



**Revu par le CS Ex conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). L'article ou les articles applicables de la LAI sont cités lorsqu'il y a prélèvement de l'information.  
Renseignements NON CLASSIFIÉS.**

Analyse des risques  
liés aux contrats  
de Recherche et développement  
pour la défense Canada

Juin 2006

7050-9-16 (CS Ex)



## MISE EN GARDE

Les conclusions de cette analyse des risques **n'ont pas le poids de celles d'une vérification ou d'une évaluation officielle**. Bien qu'elles soient suffisantes pour permettre la formulation de recommandations à des fins d'examen par la direction, les évaluations fournies et les conclusions tirées ne sont pas fondées sur l'enquête rigoureuse ou les preuves exigées dans le cadre de vérifications ou d'évaluations de programmes.

Il est à noter que cette analyse des risques ne vise pas à évaluer le rendement des entrepreneurs, et qu'il s'agit plutôt d'une évaluation interne des processus et des pratiques en vigueur au sein de Recherche et développement pour la défense Canada. Les entrepreneurs n'ont été ni interrogés, ni priés d'une autre manière de fournir des commentaires ou une rétroaction.



## SYNOPSIS

*Ce rapport présente les résultats d'une analyse des risques liés aux contrats gérés par Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC). L'analyse des risques visait à cerner les contrats à risques élevés susceptibles d'exiger un examen plus approfondi, à évaluer si les pratiques en matière de passation de contrats étaient conformes aux politiques du Conseil du Trésor (CT) et du Ministère et à assurer une utilisation optimale des fonds. Elle a été intégrée au Plan de travail 2004-2005 du Chef – Service d'examen (CS Ex) sous la direction du sous-ministre (SM) du ministère de la Défense nationale (MDN). L'examen d'un contrat de recherche et de développement (R&D) mené par le CS Ex en avril 2004 avait montré qu'il y avait lieu d'améliorer certains contrôles pertinents.*

*L'analyse des risques a plus particulièrement porté sur les contrats et les offres à commandes qui ont débuté entre 1995 et 2005 pour se terminer après le 31 décembre 2004 – 1 338 contrats d'une valeur totale de 261 M\$. On a examiné ces contrats à l'aide de critères d'évaluation des risques électroniques. Quarante-vingt-quinze (95) contrats à risques élevés, d'une valeur totale de 88,9 M\$, ont fait l'objet d'une analyse plus poussée à l'aide de l'information fournie par le personnel régional de RDDC, notamment en ce qui a trait au processus d'adjudication et à l'accroissement des coûts.*

*Selon les résultats de ces analyses, il est possible d'améliorer les pratiques de RDDC régissant la passation de contrats afin de réduire le risque d'accroissement des coûts et le risque de création de relations d'employeur à employé; d'assurer la conformité de ces pratiques aux lois et aux politiques en vigueur pour une attestation appropriée des paiements, notamment dans le cas des contrats attribués à un fournisseur unique; d'accroître l'efficacité du processus d'attribution d'un contrat en sélectionnant le meilleur outil d'approvisionnement; de mieux suivre les dépenses relatives à un contrat et de considérer la gestion des risques au niveau des contrats. De plus, RDDC devrait examiner et surveiller quelques-uns des 22 contrats à risques élevés repérés par le personnel du CS Ex, d'une valeur totale de 37,6 M\$.*

*Pour répondre aux préoccupations soulevées dans ce rapport, RDDC procédera à un examen afin de cerner et de mettre en œuvre les améliorations requises dans les pratiques relatives à la passation de contrats, et ce, pour les contrats actuels et futurs. Il faudra accorder plus d'attention à la façon dont les énoncés des travaux sont conçus, et en reconnaître l'incidence sur la capacité de contrôler l'accroissement des coûts; l'attestation des paiements conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques; la façon dont seront attribués les travaux de suivi; le niveau de risque lié à la création de relations d'employeur à employé. Des contrôles supplémentaires seront aussi appliqués pour les modifications imprévues aux contrats. RDDC travaillera de concert avec son personnel et TPSGC pour accroître l'efficacité du processus de passation de contrats, adopter des pratiques exemplaires pour le suivi des dépenses et mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques au niveau des contrats.*



