurs propres stratégies organisationnelles en matière de RH. Ces stratégies devraient évoluer afin d'offrir une méthode complète et globale pour la planification des RH. Les principales exigences, pour les N1, porteront sur la description des besoins de leur organisation quant aux compétences et aux stratégies proposées pour combler les lacunes relevées, y compris l'utilisation stratégique de contrats de services.

---

<sup>6</sup> The Summit, *The Business of Public Sector Procurement*, juin 2000, p. 36.

- Nous recommandons au SMA(RH-Mil) et au SMA(RH-Civ) de passer en revue ces différents plans et de déterminer les stratégies d'appui auxquelles on peut faire appel au niveau ministériel ou qui doivent être appliquées à l'échelle de la FP. Dans certains cas, un cadre supérieur peut devoir faire office de maître d'œuvre pour une fonction horizontale particulière. Par exemple, citons le Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information) (SMA[GI]) pour le personnel de GI/TI.
  - Dans l'intervalle, les N1 doivent identifier les contrats à long terme, réalisés sur place, qui sont en vigueur au sein de leur organisation, et élaborer un plan afin d'assurer la transition en faveur d'autres arrangements, comme la dotation et les DMPS.
  - Nous recommandons également aux N1 de communiquer à grande échelle leurs stratégies de RH, y compris tout élément se rapportant à la passation de contrats de services, au sein de leur organisation.
45. Afin de s'assurer que les gestionnaires évaluent adéquatement toutes les options :
- Nous recommandons aux SMA(Mat), SMA(RH-Mil), SMA(RH-Civ) et au Directeur général – Réserves et cadets (DGRC) de s'assurer que les gestionnaires disposent d'une meilleure information et d'une formation accrue, afin qu'ils soient mieux renseignés sur toutes les options de dotation, de réserve et de passation de contrats. En s'appuyant sur le nouveau site Web du D Pol C, nous recommandons de procéder à l'intégration des critères de dotation et de passation de contrats (peut-être à l'aide d'un arbre de décision), afin d'aider les gestionnaires à choisir les meilleures options en matière de ressources.
  - Nous recommandons au VCEMD et aux N1 de préciser les restrictions qui prévalent, notamment les contrôles quant aux effectifs et au nombre de personnes en place, respectivement.
  - Nous recommandons au SMA(RH-Civ) de s'assurer que d'autres options de dotation novatrices sont développées, bien mises en valeur et bien appuyées.
  - Nous recommandons aux autorités contractantes de préciser, dans les dossiers du contrat, le besoin d'analyses d'options documentées, dans les cas où celles-ci constituent une exigence raisonnable d'après l'envergure et le type des contrats. L'ampleur de la documentation exigée sera en rapport avec le montant et la sensibilité du contrat.
  - Nous recommandons au Comité consultatif sur les contrats de la Défense (CCCD) de passer en revue les analyses des options, pour les contrats dont le montant dépasse la limite définie ou qui correspondent à la sensibilité précisée.

## Réponse de la direction

Le CEM SMA(Mat) a signalé qu'il importe que le SMA(RH-Civ) et le SMA(RH-Mil) offrent une planification stratégique en matière de RH ainsi que leur appui en vue de l'établissement des besoins organisationnels en compétences. Le Directeur – Ressources humaines (Groupe des matériels) (DRHGM) continuera à assurer une orientation et l'élaboration du guide de planification des RH du SMA(Mat) au sein du Groupe des matériels, afin d'appuyer la préparation des plans d'activités de RH de niveau 2. La planification des postes à combler sera toujours effectuée annuellement et les résultats seront communiqués au SMA(RH-Civ), afin de permettre la prévision des besoins en dotation. De plus, le DRHGM déterminera si des modifications s'avèrent nécessaires pour faire concorder les compétences précisées en vertu du cadre du programme de formation en Acquisition et soutien (Matériel) (ASM) des PG avec le dictionnaire ministériel des compétences, une fois que celui-ci sera terminé. Actuellement, le Groupe des matériels, conjointement avec le SMA(RH-Civ), tente de déterminer la faisabilité de l'établissement d'une réserve de candidats PG présélectionnés, en association avec TPSGC, afin de réduire la période de dotation pour les PG. Le DRHGM envisage en outre l'établissement d'une organisation temporaire qui serait responsable de renouveler la main-d'œuvre et de faciliter les processus de dotation concurrentiels au sein du Groupe des matériels.

Le Groupe des matériels a recueilli des données sur le recours aux entrepreneurs au sein du groupe. Le SMA(Mat) a commencé à prendre des mesures visant tout particulièrement la mutation d'entrepreneurs à des postes de fonctionnaire, dans les cas où il est sensé de procéder ainsi. Un certain nombre de ces mutations a déjà eu lieu. Toutefois, on estime que les contraintes des budgets ETS, les longs délais de dotation et le contrôle des effectifs empêchent de tirer pleinement avantage de cette initiative. On tâchera aussi de déterminer si dans certains cas d'autres arrangements, comme les DMPS, sont plus indiqués.

Le site Web du D Pol C offre déjà de l'information qui aide les gestionnaires à choisir la solution la plus rentable. Le travail réalisé à ce jour portait sur le plus gros lot de contrats en vigueur. Des améliorations axées sur un développement additionnel du site Web, en vue d'intégrer une méthode faisant appel à un arbre de décision et d'établir des liens avec des sites Web sur la dotation, sont envisagées. On examine la possibilité d'augmenter les pouvoirs de contrat délégués à un montant de 25 000 \$. Une partie du processus de mise en œuvre portera sur le développement d'un cours révisé sur la passation de contrats de services, qui comprendra une discussion des analyses d'options. Le Groupe des matériels a également réaffirmé que même si les autorités contractantes offrent des conseils et une orientation aux clients, la responsabilité de la décision de « faire ou faire faire » incombe toujours au client.

En ce qui a trait à la recommandation demandant au CCCD de passer en revue les analyses d'option particulières, le D Pol C a fait remarquer que cette méthode serait contraire au rôle consultatif prévu pour le comité. Il a signalé que le CCCD ne devait jamais être un organe opérationnel et que ses membres ne sont pas non plus nécessairement les mieux placés pour prendre ces décisions au jour le jour mais néanmoins importantes.

Par ailleurs, au niveau de la direction, le site Web du DRHGM offre une orientation en vue de réaliser une « analyse des options » lorsqu'il s'agit d'envisager des arrangements de dotation. Toutefois, les obstacles inhérents à la réalisation de certaines options font partie d'un problème de RH de plus grande ampleur qui exige, dans certains cas, un règlement au niveau du groupe et au niveau ministériel. Le DRHGM a récemment produit un outil appelé Recrutement, maintien en poste et rajeunissement (RMPR). Cet outil offre aux GARH et aux gestionnaires des liens avec tout un éventail de programmes de recrutement et de perfectionnement du gouvernement et du ministère. Des liens sont offerts avec des références comme le Guide du gestionnaire sur la dotation et le recrutement de la CFP.

Le SMA(RH-Civ) est d'accord avec la nécessité d'analyser les plans N1. On a établi, en août 2001, une fonction de Chef d'état-major (CEM) ayant la responsabilité de la planification des activités et on compte renforcer ce rôle d'analyse. Le CEM travaillera en collaboration avec le SMA(RH-Mil). De plus, le CEM est en train de développer un cadre de responsabilité des RH qui, une fois mis en œuvre, aidera normalement à l'analyse des plans et des questions qui prévalent. Le SMA(RH-Civ) convient que les stratégies de RH doivent être communiquées au sein des organisations et il appuie également les mesures rentables qui s'attaquent efficacement aux problèmes organisationnels de RH, tout en reconnaissant que la passation de contrats de services peut fort bien être la seule option viable pour certains types de compétences.

Le SMA(RH-Civ) a fait remarquer qu'une part du mandat du Directeur général – Apprentissage et perfectionnement professionnel (DGAPP) consiste à développer un programme ministériel d'apprentissage, de formation et de perfectionnement. Ce groupe travaille actuellement à trois initiatives : un programme de perfectionnement en leadership, un suivi à l'étude des compétences futures et une analyse des lacunes sur le plan des compétences. Le SMA(Mat) suivra de près ce travail afin de déterminer de quelle façon certaines des questions soulevées dans le rapport pourraient être réglées par le recours à une initiative d'apprentissage/de formation ministérielle. Le personnel du Directeur général – Stratégies et développement des ressources humaines civiles (DGSDRHC) offre actuellement une formation complète et permanente sur la dotation, notamment sur les options de dotation, aux gestionnaires et aux intervenants en RH sur le terrain.