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSULTATS EN BREF .....</b>	<b>I</b>
Introduction et contexte.....	I
Évaluation globale.....	I
Principales observations .....	II
Modèle opérationnel de RDDC .....	III
Principales recommandations et plan d'action de la direction .....	IV
<b>OBJECTIFS, PORTÉE, MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION .....</b>	<b>1</b>
Objectifs .....	1
Portée .....	1
Méthode.....	1
Critères d'évaluation .....	1
<b>OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS.....</b>	<b>2</b>
Attestation en vertu de l'article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> .....	2
Contrats attribués à un fournisseur unique .....	4
Accroissement des coûts .....	6
Relations d'employeur à employé.....	8
Mécanismes d'approvisionnement .....	10
Suivi des dépenses au moyen du Système de comptabilité financière et de gestion .....	11
Pratiques d'atténuation des risques.....	13
<b>ANNEXE A – CRITÈRES D'ÉVALUATION DES RISQUES ÉLECTRONIQUES.....</b>	<b>A-1</b>
<b>ANNEXE B – CRITÈRES D'ÉVALUATION DES RISQUES APPRÉCIATIFS .....</b>	<b>B-1</b>
<b>ANNEXE C – LES 22 CONTRATS PRÉSENTANT DES RISQUES ÉLEVÉS .....</b>	<b>C-1</b>
<b>ANNEXE D – DESCRIPTION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (PI).....</b>	<b>D-1</b>
<b>ANNEXE E – RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....</b>	<b>E-1</b>
<b>ANNEXE F – LISTE D'ACRONYMES .....</b>	<b>F-1</b>



## RÉSULTATS EN BREF

### Introduction et contexte

Depuis 2003, le Chef – Service d'examen (CS Ex) applique une méthode d'analyse des risques qu'il a élaborée pour différents types de contrats, entre autres les contrats de services du ministère de la Défense nationale (MDN) et les contrats gérés par le Groupe des Services de santé des Forces canadiennes (FC). Les analyses des risques menées ont permis de repérer les contrats présentant des risques élevés et de formuler des observations sur les pratiques régissant la passation de contrats dans l'ensemble du Ministère.

Après l'examen d'un contrat de recherche et de développement (R&D) réalisé en avril 2004, qui a montré que les contrôles pertinents dans la passation de contrats devaient être améliorés, et pour aider le Sous-ministre adjoint (Science et technologie) (SMA(S&T)) à cerner les endroits où des modifications s'imposaient, le Sous-ministre (SM) a demandé au CS Ex d'appliquer une méthode d'analyse des risques similaire pour les contrats gérés par Recherche et développement pour la défense du Canada (RDDC). Le budget de fonctionnement de base annuel de RDDC est de 220 M\$, dont 93 M\$ sont alloués à la passation de contrats en R&D et 29 M\$ à la passation de contrats dans le cadre de l'Initiative de recherche et de technologie CBRN (chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires) (IRTC).<sup>1</sup>

Des critères d'évaluation des risques automatisés ont été appliqués aux 1 138 contrats actifs de RDDC, d'une valeur totale de 261 M\$. L'application de ces critères nous a permis de cerner 95 contrats à risques élevés, d'une valeur totale de 88,9 M\$. Les centres de RDDC ont fourni au CS Ex de l'information supplémentaire relativement à ces 95 contrats. On a analysé cette information afin de cerner les contrats à risques élevés, de répondre aux préoccupations concernant l'optimisation des fonds et d'évaluer la conformité de RDDC avec les politiques du Conseil du Trésor (CT) et du Ministère en matière de contrats.

### Évaluation globale

D'importantes améliorations doivent être apportées aux pratiques régissant la passation de contrats à RDDC afin d'assurer leur conformité aux politiques du CT et du MDN, et de favoriser l'optimisation des fonds. Les pratiques en vigueur pour la passation de contrats, plus particulièrement les conditions contractuelles, ne permettent pas de contrôler l'accroissement des coûts ou de faciliter l'attestation des paiements en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (art. 34 de la LGFP). En ce qui a trait aux politiques du CT et du MDN en matière de passation de contrats, nous avons noté que :

- des paiements sont effectués sans que ne soient soumises des pièces justificatives suffisantes;
- des contrats peuvent être attribués à un fournisseur unique sans que ne soient soumises des pièces justificatives adéquates;
- des contrats sont accordés malgré le risque de création de relations d'employeur à employé;

<sup>1</sup> Plan d'activités 2005-2006 de RDDC, Résumé relatif aux ressources et Investissements dans les infrastructures et l'environnement.



- les méthodes de suivi des dépenses actuelles n'apportent pas de données que la haute direction voit;
- les stratégies d'atténuation des risques n'empêchent pas qu'un risque se produise, ni n'en diminuent la probabilité.

**Examen de suivi demandé.** Compte tenu des améliorations requises pour régler les problèmes systémiques importants qui touchent les pratiques régissant la passation de contrats, cernés durant l'analyse des risques liés aux contrats gérés par RDDC, il ne vaudrait pas la peine de demander au CS Ex d'effectuer d'autres vérifications de contrats gérés par RDDC à ce moment-ci. Toutefois, pour atténuer les risques et assurer la conformité avec les politiques du CT et du MDN en matière de passation de contrats, RDDC devrait examiner et surveiller quelques-uns des 22 contrats à risques élevés, d'une valeur totale de 37,6 M\$, qui figurent dans l'annexe C.