De plus, le site Web du SMA(RH-Civ) offre déjà une information considérable sur les options de dotation, mais on reconnaît que des améliorations pourraient être apportées au site afin qu'il soit plus convivial. Une initiative en cours (DNED) vise à transformer tous les sites Web en faveur d'une uniformité de la présentation et de l'exploitation, ce qui réglera en partie ce problème. Le travail se poursuit par l'entremise d'un groupe de travail conjoint des RH Mil et Civ en vue de la conception d'un site Web des RH qui respectera le principe de la présente recommandation. Les RH-Civ sont disposées à discuter avec le SMA(Mat) et le SMA(RH-Mil) au sujet de la meilleure option pour intégrer l'information sur la dotation et la passation de contrats.

Afin de garantir que d'autres options de dotation novatrices sont développées, bien mises en valeur et bien appuyées, les RH-Civ vont faire appel au personnel des Affaires publiques afin qu'il participe à la conception d'une stratégie adéquate pour la mise en valeur des options, tout en tenant compte des conclusions du Groupe de travail du gouvernement sur la modernisation des RH de la FP.

Dans la réponse du SMA(RH-Mil), on fait remarquer que le Directeur – Besoins en ressources humaines militaires (DBRHM 2) a déjà lancé une initiative portant sur la dotation en réservistes.

**ÉNONCÉS DE TRAVAIL AMÉLIORÉS**

***On a besoin de meilleurs énoncés de travail afin de pouvoir mieux distinguer le travail des entrepreneurs de celui des employés.***

46. Un énoncé de travail clair et concis constitue un élément crucial d'un contrat réussi, car il permet de s'assurer que les deux parties sont d'accord sur les tâches à réaliser, les délais d'exécution et les recours à exercer si les modalités ne sont pas respectées. La politique en matière de contrat du CT précise qu'en ce qui a trait à la passation de contrats de services, les autorités contractantes doivent s'assurer que l'énoncé de travail ou la description des exigences décrit clairement le travail à réaliser, les objectifs à atteindre et le calendrier à respecter<sup>7</sup>. Malgré tout, notre analyse détaillée des contrats a indiqué que de nombreux énoncés de travail sont vagues et manquent de précisions quant aux produits à livrer et aux jalons. Nous avons constaté que les calendriers des énoncés de travail se rapportaient en général au financement disponible, ou aux limites des commandes subséquentes, plutôt qu'au délai nécessaire pour un produit à livrer. Ainsi, on accroît le risque de voir apparaître des relations employé/employeur (EE/ER) et il est difficile de tenir les entrepreneurs responsables.

**Les énoncés de travail incomplets qui ne font pas clairement la distinction entre les tâches des employés et celles des entrepreneurs créent des risques pour le Ministère**

47. Il est difficile de définir les produits à livrer et les jalons correspondants, ainsi que de faire la distinction entre le travail des entrepreneurs et celui des employés, lorsque les entrepreneurs doivent composer avec des priorités et des exigences au jour le jour. Notre analyse détaillée des contrats a indiqué que les produits à livrer et les jalons sont en général indiqués dans l'énoncé de travail du contrat pour les projets spéciaux uniques, mais qu'ils sont absents de 88 p. 100 des énoncés de travail portant sur des exigences à long terme devant être comblées sur place. Ces énoncés de travail comprennent souvent des expressions comme « pour aider », « pour offrir des conseils », « pour faire la liaison avec », « notamment » et « pour exécuter d'autres tâches de nature semblable ».

... les produits à livrer et les jalons... étaient absents de 88 p. 100 des énoncés de travail portant sur des exigences à long terme devant être comblées sur place.

48. Nous reconnaissons que dans bien des domaines complexes, on doit souvent faire appel à un contrat de travail préliminaire afin de permettre aux gestionnaires de mieux définir les besoins et d'élaborer un énoncé de travail détaillé. Toutefois, nombre de gestionnaires ont laissé entendre que les énoncés de travail sont parfois vagues intentionnellement, afin d'assurer une certaine souplesse quant aux tâches qui peuvent être assignées aux entrepreneurs. Les énoncés de travail de cette nature, qui n'établissent pas clairement la distinction entre les tâches assignées aux entrepreneurs et aux employés, entraînent un risque potentiel de non-respect de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Dans notre analyse détaillée des contrats, nous avons estimé que 39 p. 100 des contrats examinés présentaient un risque de développer ou de

<sup>7</sup> Conseil du Trésor du Canada, *Politique en matière de contrat*, 4.1.9.

comprendre une relation EE/ER. La plupart de ceux-ci visait à répondre à des besoins à long terme devant être comblés sur place et le travail était payé à la journée plutôt qu'en fonction des tâches accomplies.

49. L'orientation ministérielle en matière de passation de contrats, qui a précédé les nouvelles Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) sur la comptabilité qui ont été publiées dernièrement, laisse entendre que les gestionnaires devraient parcourir une liste de contrôle EE/ER pour tous les contrats de services. Cette liste de contrôle précise les facteurs de risque et elle indique que si un gestionnaire répond « non » à une des questions correspondantes, un risque éventuel de relation EE/ER prévaut. Pendant notre examen des contrats, nous avons constaté que, souvent, cette liste de contrôle était absente des dossiers des contrats. Lorsqu'elle était présente, elle comportait dans bien des cas des réponses mitigées. Lorsqu'elle comprenait des réponses franches, et lorsque dans leurs réponses les gestionnaires indiquaient le risque d'une relation employé/employeur, la liste était simplement versée au dossier et aucune mesure subséquente n'était précisée. Les résultats des groupes de réflexion et les réponses données lors des entrevues révèlent que les gestionnaires sont souvent au courant des risques en cause. Toutefois, nos observations font remarquer que ce risque est parfois minimisé car on préfère trouver une solution rapide en vue de l'exécution d'une tâche particulière.

50. De nombreux gestionnaires estiment qu'ils ont réduit le risque de relation EE/ER, car ils ne concluent que rarement des contrats de services personnels. La plupart des contrats examinés étaient concurrentiels et portaient sur des compagnies (souvent des *courtiers en services professionnels*, ce point étant abordé à la section suivante) et non sur des particuliers. Certes, cette méthode ne change peut-être pas la nature de la relation, mais les risques sont moins apparents lorsque les différents entrepreneurs sont rémunérés par l'entreprise qui a conclu le contrat. Récemment, le D Pol C a produit une ébauche d'orientation visant à aider les membres et les employés à gérer adéquatement les relations avec les entrepreneurs sur place. Cette orientation comprenait une liste de « choses à faire et à ne pas faire » et elle a été bien accueillie par la direction. Même si de nombreux gestionnaires avaient déjà pris des mesures afin de mettre en œuvre cette orientation, nous avons constaté au cours de notre vérification qu'une formation continue et une supervision sont toujours nécessaires à ce chapitre.

51. Les participants aux groupes de réflexion et les personnes interrogées ont exprimé une inquiétude face à la présumée réticence générale à exercer un recours ou à tenir les entrepreneurs responsables. Toutefois, lorsque les énoncés de travail ne sont que vaguement définis, il est plus difficile de déterminer si le résultat escompté a été atteint ou de prendre quelque recours dans les cas où les résultats souhaités ne sont pas obtenus. Les dossiers des contrats que nous avons examinés contenaient fort peu d'indications de surveillance. De plus, très peu précisaient l'état d'avancement ou toute évaluation du produit fini. Dans la plupart des cas, la surveillance consistait simplement à vérifier les feuilles de temps afin de s'assurer que les heures facturées étaient raisonnables. Qui plus est, cette méthode posait malgré tout problème : en effet, même dans les cas où les gestionnaires soupçonnaient que les entrepreneurs ne travaillaient pas les heures précisées au contrat, ils disposaient de peu de moyens pour contester l'affirmation des entrepreneurs.