## Principales observations

**Attestation en vertu de l'art. 34 de la LGFP.** Selon les vérifications et les examens récemment menés par le CS Ex, les pièces justificatives accompagnant les factures des fournisseurs sont insuffisantes pour permettre au personnel du MDN d'attester les paiements de façon appropriée, conformément à l'art. 34 de la LGFP – ce problème a été soulevé pour 47 contrats d'une valeur totale de 42,5 M\$. En règle générale, certaines conditions d'un contrat établissent les modalités de paiement et précisent les documents requis. Bien qu'il soit plus difficile de détailler la structure de répartition des tâches à long terme dans le cas des projets de R&D, il est essentiel de définir clairement les produits livrables du contrat à court terme et de les lier aux modalités de paiement et à l'information figurant sur la facture afin de faciliter une attestation appropriée en vertu de l'art. 34 de la LGFP.

**Contrats attribués à un fournisseur unique.** La proportion de contrats attribués à un fournisseur unique est élevée à RDDC : elle équivaut à 64 p. 100 des contrats actifs, par comparaison à 29 p. 100 de tous les contrats actifs du MDN. Outre la disponibilité limitée des talents requis pour mener à bien des recherches de pointe dans des domaines très spécialisés, le fait que le modèle opérationnel de RDDC encourage une approche axée sur la collaboration contribue à cette proportion élevée. Selon l'information fournie par les centres de RDDC, le motif le plus couramment invoqué pour justifier l'attribution d'un contrat à un fournisseur unique tenait à ce que celui-ci détenait des compétences « uniques » en raison des travaux déjà effectués dans le cadre de contrats antérieurs. Ce motif n'est cependant considéré comme étant valable que lorsque les exigences ont été précisées dans un premier contrat, accordé par appel d'offres. Autrement, l'industrie devrait avoir la chance de participer aux appels d'offres en fonction des nouvelles exigences. On ne sait pas si cela a été le cas pour les 64 contrats attribués à un fournisseur unique compris dans l'échantillon. Il reste que, pour 56 de ces 64 contrats, les centres de RDDC ont indiqué que le même fournisseur s'était vu attribuer un contrat précédent pour des travaux similaires. Pour assurer la conformité avec la politique en vigueur en matière de passation de contrats et gagner en efficacité sur le plan administratif, il est possible de diminuer le nombre de contrats attribués à un fournisseur unique en misant sur les contrats à étapes multiples à plus long terme pour les nouveaux travaux de R&D, plutôt que de conclure des contrats pour des étapes distinctes.



**Accroissement des coûts.** L'accroissement total des coûts pour les 95 contrats échantillonnés s'élevait à 19,36 p. 100 (13,5 M\$), par comparaison à un taux d'accroissement composé pour les travaux de R&D de -0,8 p. 100 dans le modèle économique historique du MDN. Elle est toutefois similaire à l'accroissement total de 22,8 p. 100 de tous les contrats attribués par le MDN depuis 2000 – 18,3 p. 100 au-dessus de la valeur de référence indiquée dans le modèle économique historique du MDN. Les employés de RDDC sont d'avis que la nature intrinsèque des activités de R&D contribue à l'accroissement des coûts du fait que, si elles sont prévues, les conclusions des travaux de R&D ne sont jamais assurées et que les premiers résultats obtenus obligent souvent à sonder des dimensions insoupçonnées de la recherche. Cependant, les pratiques de RDCC en matière de passation de contrats limitent la capacité de contrôler l'accroissement des coûts liés aux exigences. Cinquante-huit des 95 contrats posent des risques élevés en fonction du taux quotidien ou horaire, puisqu'ils n'indiquent aucun prix plafond ferme pour les modalités de paiement et ne prévoient aucun autre mécanisme de contrôle des coûts. Pour intégrer des pratiques en mesure de contrôler les coûts à la passation de contrats et optimiser les fonds alloués à l'approvisionnement, RDDC devrait ajouter des voies de sortie contractuelles pour aller de l'avant ou non avec les travaux, divulguer un montant de financement fixe et attribuer le contrat en fonction du meilleur rapport qualité-prix, établir un plafond pour les profits selon les efforts déployés ou les tâches effectuées, et lier le rendement du fournisseur au montant du profit accordé.

### **Modèle opérationnel de RDDC**

Le modèle opérationnel du RDDC exige une collaboration étroite avec les partenaires externes, y compris nos alliés, le milieu universitaire et le secteur privé. Des représentants de RDDC ont indiqué qu'une collaboration soutenue avec les partenaires externes permet de tirer parti de travaux de R&D de millions de dollars, chaque année, sans frais pour le gouvernement canadien. Le modèle repose également sur une approche de co-découverte et de co-développement. À cet égard, les représentants de RDDC ont noté que l'approche favorisée influe de façon importante sur les pratiques régissant la passation de contrats et encourage le concept d'équipes intégrées en R&D, où chacun des membres participe à la réalisation des travaux. Les équipes peuvent combiner des employés de RDDC avec ceux d'une entreprise du secteur privé – ce qui risque de créer des relations d'employeur à employé.

De plus, pour certains programmes de R&D, les organismes sont invités à soumettre des propositions de recherche dans des domaines précis. Après leur évaluation, les projets sont approuvés en fonction de critères établis. Le contrat est normalement attribué ensuite. Cette approche est utilisée dans le cadre de l'IRTC. Un gestionnaire de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) intervenant dans le processus d'attribution de contrats a déclaré que cette approche non traditionnelle est approuvée et couramment utilisée pour attribuer des contrats pour d'autres programmes semblables à l'IRTC.



## Principales recommandations et plan d'action de la direction

L'annexe E comprend l'ensemble des recommandations du CS Ex ainsi qu'un sommaire des plans d'action de la direction.

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Plan d'action de la direction
1	<p><b>Attestation en vertu de l'art. 34 de la LGFP.</b>            Informer TPSGC de façon à s'assurer que les produits livrables des contrats sont liés aux modalités de paiement convenues et à l'information figurant sur la facture pour une attestation appropriée en vertu de l'art. 34 de la LGFP. Il faut aussi se montrer plus rigoureux dans le processus d'attestation, plus particulièrement dans le cas des 47 contrats sélectionnés.</p>	RDDC	<p>Le personnel de RDDC devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. veiller à ce que les énoncés des travaux favorisent l'atténuation des risques, la diminution de l'entretien et l'établissement de modalités et de méthodes de paiement moins coûteuses;</li> <li>b. demander à TPSGC d'établir des modalités de paiement qui correspondent aux énoncés des travaux;</li> <li>c. retourner à l'entrepreneur toutes les factures et les demandes de paiement non conformes afin qu'elles soient refaites en fonction des modalités de paiement convenues;</li> <li>d. demander toute pièce justificative manquante et retenir le paiement jusqu'à ce que la facture ou la demande de paiement soit conforme au contrat.</li> </ul>
2	<p><b>Contrats attribués à un fournisseur unique.</b>            S'assurer que l'industrie a la possibilité de participer aux appels d'offres pour tous les nouveaux travaux de R&amp;D; considérer le recours à des contrats à étapes multiples, à plus long terme, pour se conformer à la politique en vigueur en matière de passation de contrats; utiliser efficacement les ressources allouées à l'approvisionnement.</p>	RDDC	<p>Le personnel de RDDC devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. être fortement encouragé à suivre une formation adéquate;</li> <li>b. obtenir des directives afin de s'assurer que les énoncés des travaux décrivent, dans la mesure du possible, toutes les exigences requises, y compris la réalisation possible de travaux de suivi; privilégier les contrats à plus long terme ou à étapes multiples, ou les deux, conformément aux règlements et aux politiques en vigueur.</li> </ul> <p>On examinera l'approche préconisée dans le cadre de l'IRTC pour élaborer les projets (voir la section <i>Modèle opérationnel de RDDC</i>) et, par le fait même, les contrats, afin de déterminer s'il est possible de l'adapter et d'en élargir l'utilisation à d'autres programmes de R&amp;D.</p>



N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Plan d'action de la direction
3	<p><b>Accroissement des coûts.</b> De concert avec TPSGC, RDDC doit opter pour des pratiques exemplaires pour la passation de contrats en R&amp;D, qui l'aideront à contrôler l'accroissement des coûts, comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'établissement d'exigences complètes dans les contrats, qui comportent des voies de sortie pour aller de l'avant ou non avec les travaux;</li> <li>• la divulgation du niveau de financement durant le processus d'appel d'offres et de la proposition présentant le meilleur rapport qualité-prix;</li> <li>• l'intégration d'un plafond pour les coûts majorés à prix fixe;</li> <li>• l'intégration d'un plafond pour les coûts majorés au prix de l'attribution.</li> </ul>	RDDC	<p>Pour contrôler l'accroissement des coûts, RDDC devra :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. consulter TPSGC et veiller à ce que les nouvelles exigences soient conçues de façon à intégrer les mesures de contrôle des coûts aux contrats;</li> <li>b. exiger des approbations supplémentaires, au niveau du DG ou du SMA selon la valeur du contrat, pour les modifications imprévues qui, seules ou regroupées, dépassent de 30 p. 100 la valeur initiale du contrat. Il faudra justifier toute demande de modification imprévue ou tout écart par rapport aux modifications prévues, indiquer s'il est probable que d'autres modifications soient apportées, préciser les mesures prises pour gérer les exigences en question et, par conséquent, éviter toute modification imprévue supplémentaire;</li> <li>c. évaluer la faisabilité de mesures visant à comparer les contrats et les pratiques de RDDC avec ceux d'organismes similaires se spécialisant dans les travaux de R&amp;D.</li> </ol>

## OBJECTIFS, PORTÉE, MÉTHODE ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

### Objectifs

- Repérer parmi les contrats gérés par RDDC ceux qui présentent des risques élevés et qui nécessitent une vérification future.
- Examiner les pratiques et les contrôles régissant la passation de contrats à RDDC afin d'en évaluer la conformité avec les exigences et les politiques du CT et du MDN, et déceler toute préoccupation relative à l'optimisation des fonds.