## Recommandations quant à la rédaction de meilleurs énoncés de travail

52. Afin d'atténuer les risques qui découlent d'énoncés de travail vagues :

- Nous recommandons aux agents de négociation des contrats de continuer à insister que les énoncés de travail précisent des produits à livrer et des jalons clairement définis et, si possible, que le paiement soit tributaire des produits livrés. Lorsqu'il s'avère impossible de définir les produits à livrer, et si l'on prévoit que le travail sera d'une durée de plus de 20 semaines, les agents doivent aviser les gestionnaires d'envisager des options de dotation, la passation de contrats pouvant alors servir de mécanisme de liaison. Également, on peut avoir recours aux solutions DMPS.
- Nous recommandons, dans les cas où le risque de relation EE/ER est le plus élevé, d'élaborer une stratégie qui permettrait d'éviter d'avoir recours à ces contrats. Cette stratégie pourrait faire appel à la dotation ou, comme méthode de rechange, à une solution de sous-traitance. Le Comité consultatif sur les contrats de la Défense doit jouer un rôle actif dans la surveillance de ces situations.

### Réponse de la direction

Déjà, les agents de négociation des marchés du D Pol C encouragent fortement les clients à définir clairement les produits à livrer et les jalons dans les énoncés de travail et à associer les paiements aux produits à livrer. Toutefois, on a besoin d'un plus grand savoir-faire, au jour le jour, pour pouvoir quantifier le travail et faire correspondre facilement les services requis aux produits à livrer. Les améliorations prévues au site Web et la formation dirigée amélioreront sans doute le savoir-faire des clients à cet égard.

La surveillance des contrats, qui vise à déterminer le respect de la LEFP, est un autre aspect que l'on peut envisager une fois qu'un processus adéquat de surveillance est mis en place. En cas de violation systématique de la LEFP, on élaborerait alors une stratégie destinée à remédier à la situation. Cette stratégie viserait à doter les clients de meilleurs outils et à inclure des mesures incitatives au processus afin de favoriser l'adoption des options légitimes.

Le CJ MDN/FC a également rédigé une note d'orientation visant à éviter les situations où un contrat de services crée une situation d'emploi. Cette note pourra être consultée sur le site Web du CJ MDN/FC.



**RECOURS AUX « COURTIER EN SERVICES PROFESSIONNELS »*****Surveillance des sommes versées aux entreprises agissant en qualité de courtiers en services professionnels.***

53. Notre analyse de la situation a permis d'établir deux types de fournisseurs assez différents. Le premier type comprend les entreprises présentant un savoir-faire reconnu dans un domaine professionnel, comme le génie, la construction, l'informatique ou les finances. Ces entreprises disposent d'installations et de biens importants qui appuient leur domaine de compétence. Le second type de fournisseur, soit les « courtiers en services professionnels », englobe les compagnies qui offrent un personnel possédant un savoir-faire dans pratiquement tous les domaines, mais qui n'ont eux-mêmes aucune capacité « à l'interne ». Les systèmes d'information en place ne permettant pas de déterminer facilement les sommes versées aux courtiers. Toutefois, grâce à une recherche d'après les noms des fournisseurs, nous estimons qu'au cours de 1999-2000, au moins 220 M\$ ont été versés en honoraires professionnels aux 20 plus importants courtiers, ce qui représente une augmentation de près de 500 p. 100 en paiements annuels versés à ces entreprises par rapport à l'exercice 1994-1995.

54. Plusieurs facteurs ont contribué à la croissance du recours aux courtiers. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les compressions de personnel des dernières années n'ont pas été accompagnées d'une réduction correspondante des activités et les économies escomptées grâce à la technologie ne se sont pas toutes matérialisées. À court terme, les anciens employés et les personnes qualifiées qui ont quitté les FC tôt dans leur carrière sont les mieux placés pour combler la lacune sur le plan des ressources. Toutefois, les restrictions imposées quant à la dotation, auxquelles s'ajoutent les longs retards et, dans certains cas, une rémunération fort peu concurrentielle, rendent difficile, voire impossible, l'embauche de ces personnes à titre d'employés. En ce qui a trait à la passation de contrats, les limites de temps (20 semaines) et dans certains cas les restrictions financières imposées pour les contrats de personnel temporaire et de services personnels amenuisent l'utilité de ces contrats dans bien des situations. Les répercussions sur la pension de l'ancien membre des FC ou employé rendent également ces méthodes peu attrayantes.

55. Les caractéristiques et les particularités des règlements sur les contrats ont entraîné des pratiques qui respectent les lois et les règlements, mais qui de toute évidence ne servent pas l'intérêt public. Le milieu des affaires s'adapte aux possibilités offertes et le marché du travail a répondu au besoin de savoir-faire par l'entremise de sociétés qui offrent des spécialistes sans lien de dépendance. Ces sociétés, qu'on appelle dans le présent rapport *courtiers en services professionnels*, sont les intermédiaires du processus : ils font grimper les coûts mais ils rehaussent très peu la valeur. Certes, en ayant recours aux courtiers on peut répondre rapidement aux besoins du Ministère, mais on n'obtient peut-être pas les résultats escomptés à long terme et cette méthode n'est peut-être pas la plus rentable.

56. Nous avons indiqué plus haut que si l'on fait appel à des contrats de personnel temporaire ou de services personnels pour répondre aux types de besoins que nous avons observés, le délai maximal des contrats serait de 20 semaines. Cependant, si l'on a recours à des courtiers, cette restriction ne s'applique plus. Nous avons remarqué que dans certains cas on avait engagé des personnes par l'entremise de contrats de personnel temporaire ou de services personnels, mais

une fois que la période de 20 semaines était terminée (et si l'on avait toujours besoin de ces personnes), on se servait d'un contrat existant conclu avec un courtier pour retenir les services de ces personnes, à un taux plus élevé. Nous avons même observé des majorations de près de 50 p. 100 dans ces cas.

### **Le but du processus concurrentiel peut ne pas être atteint**

57. Théoriquement, un processus concurrentiel a lieu lorsque des contrats sont accordés à des *courtiers en services professionnels*. Toutefois, ces contrats peuvent en fait constituer un moyen d'éviter la conclusion de contrats directs de « services personnels » avec les personnes embauchées et nous nous demandons si les principes d'équité et de concurrence sont vraiment respectés. Ces circonstances peuvent être plus importantes au MDN, étant donné la nécessité de disposer de compétences spécialisées qui peuvent être offertes par d'anciens membres qualifiés des FC qui ont quitté les rangs tôt dans leur carrière. Dans le cadre de notre analyse, nous avons remarqué que même si plusieurs entreprises peuvent soumissionner en rapport avec un besoin particulier, dans 26 cas plusieurs compagnies avaient proposé les mêmes personnes, soit l'entrepreneur ou l'employé titulaire. Dans un cas, six compagnies différentes avaient proposé la même personne, soit le titulaire, en réponse à une demande de proposition (DP).

58. Pendant l'examen des contrats, nous avons examiné plusieurs dossiers, pour lesquels on pourrait avancer que les exigences obligatoires étaient sans doute exagérément restrictives, limitant ainsi la concurrence et risquant de provoquer la proposition de prix élevés. On peut certes comprendre que les gestionnaires qui disposent de temps et de sommes limités préfèrent avoir recours à des personnes qualifiées, mais les exigences obligatoires exagérément restrictives présentent l'inconvénient de restreindre inutilement le nombre de candidats.

### **La relève : une préoccupation**

59. Nous avons constaté que dans de nombreux cas, des postes avaient été éliminés et le travail était alors exécuté par d'anciens employés/membres de l'organisation, dont on retenait les services par l'entremise de contrats. Malgré les avantages évidents que présentent les entrepreneurs dont l'apprentissage n'est plus à faire, le recours à ces anciens membres du personnel peut avoir une incidence négative à long terme. En effet, en raison du nombre réduit de personnes qualifiées au sein du MDN et des FC et du fait que la plupart des courtiers ne sont nullement en mesure de former un personnel de remplacement, le nombre de spécialistes auquel le Ministère peut faire appel à long terme risque de diminuer considérablement. Les cas pour lesquels une soumission faite appel à des membres actuellement en service ne fait que compliquer le problème, car ainsi on comble un poste mais un autre devient vacant. Le recours aux anciens membres du personnel empêche également de disposer d'un point de vue nouveau que seuls la venue de personnes nouvelles au sein de l'équipe peut assurer pour un projet ou un travail particulier.

**Recommandations sur le recours aux courtiers en services professionnels**

60. On compte réaliser des améliorations à ce chapitre en tenant compte des recommandations formulées dans d'autres parties du rapport, notamment : élaboration de plans de RH stratégiques afin de déterminer une méthode permettant de se procurer à long terme les compétences nécessaires; plus grande délégation des pouvoirs de passation de contrats jointe à une éducation et à l'imputabilité des gestionnaires quant au respect des principes des directives en matière de contrats (équité, concurrence et transparence); meilleure information et meilleure surveillance en appui à la structure de responsabilisation; plus grande facilité d'accès à la formation et aux conseils/à l'information sur les options offertes en matière de ressources; examen des règlements des organismes centraux se rapportant à l'achat de services.

**Réponse de la direction**

La surveillance du recours aux courtiers en services professionnels, afin de déterminer les cas pour lesquels on fait largement appel à cette méthode, est un autre aspect qu'on peut envisager une fois qu'un processus adéquat de surveillance a été mis en place. La surveillance de ce point par le CCCD ne correspondrait pas au rôle consultatif prévu au départ pour ce comité. Les agents de négociation des contrats du D Pol C continueront à offrir des conseils et une orientation sur les options de dotation. Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, les problèmes se rapportant à la réalisation d'autres options font partie d'un problème de RH de plus grande ampleur qui dépasse le niveau du groupe. Par exemple, si la politique de passation de contrats du CT n'est pas modifiée, la latitude dont on dispose est très mince. Les contrats conclus avec des particuliers sont limités à 20 semaines. Cette limite est examinée par TPSGC et le SCT, mais il reste à savoir si, en définitive, des changements seront apportés.

**GESTION DES CONTRATS PLUS ÉCLAIRÉE**

***On a besoin d'une formation accrue, de ressources plus accessibles et d'une gestion de contrats plus minutieuse.***

61. Étant donné que les entrepreneurs occupent une place de plus en plus importante au sein de la main-d'œuvre du Ministère, nous avons besoin d'une meilleure orientation pour la préparation et la gestion des contrats. Les dépenses en rapport avec les contrats de services professionnels et techniques ont grimpé considérablement, mais nous n'avons pas observé l'augmentation correspondante du degré de formation et de l'orientation qui devrait accompagner cette activité.

62. Une vérification du CS Ex de 1999 intitulée « Pratiques d'acquisition et d'approvisionnement sur place »<sup>8</sup> soulignait que : « Aujourd'hui au MDN, des personnes qui remplissaient des fonctions administratives et techniques et courantes se voyaient confier des rôles de spécialistes des acquisitions, d'agents des marchés et de gestionnaires de budget. Il n'y a pas d'infrastructure permettant de former adéquatement toutes les personnes engagées dans ces activités. » Le rapport signale également que : « Dans chacune des bases que nous avons visitées, nous avons observé que les personnes qui s'occupaient de la gestion du matériel et des acquisitions ignoraient souvent les responsabilités que leur confèrent le Guide des marchés, la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et d'autres documents d'orientation. » Ces extraits sont pertinents pour la discussion sur la formation en passation de contrats de services, particulièrement étant donné que les dépenses à ce chapitre ne cessent d'augmenter. Il importe de signaler que le D Pol C a récemment préparé une présentation générale sur les notions fondamentales de la passation de contrats de services, qui sera offerte aux organisations sur demande. Cette trousse d'information a été bien accueillie.

52 p. 100 des participants aux groupes de réflexion estimaient qu'ils avaient reçu une formation insuffisante quant à l'établissement et la gestion des contrats.

**Mise en œuvre de contrat**

63. Une meilleure connaissance de la politique et des processus de passation de contrats est certes nécessaire, mais nous avons remarqué des opinions variées sur la façon de procéder : est-ce que les personnes de chaque organisation doivent acquérir ces connaissances (et peut-être disposer par la suite de pouvoirs accrus en matière de passation de contrats) ou est-il préférable de demander l'aide de spécialistes d'une organisation d'approvisionnement central.

<sup>8</sup> Chef – Service d'examen, *Vérification de l'acquisition et de l'approvisionnement sur place*, 7053-48 (CS Ex), mars 1999, p. 9, para. 16, et p. 9, para. 15.

64. Les gestionnaires souhaitent que le D Pol C et TPSGC offrent un service rapide et efficace. Non seulement il est difficile de répondre à cette demande car ces organisations disposent de ressources restreintes, mais de plus les autorités contractantes du Ministère, en particulier, sont portées à mettre davantage l'accent sur le contrôle plutôt que sur les services. Par conséquent, de nombreuses personnes ont indiqué qu'elles sont mécontentes de l'aide reçue d'organisations comme TPSGC, le D Pol C ou la DAAC. Cette situation est semblable aux problèmes du service par rapport au contrôle propres aux conseillers en dotation et en RH.

65. Dans le cadre de notre examen, on nous a indiqué qu'il serait préférable de faire passer le pouvoir de signature délégué pour les contrats de 5 000 \$ à 25 000 \$ pour tous les gestionnaires financiers. Plusieurs gestionnaires estiment qu'on pourrait ainsi améliorer l'efficacité du processus de passation de contrats, car à part le D Pol C, un nombre restreint de postes disposent actuellement du pouvoir de dépasser le niveau de 5 000 \$. Toutefois, l'accroissement de l'autorité financière à ce palier peut ne pas avoir une incidence considérable sur la plupart des organisations, car la plupart d'entre elles ont déjà accès (quoique certains d'entre elles ne le savent peut-être pas) à des accords ministériels comme des arrangements en matière d'acquisition (AA), des offres permanentes (OP) et des contrats d'ensemble, dont la plupart font preuve de limites plus élevées pour bien des besoins. Qui plus est, en ce qui concerne les problèmes que nous avons constatés au sujet de la gestion des contrats de services, nous ne recommandons pas l'augmentation globale du pouvoir financier en matière de signature de contrats, tant qu'on n'a pas apporté des améliorations aux outils qui sont à la disposition des gestionnaires, comme la formation, les conseils et l'information, et tant que des mécanismes de surveillance plus efficaces n'ont pas été mis en œuvre.

### Gestion des contrats

66. Même si la majeure partie des participants aux groupes de réflexion estime qu'une fois qu'un contrat est en place, ils peuvent le gérer de manière satisfaisante, notre examen des dossiers a révélé que les connaissances des gestionnaires de la politique et de l'orientation en matière de contrats, et leur respect de celles-ci, exigent une amélioration. Dans le cadre de notre examen des transactions, nous avons remarqué des exemples d'erreurs de conformité, des rapports contre-indiqués avec les entrepreneurs et une documentation incomplète dans les dossiers. En outre, les participants aux groupes de réflexion se demandaient de quelle façon exercer un recours lorsqu'ils sont mécontents de l'exécution d'un contrat.

... les connaissances qu'ont les gestionnaires de la politique en matière de contrats, et leur respect de celle-ci, exigent une amélioration.

### Sources d'information

67. Une information complète sur l'établissement d'un contrat peut être difficile à trouver. Dans certains cas, on remarque de nombreuses sources d'information contradictoires : il est alors complexe de déterminer laquelle a priorité. Dans le cadre de notre vérification, nous avons observé deux sites Web qui contenaient des renseignements contradictoires sur les pouvoirs financiers en matière de signature (ce problème a été réglé depuis). Nous avons également remarqué que certaines organisations de niveau 1 élaborent leur propre politique et leur propre

orientation en matière de contrat. Selon nous, on crée ainsi un dédoublement inutile, on accroît la complexité de la politique ministérielle centrale en place et, en définitive, on risque de provoquer le non-respect de la politique du CT et du Ministère si ces directives ne sont pas mises à jour au bon moment ou si on les interprète incorrectement.

68. Outre le manque d'information sur la politique en matière de passation de contrats, la plupart des membres du personnel connaissent fort peu les accords contractuels en place. Au niveau ministériel, on ne peut pas se prévaloir facilement de l'information existante sur les AA, les OP, les contrats d'ensemble, etc., ainsi que sur la façon de se servir de ces méthodes. Par conséquent, les gestionnaires n'obtiennent pas les services requis aussi rapidement que possible et ils ne jouissent pas de taux concurrentiels.

69. Tous les participants aux groupes de réflexion ont convenu que la communication de l'information sur les contrats de services au sein du Ministère n'a en général pas lieu. Il n'existe aucun processus de communication entre les organisations ministérielles en vue du partage de l'information sur les contrats, comme le type de service demandé, la qualité des services reçus ainsi que la nature du ou des produits à livrer et le degré de satisfaction à leur égard. La communication de ce type de renseignements aiderait à réduire le dédoublement des services contractuels et à se procurer avec efficacité les qualifications nécessaires. Toutefois, nous reconnaissons que des limites pratiques prévalent quant à la mise en œuvre de cet aspect.