### Portée

- 1 338 contrats actifs<sup>2</sup> de RDDC, d'une valeur totale de 261 M\$, amorcés entre 1999 et 2005.

### Méthode

- Analyse électronique des risques pour cerner les contrats à risques élevés gérés par RDDC afin de les évaluer de façon plus approfondie; 95 contrats, d'une valeur totale de 88,9 M\$, ont été trouvés.<sup>3</sup>
- Étude des engagements à risques élevés du centre de financement de RDDC selon les données du Système de comptabilité financière et de gestion (SCFG) (années financières 2003-2005).
- Production d'un modèle d'évaluation des risques, par le personnel des centres de RDDC, pour chacun des 95 contrats sélectionnés.
- Analyse des 95 modèles d'évaluation des risques afin de déceler 22 contrats présentant des risques élevés (voir l'annexe C) et des problèmes systémiques.

### Critères d'évaluation

- Les 1 338 contrats actifs de RDDC ont été notés à l'aide des critères d'évaluation des risques automatisés figurant à l'annexe A.
- Les critères appréciatifs figurant à l'annexe B ont été appliqués aux 95 contrats à risques élevés sélectionnés.

<sup>2</sup> Un contrat (ou une offre à commandes) était considéré comme étant actif s'il se terminait après le 31 décembre 2004.

<sup>3</sup> Selon les modèles d'évaluation des risques, la valeur actuelle totale des 95 contrats sélectionnés équivaut à 88,9 M\$.



## OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

### Attestation en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

*Dans le cas de 47 contrats d'une valeur totale de 42,5 M\$, les pièces justificatives fournies avec la facture type étaient insuffisantes et ne permettaient pas au personnel du MDN d'attester les paiements de façon appropriée, conformément à l'art. 34 de la LGFP. Il serait plus facile de procéder à l'attestation en vertu de l'art. 34 de la LGFP si les produits livrables du contrat étaient liés aux modalités de paiement et à l'information figurant sur la facture.*

- Le fondé de pouvoir désigné en vertu de l'art. 34 de la LGFP doit attester que les biens ou les services ont été reçus et que les frais correspondent aux conditions établies dans le contrat.
- On a demandé aux centres de RDDC de fournir une facture type et des pièces justificatives pour chacun des 95 contrats échantillonnés.
- **Pièces justificatives.** Des preuves insuffisantes ont été fournies pour 47 (42,5 M\$) des 95 (88,9 M\$) contrats en vue d'une attestation en vertu de l'art. 34 de la LGFP. Par exemple, nous avons noté :
  - qu'aucune répartition des heures ou des tarifs n'était précisée sur la facture;
  - qu'aucune pièce justificative n'était fournie pour les frais de matériel et pour les travaux en sous-traitance;
  - que les rapports de temps de travail de certains fournisseurs ne mentionnaient pas le numéro du contrat ou de l'offre à commandes (OC);
  - que les frais étaient mal indiqués (p. ex., un énoncé des travaux se rapportait à des frais de matériel, alors que la facture indiquait des frais de main-d'œuvre);
  - que les travaux effectués dépassaient la portée indiquée dans l'énoncé des travaux;
  - que le traitement des feuilles de temps était centralisé, mais que les travaux étaient réalisés dans plusieurs lieux des clients.



- **Conditions des contrats.** L'attestation en vertu de l'art. 34 de la LGFP est principalement basée sur les conditions relatives à la définition des produits livrables dans l'énoncé des travaux, les modalités de paiement et l'information figurant sur la facture. Le processus d'attestation en vertu de l'art. 34 de la LGFP serait plus facile si ces trois composantes étaient étroitement liées. Dans le cas des 95 contrats échantillonnés :

- Les modalités de paiement n'étaient pas liées aux produits livrables dans 54 contrats d'une valeur totale de 45,6 M\$ – voir exemples du tableau 1.

- Les factures ne faisaient pas toujours état des produits livrables du contrat. Par exemple, même si les tâches étaient clairement définies dans l'énoncé des travaux, la facture faisait plutôt état du nombre total d'heures facturées par l'entrepreneur et ne liait pas ces heures aux tâches définies. Dans ces cas-là, non seulement serait-il difficile d'attester que les biens ou les services ont été reçus, mais on aurait aussi peine à déterminer le niveau des efforts déployés ou des progrès réalisés par rapport à chaque tâche.

Tableau 1 – Exemples où les produits livrables n'étaient pas liés aux modalités de paiement	
Modalités de paiement	Énoncé des travaux
Niveau des efforts déployés/ taux horaire ou quotidien	Tâches définies; niveau des efforts requis non défini
	Produits livrables bien définis (c.-à-d. unités fonctionnelles)
	Étapes précisées dans le contrat
Paiements d'étape	Aucune étape précisée pour les produits livrables définis

**Recommandation.** RDDC doit informer TPSGC de façon à s'assurer que les produits livrables des contrats sont liés aux modalités de paiement convenues et à l'information figurant sur la facture pour une attestation appropriée en vertu de l'art. 34 de la LGFP. Il faut aussi se montrer plus vigoureux dans le processus d'attestation, plus particulièrement dans le cas des 47 contrats sélectionnés.

## Contrats attribués à un fournisseur unique

*Soixante-quatre pour cent des contrats actifs de RDDC ont été attribués à un fournisseur unique, par rapport à 29 p. 100 de tous les contrats actifs du MDN. Les motifs fournis pour justifier les contrats conclus avec un fournisseur unique ne sont pas toujours compatibles avec l'esprit concurrentiel des politiques du CT et du MDN en matière de passation de contrats.*

- L'objectif de la politique du CT en matière de passation de contrats est de « permettre l'acquisition de biens et de services d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien ». <sup>4</sup> Les exceptions prévues à la passation de contrats sur appel d'offres sont les suivantes :
  - les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
  - les cas où le montant estimé de la dépense est inférieur à 25 k\$;
  - les cas où la nature du contrat est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public;
  - les cas où le contrat ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise.
    - Cette dernière exception ne devrait être invoquée que si la personne ou l'entreprise « dispose de matériel exclusif ou visé par des droits d'auteur, d'accords de licence ou de marketing exclusifs, de spécialisations très particulières ou d'une accréditation reconnue par les autres entreprises et, dans certains cas, d'accords internationaux particuliers » <sup>5</sup>.
    - L'annexe E contient une description des contrats actifs de RDDC et des droits de propriété intellectuelle (PI). Comme l'État détient la PI de 393 des 411 contrats de services actifs que RDDC a conclus avec un fournisseur unique, ces droits ne devraient pas servir de motif pour justifier l'attribution de contrats à un fournisseur unique.

*La propriété intellectuelle ne devrait pas servir de motif pour justifier l'attribution de contrats de RDDC à un seul fournisseur.*

<sup>4</sup> Politique sur les marchés du CT, objectif de la politique.

<sup>5</sup> Bulletin d'information sur les contrats du SMA(Mat), n° 0003, Sélection préalable d'un entrepreneur (fournisseur unique, approvisionnement sur appel d'offres restreint).



- « On refuse une demande de recours à un fournisseur unique pour des raisons de spécialisations particulières si ces spécialisations ont été acquises en vertu d'un contrat précédent<sup>6</sup>. » L'approche de collaboration avec l'industrie que favorise RDDC mise sur des projets de R&D à long terme exigeant le renouvellement des services fournis en vertu d'un contrat avec l'expert en la matière. Il s'agit d'un motif suffisant pour justifier l'attribution de contrats à un fournisseur unique seulement si les exigences ont été précisées dans un premier contrat, en régime concurrentiel.

- **Motifs justifiant l'attribution de contrats à un fournisseur unique.** Le principal motif invoqué pour justifier l'attribution à un fournisseur unique de 64 contrats (47,6 M\$) sur les 95 (88,9 M\$) échantillonnés tenait à ce que celui-ci détenait des compétences « uniques » en raison des travaux déjà effectués dans le cadre de contrats antérieurs. Pour 56 de ces 64 contrats, les centres de RDDC ont indiqué que le même fournisseur s'était vu attribuer un contrat précédent pour des travaux similaires. On ne sait pas si les exigences relatives à ces contrats ont été cernées dans un marché en régime concurrentiel précédent. Dans l'éventualité où les exigences n'ont pas été précisées auparavant, l'interprétation que favorise le Sous-ministre adjoint (Matériels) (SMA(Mat)) de la politique du CT en matière de contrats oblige une nouvelle attribution du contrat en ayant recours au processus concurrentiel.

*Le principal motif invoqué pour justifier l'attribution de contrats de RDDC à un seul fournisseur, des compétences uniques obtenues grâce à des contrats antérieurs, ne répond pas aux critères d'exception du CT ou du MDN, sauf si le contrat original a été établi en régime concurrentiel.*

- Au moins deux des motifs invoqués de la sorte faisaient référence à des employés particuliers du fournisseur qui détiendraient des compétences particulières, essentielles à la réalisation des travaux. Cette pratique, l'embauchage obligatoire, est interdite.