### **Recommandations en vue d'une meilleure gestion des contrats**

70. Les gestionnaires ont besoin d'une information claire et accessible sur les options, les politiques et les directives en matière de passation de contrats. De plus, on doit offrir une formation adaptée aux besoins des usagers du MDN. Conformément à ces principes, nous recommandons au SMA(Mat)/D Pol C de faire appel à la formation, aux documents de référence et à l'information Web en place afin d'offrir aux gestionnaires des outils, notamment ceux-ci :

- accès en ligne et direct par intranet à l'information et aux politiques sur la passation de contrats;
- établissement des bureaux de première responsabilité (BPR) afin de pouvoir offrir rapidement un savoir-faire au personnel;
- information/liens avec l'information et la formation sur la passation de contrats et des solutions de rechange à la passation de contrats, comme les options et les programmes de dotation;
- formation sur les dossiers commerciaux afin d'appuyer les ressources choisies par les gestionnaires;
- soutien et formation pour élaborer des DP, des énoncés de travail et des critères d'évaluation (p. ex., modèles d'énoncé de travail sur le site Web du D Pol C);

- information sur les cours de formation offerts et mécanisme invitant la formulation de suggestions sur les cours à offrir (sujets qui ne sont pas encore enseignés);
- liste à jour et facilement accessible des différents accords contractuels, comme les arrangements en matière d'approvisionnement, les offres permanentes, les contrats d'ensemble, etc.
- orientation quant au contenu d'un dossier de contrat complet (on peut faire appel à la DAAC à titre d'organisation aux pratiques exemplaires).

### Réponse de la direction

Les améliorations qu'on prévoit apporter au site Web du D Pol C devraient répondre à bon nombre de ces recommandations. De plus, selon la charge de travail et les ressources, le D Pol C pourra envisager les mesures suivantes : établir des liens sur le site Web avec les organisations qui offrent une formation; établir des liens avec le site Web de l'index des offres permanentes de TPSGC; recourir au SISAM pour régler certains des problèmes et centraliser les offres permanentes propres au ministère. Le D Pol C n'est pas en mesure d'offrir une formation sur les dossiers commerciaux, car il s'agit d'une pratique fondamentale qui n'est pas unique à la passation de contrats, mais si des méthodes et des outils sont disponibles, le site Web du D Pol C pourrait offrir un lien avec ceux-ci.

### Mot de la fin

71. Les études démographiques indiquent qu'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée surviendra au cours des 10 prochaines années. Ainsi, les gestionnaires auront de la difficulté à recruter un personnel suffisant, peu importe qu'ils aient recours à des employés permanents ou à contrat. Il est donc de plus en plus important de se doter d'une stratégie de RH complète qui tient compte de ce facteur restrictif. De façon générale, le recours à des services professionnels et techniques à l'aide de contrats au sein du MDN continuera probablement à augmenter. Ainsi, le Ministère doit, et devra, garantir une prestation efficace des services acquis par l'entremise de contrats, qui respecte les valeurs et les principes de la fonction publique, tout en maintenant une main-d'œuvre polyvalente et viable.

## Résumé des recommandations

### Recommandations en vue de l'offre d'une meilleure information

Le SMA(Mat) doit coordonner, en collaboration avec le SMA(Fin SM), le développement d'un mécanisme permettant d'associer les dépenses au contrat correspondant.

Le SMA(Mat), conjointement avec les SMA(Fin SM), SMA(RH-Civ) et SMA(RH-Mil), au besoin, doit développer un mécanisme permettant de surveiller les contrats à risque élevé. Au fur et à mesure que ce processus évolue, il devrait permettre de déterminer divers points, notamment :

- ◆ les contrats accordés à un fournisseur exclusif;
- ◆ les contrats à long terme (particulièrement ceux avec d'anciens fonctionnaires ou membres des FC);
- ◆ les contrats/modifications multiples avec le même fournisseur pour le même service;
- ◆ l'organisation qui se prévaut des services;
- ◆ les situations pour lesquelles aucun contrat n'est en place ou dans le cadre desquelles le pouvoir de passation de contrats a été dépassé.

### Recommandations en vue de l'établissement de la correspondance entre les décisions en matière de ressources et une stratégie de RH générale

- ◆ Nous recommandons aux N1 de se servir du Guide de planification stratégique des ressources humaines (GPSRH) du Ministère afin d'élaborer leurs propres stratégies organisationnelles en matière de RH. Ces stratégies devraient évoluer afin d'offrir une méthode complète et d'ensemble pour la planification des RH. Les principales exigences, pour les N1, porteront sur la description des besoins de leur organisation quant aux compétences et aux stratégies proposées pour combler les lacunes établies, y compris l'utilisation stratégique de contrats de services.
- ◆ Nous recommandons au SMA(RH-Mil) et au SMA(RH-Civ) de passer en revue ces différents plans organisationnels et de déterminer les stratégies d'appui auxquelles on peut faire appel au niveau ministériel ou qui doivent être appliquées à l'échelle de la FP. Dans de nombreux cas, un cadre supérieur peut devoir faire office de maître d'œuvre pour une fonction horizontale particulière. Par exemple, citons le SMA(GI) pour le personnel de GI/TI.



**Annexe A**

- ◆ Entre temps, les N1 doivent déterminer les contrats à long terme, réalisés sur place, qui sont en vigueur au sein de leur organisation et élaborer un plan afin d'assurer la transition en faveur d'autres arrangements, comme la dotation et les DMPS.
- ◆ Nous recommandons également aux N1 de communiquer à grande échelle leurs stratégies de RH, y compris tout élément se rapportant à la passation de contrats de services, au sein de leur organisation.

**Recommandations pour l'établissement et l'évaluation des options**

- ◆ Nous recommandons aux SMA(Mat), SMA(RH-Mil), SMA(RH-Civ) et au DGRC de s'assurer que les gestionnaires disposent d'une meilleure information et d'une formation accrue, afin qu'ils soient mieux renseignés sur toutes les options de dotation et de passation de contrats. En s'appuyant sur le nouveau site Web du D Pol C, nous recommandons de procéder à l'intégration des critères de dotation et de passation de contrats (peut-être à l'aide d'un arbre de décision), afin d'aider les gestionnaires à choisir les meilleures options en matière de ressources.
- ◆ Nous recommandons au VCEMD et aux N1 de préciser les restrictions qui prévalent, notamment les contrôles quant aux effectifs et au nombre de personnes en place.
- ◆ Nous recommandons au SMA(RH-Civ) de s'assurer que d'autres options de dotation novatrices sont développées, bien mises en valeur et bien appuyées.
- ◆ Nous recommandons aux autorités contractantes de s'assurer que les dossiers du contrat contiennent une analyse d'options documentées, dans les cas où celles-ci constituent une exigence raisonnable d'après l'envergure et le type des contrats. L'ampleur de la documentation exigée sera en rapport avec le montant et la sensibilité du contrat.
- ◆ Nous recommandons au Comité consultatif sur les contrats de la Défense de passer en revue les analyses des options, pour les contrats dont le montant dépasse la limite définie ou qui correspondent à la sensibilité précisée.

**Recommandations en vue de l'amélioration des énoncés de travail**

- ◆ Nous recommandons aux agents de négociation des contrats de continuer à insister que les énoncés de travail précisent des produits à livrer et des jalons clairement définis et, si possible, que le paiement soit tributaire des produits livrés. Lorsqu'il s'avère impossible de définir les produits à livrer, et si l'on prévoit que le travail sera d'une durée de plus de 20 semaines, les agents doivent aviser les gestionnaires d'envisager des options de dotation, la passation de contrats pouvant alors servir de mécanisme de liaison. Également, on peut avoir recours aux solutions DMPS.

**Annexe A**

- ◆ Nous recommandons, dans les cas où le risque de relation EE/ER est le plus élevé, d'élaborer une stratégie qui permettrait d'éviter d'avoir recours à ces contrats. Cette stratégie pourrait faire appel à la dotation ou, comme méthode de rechange, à une solution de sous-traitance. Le Comité consultatif sur les contrats de la Défense doit jouer un rôle actif dans la surveillance de ces situations.

**Recommandations au sujet du recours aux courtiers en services professionnels**

On compte réaliser des améliorations à ce chapitre en tenant compte des recommandations formulées en d'autres parties du rapport, notamment : élaboration de plans de RH stratégiques afin de déterminer une méthode permettant de se procurer à long terme les compétences nécessaires; plus grande délégation des pouvoirs de passation de contrats jointe à une éducation et à l'imposition de la responsabilité aux gestionnaires quant au respect des principes des directives en matière de contrats (équité, concurrence et transparence); meilleure information et meilleure surveillance en appui à la structure de responsabilité; plus grande facilité d'accès à la formation et aux conseils/à l'information sur les options offertes en matière de ressources; examen des règlements des organismes centraux se rapportant à l'achat de services.

**Recommandations en vue d'une gestion des contrats plus éclairée**

Le SMA(Mat)/D Pol C doit faire appel à la formation, aux documents de référence et à l'information Web en place afin d'offrir aux gestionnaires des outils, notamment ceux-ci :

- ◆ accès en ligne et direct par intranet à l'information et aux politiques sur la passation de contrats;
- ◆ établissement des BPR afin de pouvoir offrir rapidement un savoir-faire au personnel;
- ◆ information/liens avec l'information et la formation sur la passation de contrats et des solutions de rechange à la passation de contrats, comme les options et les programmes de dotation;
- ◆ formation relative à l'analyse de rentabilisation afin d'appuyer les ressources choisies par les gestionnaires;
- ◆ soutien et formation quant à l'élaboration de DP et d'énoncés de travail ainsi que de critères d'évaluation (p. ex., de modèles d'énoncés de travail sur le site Web du D Pol C);
- ◆ information sur les cours de formation offerts, et mécanisme invitant la formulation de suggestions sur les cours à offrir;

**Annexe A**

- ◆ liste à jour et facilement accessible des différents accords contractuels, comme les AA, les OP et les contrats d'ensemble;
- ◆ orientation quant au contenu d'un dossier de contrat complet (on peut faire appel à la DAAC à titre d'organisation faisant preuve de pratiques exemplaires).

## Résumé des réponses de la direction

Le Chef d'état-major auprès du SMA(Mat) (CEM SMA[Mat]) mettra sur pied un groupe de travail qui aura pour tâche de déterminer les principales caractéristiques des contrats (signaux d'alerte) qu'on estime être des indicateurs de risque, en plus de préciser si on peut établir un processus de surveillance provisoire dans l'attente de la mise en œuvre du SISAM au printemps 2002. La surveillance du respect de la LEFP et le contrôle du recours aux courtiers en services professionnels sont deux des éléments qu'on pourra envisager une fois qu'un processus de surveillance adéquat aura été mis en place.

En réponse aux recommandations visant à faire concorder les décisions en matière de ressources avec la stratégie de RH générale, le CEM SMA(Mat) a signalé qu'il importe que le SMA(RH-Civ) et le SMA(RH-Mil) se mettent en rapport avec les N1 afin d'offrir des stratégies précises en matière de RH ainsi que leur appui en vue d'établir les besoins organisationnels en compétences. Le SMA(Mat) a déjà intégré les compétences au cadre du programme de formation en Acquisition et soutien (Matériel) (ASM) des PG. Une fois que le dictionnaire ministériel des compétences sera terminé, le Directeur – Ressources humaines (Groupe des matériels) (DRHGM) déterminera si des modifications s'avèrent nécessaires pour faire correspondre le cadre de travail aux compétences qui sont établies par le SMA(RH-Civ).

Le DRHGM continuera à assurer une orientation et l'élaboration du guide de planification des RH du SMA(Mat) pour le Groupe des matériels. La planification des postes à combler sera toujours effectuée annuellement et les résultats seront communiqués au SMA(RH-Civ). Actuellement, le Groupe des matériels, conjointement avec celui du SMA(RH-Civ), tente de déterminer la faisabilité de l'établissement d'une réserve de candidats PG présélectionnés, en association avec TPSGC, afin de réduire la période de dotation pour les PG. Le DRHGM envisage en outre l'établissement d'une organisation temporaire qui serait responsable de renouveler la main-d'œuvre afin de combler les postes vacants au sein du Groupe des matériels et de faciliter les processus de dotation concurrentiels.

Le Groupe des matériels a recueilli des données sur le recours aux entrepreneurs au sein du groupe et a mis en marche un projet visant tout particulièrement la mutation d'entrepreneurs à des postes de fonctionnaire, dans les cas où il est sensé de procéder ainsi. On procédera à d'autres travaux afin de déterminer si dans certains cas d'autres arrangements, comme les DMPS, sont plus indiqués. Toutefois, le Groupe des matériels estime que les contraintes des budgets ETS, les longs délais de dotation et le contrôle des effectifs empêchent de tirer pleinement avantage des initiatives et que les restrictions actuelles sur l'entrée des changements aux effectifs interdisent le recours à PeopleSoft à titre d'outil de planification efficace des RH dans ce domaine.

Afin d'améliorer la dotation de chaque cas particulier au sein du Groupe des matériels, le CEM SMA(Mat) fait remarquer qu'une consultation avec le DRHGM serait bénéfique à la méthode de type « arbre de décision » pour l'examen des options de dotation. Au niveau de la direction, le site Web du DRHGM offre une orientation à ce chapitre. Le DRHGM a également développé un outil électronique qui relie les GARH et les gestionnaires à tout un éventail de programmes et d'information gouvernementaux et ministériels de recrutement et de perfectionnement.

**Annexe B**

Par ailleurs, en ce qui a trait à la discussion sur l'évaluation des options, le CEM SMA(Mat) fait remarquer que le site Web du D Pol C offre déjà de l'information qui aide les gestionnaires à choisir la solution la plus rentable. Le travail réalisé à ce jour portait sur le plus gros lot de contrats en vigueur. Toutefois, des améliorations sont envisagées en vue de développer le site Web afin d'intégrer une méthode faisant appel à un arbre de décision et d'adjoindre des liens avec des sites Web sur la dotation. Selon la disponibilité des ressources, le D Pol C envisagera également l'apport des améliorations suivantes à son site Web : établir des liens sur le site Web avec les organisations qui offrent une formation; établir des liens avec le site Web de l'index des offres permanentes de TPSGC; recourir au SISAM pour régler certains des problèmes; et centraliser les offres permanentes propres au Ministère. Le D Pol C n'est pas en mesure d'offrir une formation sur les dossiers commerciaux, car il s'agit d'une pratique fondamentale qui n'est pas unique à la passation de contrats, mais si des méthodes/outils sont disponibles, le site Web du D Pol C pourrait offrir un lien avec ceux-ci.

Le CEM SMA(Mat) fait remarquer que les autorités contractantes offrent un service, soit des conseils et une orientation aux clients, et qu'ils encouragent fortement les clients à définir clairement les produits à livrer et les jalons dans leurs énoncés de travail, à associer les paiements aux produits à livrer et à envisager les options de dotation. En définitive, toutefois, sa réponse indique que la responsabilité incombe toujours aux clients. Les autorités contractantes peuvent s'assurer que les gestionnaires reçoivent une information et une formation adéquates leur permettant d'accroître leurs connaissances à cet égard ainsi que de toutes les options de dotation et de passation de contrats. On examine la possibilité d'augmenter les pouvoirs de contrat délégués à un montant de 25 000 \$ et une partie du processus de mise en œuvre portera sur le développement d'un cours révisé sur la passation de contrats de services, qui comprendra une discussion des analyses d'options. Le CEM SMA(Mat) ne convient pas que le CCCD doive jouer un rôle opérationnel quant à la révision des contrats.

Le SMA(RH-Civ) est d'accord sur la nécessité de stratégies de RH organisationnelles et il fait remarquer que le Plan de la Défense (PD) précise les responsabilités de RH qui s'appliquent à chaque N1, en plus de décrire les recommandations des divers sous-comités, ainsi que le besoin pour les gestionnaires du Ministère de réaliser une planification efficace des RH. Le SMA(RH-Civ) offre aux GARH une orientation en vue de l'élaboration de stratégies de RH. Tous les plans N1 ont été analysés l'an dernier et le SMA(RH-Civ) a convenu de la nécessité de faire une analyse de cette nature. On a établi, en août 2001, une fonction de Chef d'état-major (CEM) ayant la responsabilité de la planification des activités et on compte renforcer ce rôle d'analyse, en collaboration avec le SMA(RH-Mil). De plus, le CEM développe un cadre de responsabilité des RH qui, une fois qu'il aura été mis en œuvre, aidera normalement à l'analyse des plans et des questions qui prévalent. En ce qui a trait à l'établissement des contrats à long terme en vigueur devant être réalisés sur place, dans le but de diminuer le recours à ceux-ci, les RH-Civ appuient les mesures rentables qui s'attaquent efficacement aux problèmes organisationnels de RH, tout en reconnaissant que la passation de contrats de services peut fort bien être la seule option viable pour certains types de compétences. Ils conviennent également que les stratégies de RH doivent être communiquées au sein des organisations. De plus, l'orientation stratégique en matière de RH dans le PD 01 incite fortement les gestionnaires à agir de la sorte.