- **Pratiques régissant la passation de contrats.** La passation de contrats pour des étapes distinctes est une approche couramment utilisée par les centres de RDDC pour les travaux de R&D en raison de l'incertitude des résultats. Cependant, en définissant toutes les exigences relatives à de nouveaux travaux de R&D et en précisant l'intention dans laquelle les travaux de suivi sont attribués, ou en utilisant des contrats à étapes multiples à plus long terme (avec des voies de sortie), RDDC pourrait se conformer à la politique en vigueur en matière de passation de contrats et utiliser plus efficacement les ressources allouées à l'approvisionnement.

**Recommandation.** RDDC doit s'assurer que l'industrie a la possibilité de participer aux appels d'offres pour tous les nouveaux travaux de R&D, considérer le recours à des contrats à étapes multiples, à plus long terme, pour se conformer à la politique en vigueur en matière de passation de contrats et utiliser efficacement les ressources allouées à l'approvisionnement.

<sup>6</sup> Bulletin d'information sur les contrats du SMA(Mat), n° 0003, Sélection préalable d'un entrepreneur (fournisseur unique, approvisionnement sur appel d'offres

## Accroissement des coûts

*L'accroissement total des coûts pour les 95 contrats échantillonnés s'élevait à 19,36 p. 100 (13,5 M\$). Le taux d'accroissement des coûts composé pour les dépenses en R&D du MDN, depuis 2000, est de -0,8 p. 100. Si la nature incertaine des travaux de R&D peut contribuer à l'accroissement des coûts, il reste que les pratiques régissant la passation de contrats à RDDC (p. ex., le niveau des efforts déployés, l'absence de mesures incitatives liées au rendement, etc.) empêchent la direction de bien contrôler les coûts.*

- Accroissement des coûts.** Comme le montre le tableau 2, l'accroissement total des coûts des 95 contrats échantillonnés s'élève à 19,36 p. 100<sup>7</sup>. Le modèle économique historique de 2005 du MDN indique que le taux d'accroissement des coûts composé pour les travaux de R&D est de -0,8 p. 100 depuis l'année financière 2000. Cependant, l'accroissement des coûts des 95 contrats échantillonnés est similaire à celui de 22,8 p. 100 de tous les contrats attribués par le MDN depuis 2000 – 18,3 p. 100 au-dessus de la valeur de référence du modèle économique historique du MDN.

Valeur totale initiale des contrats	Valeur totale actuelle des contrats	Valeur de l'accroissement (à l'exception des années d'option)	Taux d'accroissement (à l'exception des années d'option)
69 563 597 \$	88 944 619 \$	13 467 137 \$	19,36 %

- Offres à commandes.** L'accroissement des coûts des 22 OC (d'une valeur actuelle de 21,1 M\$), comprises dans les contrats échantillonnés, s'élevait à 2,8 M\$ ou à 17,98 p. 100<sup>8</sup> de la valeur totale initiale (voir le tableau 3). L'accroissement des coûts à partir d'un plafond fixé pour les offres à commandes est un indicateur principal que les travaux peuvent dépasser la portée indiquée au départ.

Valeur totale initiale des offres à commandes	Valeur totale actuelle des offres à commandes	Valeur de l'accroissement (à l'exception des années d'option)	Taux d'accroissement (à l'exception des années d'option)
15 776 652 \$	21 160 643 \$	2 836 763 \$	17,98 %

restreint).

<sup>7</sup> Ce taux d'accroissement de 19,36 p. 100 exclut le coût attendu des années d'option, auquel est attribuable la variation entre la *valeur de l'accroissement* et la différence entre les valeurs totales initiale et actuelle des contrats.

<sup>8</sup> Ce taux d'accroissement de 17,98 p. 100 exclut le coût attendu des années d'option, auquel est attribuable la variation entre la *valeur de l'accroissement* et la différence entre les valeurs totales initiale et actuelle des offres à commandes.