**Annexe B**

Une part du mandat du Directeur général – Apprentissage et perfectionnement professionnel (DGAPP) consiste à développer un programme ministériel d'apprentissage, de formation et de perfectionnement. Le SMA(Mat) suivra de près une partie du travail effectué actuellement dans cette division afin de déterminer de quelle façon certaines des questions mentionnées dans le rapport pourraient être réglées par le recours à une initiative d'apprentissage/de formation ministérielle. Le personnel du Directeur général – Stratégies et développement des ressources humaines civiles (DGSDRHC) offre actuellement une formation complète et permanente sur la dotation, notamment sur les options de dotation, aux gestionnaires et aux intervenants en RH sur le terrain. Le site Web du SMA(RH-Civ) offre déjà une information considérable sur les options de dotation, mais on reconnaît que des améliorations pourraient être apportées au site afin qu'il soit plus convivial. Une initiative en cours, dans la même veine que DNED, vise à transformer tous les sites Web en faveur d'une uniformité de la présentation et de l'exploitation, ce qui réglera en partie ce problème. Le travail se poursuit par l'entremise d'un groupe de travail conjoint des RH Mil et Civ en vue de la conception d'un site Web des RH qui respectera le principe de la présente recommandation. Les RH-Civ sont disposées à discuter avec le SMA(Mat) et le SMA(RH-Mil) au sujet de la meilleure option pour intégrer l'information sur la dotation et la passation de contrats. De plus, les RH-Civ feront appel au DGAP afin qu'il participe à la conception d'une stratégie adéquate de mise en valeur des options de dotation.

Le VCEMD/DGPS a appuyé le recours aux méthodes normalisées du Ministère afin de déterminer les dépenses liées aux contrats, mais il se demande si le groupe du D Pol C dispose de ressources suffisantes pour surveiller les contrats conformément aux recommandations. Le VCEMD fait remarquer que l'établissement des compétences de base et qu'un inventaire des compétences disponibles à l'interne, conjointement avec d'autres initiatives de RH en cours, comme les programmes de recrutement et de stage, doivent normalement aider à combler les lacunes observées. Dans l'intervalle, on peut devoir faire appel à des méthodes intermédiaires. En ce qui a trait à la dotation, on doit renforcer l'orientation offerte par les gestionnaires, car si la formation et l'information offertes aux personnes occupant des postes d'autorité sont insuffisantes, on remarque des répercussions directes sur les ressources et la responsabilité. Le développement, la mise en valeur et le soutien proposés en ce qui concerne les options de dotation novatrices permettront sans nul doute, dans bien des cas, d'éviter d'avoir recours à des contrats. Les gestionnaires tireront également avantage d'une base de données qui décrit les mécanismes de rechange dont on peut se prévaloir plutôt que d'avoir recours à des contrats. Toutefois, on exprime les mêmes préoccupations au sujet des ressources qui sont disponibles pour mettre cette information en place. Le Directeur – Planification des Forces et coordination des programmes (DPFCP) passera en revue les politiques actuelles en matière d'effectifs, puis le personnel du VCEMD collaborera avec le SMA(RH-Mil) et le SMA(RH-Civ) afin d'offrir une lettre à jour, que le VCEMD pourra ensuite signer, qui décrit les politiques actuelles et pertinentes en ce qui a trait aux méthodes et aux restrictions sur le processus de changement à l'effectif, en vue d'une distribution à tous les N1.

Le SMA(Fin SM) a indiqué, en ce qui concerne l'amélioration de l'information sur les contrats, que le SCFG dispose d'une capacité très restreinte pour gérer les dépenses contractuelles. De plus, le système financier n'a pas été sélectionné ou configuré pour agir de la sorte. Par conséquent, il ne contient pas, et il ne doit pas contenir, les champs de données se rapportant aux contrats. L'emploi des engagements sous le SCFG, qui constitue la méthode minimale de suivi des dépenses contractuelles, est offert en option aux utilisateurs du système

**Annexe B**

financier : autrement dit, le recours à ces éléments de données ne représente pas une exigence obligatoire pour les utilisateurs. Le système n'est donc pas en mesure de déterminer si une transaction est associée ou non à un contrat. Ainsi, le SMA(Fin SM) a suggéré que le SMA(Mat) soit responsable de l'établissement des exigences des utilisateurs du Ministère et des solutions à cet égard, à titre de BPR pour les questions contractuelles du Ministère. On prévoit que le système du SMA(Mat) qui est en cours de développement, soit le SISAM, permette le suivi des dépenses se rapportant à un contrat. Le personnel du SMA(Fin SM) participera aux travaux visant à déterminer si le système financier peut répondre aux besoins définis et/ou fonctionner de concert avec les solutions établies.

Le SMA(RH-Mil) appuie le besoin d'une meilleure gestion des contrats et il développe actuellement un Système de gestion du rendement pour s'assurer de l'optimisation des ressources. De plus, le Groupe travaillera avec le SMA(RH-Civ) pour développer un site Web en commun, offrant des liens avec les sites Web des autorités contractantes du SMA(Mat) et de la délégation des pouvoirs financiers du SMA(Fin SM). Le Groupe a aussi l'intention de continuer à travailler avec le SMA(RH-Civ) et le D Pol C pour régler les besoins du SMA(RH-Mil) en matière de contrats et de dotation. Le SMA(RH-Mil) a fait remarquer que l'on fait de plus en plus appel aux contractuels souvent à cause du manque des compétences voulues au sein du Ministère. Les programmes de recrutement actuels, ainsi que les initiatives de conservation des effectifs permettront de résoudre le problème, mais cela prendra un certain temps. Le SMA(RH-Mil) compte travailler plus étroitement avec le SMA(RH-Civ) pour repérer les lacunes en matière de PA civiles au sein du Groupe en vue d'élaborer une meilleure stratégie de RH qui permettra de combler leurs postes vacants.

## Critères de la vérification

Les critères de la vérification sont précisés ci-après pour chacun des objectifs de la vérification.

### A. Déterminer les tendances concernant la passation de contrats de services professionnels.

Envisager, pour les trois dernières années, dans la mesure du possible et à l'aide des systèmes d'information disponibles :

- les contrats concurrentiels et non concurrentiels;
- les acquisitions locales et nationales;
- le type de service professionnel;
- les contrats conclus avec d'anciens employés du MDN et membres des FC;
- les organisations qui font appel aux services professionnels;
- les caractéristiques des sociétés contractantes;
- l'autorité contractante (TPSGC, DGCMGO, gestionnaire particulier, CVC), puis en fonction des contrats concurrentiels et non concurrentiels;
- pour les contrats concurrentiels : pourcentages (MERX et PAC);
- le processus de passation de contrats (contrat d'ensemble, SIMT/TIES, offres permanentes, arrangement en matière d'approvisionnement, contrats séparés), puis par montant;
- pour les contrats non concurrentiels : exception mentionnée (c.-à-d. fournisseur unique, urgence < 25 000 \$, pas dans l'intérêt public).

### B. S'assurer que les stratégies, les politiques et les systèmes d'information du Ministère permettent aux gestionnaires de prendre les meilleures décisions quant à l'affectation des ressources en vue de répondre aux besoins.

- Les objectifs de la passation de contrats de services, y compris ceux sur la place de ces contrats dans la stratégie de RH du Ministère, ont été établis et communiqués.



**Annexe C**

- Existence d'un plan à long terme pour l'acquisition de compétences cruciales.
- Des politiques ont été élaborées afin d'appuyer les objectifs de la passation de contrats de services et ces politiques ont été clairement communiquées.
- Les risques et les avantages globaux des contrats de services ont été établis et évalués et ils sont réévalués pour chaque cas.
- Les gestionnaires sont en mesure de déterminer les personnes qui possèdent les compétences dont leur organisation a besoin.
- Les gestionnaires disposent des connaissances, des compétences et des outils nécessaires qui favorisent l'atteinte des objectifs de la passation de contrats de services.

**C. Déterminer si le principe et le but des politiques correspondantes du CT et du Ministère sont respectés.**

- Les contrats portant sur un fournisseur unique correspondent à l'une des exceptions du CT quant à l'exigence du recours au processus concurrentiel.
- On évite le recours à répétition à une société ou à un particulier sans faire appel à un processus concurrentiel.
- On évite les relations employeur/employé.
- Les contrats conclus avec d'anciens fonctionnaires respectent les règlements du CT.
- Les dossiers des contrats contiennent une justification du bien-fondé des sommes versées et de la nécessité du recours à un contrat plutôt qu'à la dotation.
- Les contrats conclus avec d'anciens fonctionnaires qui reçoivent une pension ou un montant forfaitaire font l'objet d'un examen minutieux et respectent les règlements du CT.
- On évite les situations de conflit d'intérêts.
- On évite le fractionnement de contrat.
- Les valeurs éthiques qui prévalent en ce qui a trait aux contrats de services ont été communiquées et sont respectées.

**Annexe C****D. S'assurer que les contrats de services sont contrôlés et surveillés efficacement.**

- Les exigences sont correctement définies conformément aux directives du CT.
- Les autorités contractantes de l'organisation ont été établies clairement.
- Les fonctions des autorités contractantes sont séparées de celles des autorités techniques.
- Les autorités contractantes approuvent toujours les contrats ou l'outil d'approvisionnement.
- On a établi des objectifs et des indicateurs de performance pour les contrats de services. De plus, on vérifie régulièrement les performances en fonction de ces éléments.
- On effectue une surveillance suffisante afin de s'assurer que les règlements, les directives et les méthodes en matière de passation de contrats évoluent correctement en fonction des changements qui surviennent à l'interne et à l'extérieur de l'organisation.

## Méthodologie de l'examen des contrats

### Portée et méthode

Nous avons passé en revue un échantillon de dossiers de contrats afin de déterminer la conformité avec les règlements sur les contrats. Les dossiers ont été choisis à partir d'un échantillonnage statistique de transactions du SCFG par rapport à un aspect prédéfini, soit l'article courant « 04 » — Transactions de Services professionnels et spécialisés — pour l'AF 1999-2000. On a déterminé cette portée en deux étapes. Tout d'abord, nous avons établi la portée de notre analyse de la situation en éliminant les transactions portant sur les éléments suivants :

- les services prédéfinis (p. ex., les services médicaux, les services juridiques, les affaires publiques et les services d'éducation); dans ces cas, le MDN ne définit pas les tâches ou les délais, il paie plutôt pour les services actuellement en place, selon les besoins;
- les mutations à d'autres ministères gouvernementaux;
- les paiements ayant un rapport avec un déménagement, le Programme de soutien aux familles des militaires et la traduction.

Ainsi, la portée a été réduite, soit de 1,33 milliard à 800 millions de dollars. Pour l'examen des contrats, nous avons fait quelques ajustements à la population vérifiée, principalement en éliminant les transactions portant sur de grands projets d'ingénierie, tels que le Centre d'entraînement en vol de l'OTAN, aux recherches et appuis techniques sur le CF-18 et le Système d'alerte du Nord.

Ainsi, nous avons réduit encore davantage la population de l'échantillonnage statistique, soit de 800 M\$ à 539 M\$. Puis, nous avons choisi au hasard des transactions pour chaque organisation de niveau 1, d'après la proportion des dépenses de l'organisation par rapport au total des dépenses, soit 539 M\$. Ainsi, plus de 300 transactions ont été retenues et nous avons examiné les dossiers de contrat correspondants.

Un travail considérable a été nécessaire pour trouver les contrats correspondants. Étant donné que le SCFG n'exige pas d'associer les transactions à un contrat particulier, il a fallu trouver d'abord la facture initiale (en s'adressant à la personne qui l'a saisie dans le système), afin de déterminer le contrat et ensuite le bureau qui avait ce contrat en sa possession.

Pour les 10 organisations de niveau 1, nous avons examiné les dossiers de contrat en fonction des critères d'examen fixés (voir ci-après). Nous avons précisé et vérifié nos conclusions en interrogeant des autorités d'approvisionnement et/ou techniques. Nous avons visité la plupart des bureaux où se trouvaient les dossiers de notre échantillon. Dans les cas où nous ne pouvions

**Annexe D**

pas nous rendre sur place en raison des coûts en cause, nous avons demandé de nous envoyer les dossiers de contrat à notre bureau. Dans la plupart des cas, nous avons pu vérifier tous les stades du contrat et cerner les sujets de préoccupation sur lesquels on doit se pencher.

**Critères d'examen****Généralités**

- Le contrat portait-il sur un service d'ingénierie à l'extérieur, sur un rapport spécial autonome et unique ou sur un projet courant réalisé sur place?
- Sur quel type de main-d'œuvre le contrat portait-il (ingénieur, dessinateur industriel, consultant en RH)?
- Quel était le taux quotidien, le cas échéant?
- Quel est le coût d'un employé comparable?
- Quelle période a été définie pour le contrat et/ou quelles périodes ont été précisées pour les options?
- Quelle a été la durée véritable du contrat?
- Quel a été le coût défini et le coût réel du contrat?
- Qui était l'autorité contractante (TPSGC, DPMGM ou autorité locale)?
- Qui était l'autorité d'approvisionnement?
- Qui était l'autorité technique?

**Planification/stratégie de contrat**

- Est-ce que le dossier renferme des indications qu'une évaluation des solutions de rechange a été effectuée?
- Est-ce que le dossier comprend une comparaison des coûts des solutions de rechange?
- Si le CVC a conclu le contrat, est-ce que le dossier indique la raison du recours au CVC?

**Annexe D**

- Le contrat porte-t-il sur une nouvelle tâche et, si ce n'est pas le cas, à quelle méthode avait-on eu recours auparavant?
- Le contrat porte-t-il sur des compétences spécialisées qu'on ne retrouve pas d'emblée au MDN?
- Est-ce que la société contractante dispose à l'interne d'un savoir-faire dans le domaine visé par le contrat?
- A-t-on établi une limite pour les coûts?

**Processus d'approvisionnement/Préparation du contrat**

- Est-ce que l'énoncé de travail précise clairement les produits à livrer plutôt que les procédures quotidiennes?
- A-t-on défini les jalons?
- Pour l'adjudication du contrat, a-t-on fait appel à un processus concurrentiel?
- Si oui :
  - À quel type de processus concurrentiel (offre permanente, contrat d'ensemble, MERX, autre) a-t-on eu recours?
  - Combien de soumissions ont été reçues?
  - A-t-on prévu un délai raisonnable pour la présentation des soumissions?
  - Est-ce que les différentes soumissions présentées étaient uniques?
  - Est-ce que le titulaire a continué à travailler en vertu de la soumission retenue?
  - Est-ce que les exigences obligatoires permettent le recours à des personnes autres que d'anciens employés du MDN?
  - Y a-t-il des indications d'une évaluation juste en fonction des exigences fixées?
- Si non :
  - Est-ce que les exigences quant à l'attribution d'un contrat à fournisseur exclusif ont été respectées?

**Annexe D**

- Y a-t-il des indications à l'effet qu'on s'est prévalu du meilleur prix possible?
- Est-ce que la personne qui a exécuté le travail prévu au contrat était un ancien employé du MDN ou un ancien membre des FC?
- Y a-t-il un risque de relation employeur-employé?
- Est-ce que la date d'une ou plusieurs factures est antérieure à la date d'adjudication du contrat?
- Est-ce que le contrat précise des portes de sortie ou des pénalités en cas de non-exécution du travail convenu?

**Surveillance de contrat**

- Est-ce que le travail qui a été réalisé était conforme à l'énoncé de travail du contrat?
- Le travail a-t-il été exécuté par les personnes précisées dans la soumission de la société contractante?
- A-t-on produit des rapports provisoires?
- Y a-t-il des indications claires que les exigences quant aux jalons fixés et aux produits à livrer ont été respectées?
- Est-ce qu'on a réalisé des évaluations périodiques?
- Est-ce que les paiements se fondaient sur les jalons et les produits à livrer?
- Y a-t-il des indications à l'effet que les produits livrés étaient satisfaisants?