- **Facteur d'accroissement des coûts.** La première cause de l'accroissement des coûts peut tenir au choix de considérer au nombre des modalités de paiement le « niveau des efforts déployés ». La majorité des contrats échantillonnés (58 sur 95) se distinguent par des taux quotidien ou horaire à risques élevés du fait que leurs modalités de paiement ne comportent ni prix plafond ferme, ni toute autre méthode, ou mesure incitative, qui permettrait au fournisseur de contrôler les coûts.
- **Contrôle de l'accroissement des coûts.** Les pratiques permettant de contrôler l'accroissement des coûts comprennent :
  - Passer des contrats en fonction d'exigences complètes comportant des voies de sortie pour aller de l'avant ou non avec les travaux, plutôt que des contrats relatifs à des étapes distinctes avec l'ajout facultatif d'étapes supplémentaires. Sur les 95 contrats, 22 prévoyaient des années d'option, mais cette stratégie ne semble pas correspondre à la nature des travaux de R&D. Les années d'option sont généralement utilisées lorsque les exigences sont les mêmes; il s'agit, en fait, d'un prolongement du contrat initial. Dans le cas des contrats de R&D, les exigences devraient changer à mesure que le contrat progresse.
  - Divulguer le financement fixé pour les exigences et lancer un appel d'offres en fonction du meilleur rapport qualité-prix.
  - Établir un plafond pour les profits totaux du fournisseur selon le niveau des efforts déployés et des tâches réalisées. Par exemple, le fournisseur pourrait toucher un profit de 10 p. 100 sur les coûts réels, si ceux-ci sont inférieurs ou égaux aux coûts d'abord estimés. Si les coûts réels sont supérieurs à ceux d'abord estimés, le fournisseur toucherait un profit de 10 p. 100 sur l'estimation initiale. Cette approche éliminerait tout facteur incitant le fournisseur à élever les coûts.
  - Lier le montant du profit accordé au rendement du fournisseur dans le contrat. Cette approche est similaire à celle utilisée par le département de la Défense des États-Unis pour les travaux de R&D.

**Recommandation.** De concert avec TPSGC, RDDC doit opter pour des pratiques exemplaires pour la passation de contrats en R&D, qui l'aideront à contrôler l'accroissement des coûts, comme :

- l'établissement d'exigences complètes dans les contrats, comportant des voies de sortie pour aller de l'avant ou non avec les travaux;
- la divulgation du niveau de financement durant le processus d'appel d'offres et de la proposition présentant le meilleur rapport qualité-prix;
- l'intégration d'un plafond pour les coûts majorés à prix fixe;
- l'intégration d'un plafond pour les coûts majorés au prix de l'attribution.



## Relations d'employeur à employé

*Le risque que ne se créent des relations d'employeur à employé a été cerné dans au moins 26 contrats d'une valeur de 17,6 M\$.*

- La signature de contrats créant des relations d'employeur à employé risque de placer l'État dans une situation où il aurait à engager des frais pour des personnes détenant les qualités d'un employé (p. ex., en vertu du *Régime de pensions du Canada*, de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur l'assurance-emploi*, etc.).
- Les critères généraux utilisés par l'Agence du revenu du Canada (ARC)<sup>9</sup> pour distinguer un contrat de prestation de services (relations d'employeur à employé) d'un contrat visant l'obtention de services (contrat) sont les suivants :
  - le niveau de contrôle;
  - la propriété des outils requis pour réaliser les travaux;
  - le fait que des sous-traitants ou des assistants puissent être engagés ou non;
  - le niveau de risque financier;
  - le niveau de responsabilité en matière d'investissement et de gestion;
  - les possibilités de profit;
  - tout autre élément pertinent, comme les contrats.
- Il est possible de répondre à ces critères par l'établissement de conditions particulières dans le contrat, ou encore par une interaction entre le gestionnaire du MDN et le travailleur sous contrat. Aucun critère ne permet de déterminer s'il existe des relations d'employeur à employé ou si des relations de la sorte ont été créées au fil du temps; il faut plutôt considérer les faits dans le contexte global des relations de travail.
- **Risque de création de relations d'employeur à employé.** Le risque de création de relations d'employeur à employé est plus élevé à RDDC en raison :

<sup>9</sup> Agence du revenu du Canada, *Employé ou travailleur indépendant?* RC4110(F) Rév. 06



- de l'approche de co-découverte, basée sur des équipes de projet intégrées (MDN et entrepreneurs), qu'on favorise pour certains travaux de R&D;
- de l'importante proportion de contrats attribués à un fournisseur unique, qu'on justifie souvent en fonction d'une expérience de travail ou de compétences acquises antérieurement;
- du recours fréquent au même fournisseur pour effectuer des travaux similaires à ceux déjà réalisés dans le cadre de contrats précédents;
- du fait que les entrepreneurs travaillent sur des lieux appartenant au MDN;
- du choix de baser la majorité des paiements contractuels sur des tarifs quotidiens.

*L'approche axée sur la collaboration avec l'industrie que favorise RDDC pour les travaux de R&D contribue au risque de création de relations d'employeur à employé.*

- **Outils de détection de relations d'employeur à employé.** Les sites Web du Directeur – Politique contractuelle (D Pol C) et de RDDC contiennent des questionnaires sur les relations d'employeur à employé pour aider les gestionnaires à cerner les risques liés à la création de tels liens sur toute la durée du contrat.
  - Bien qu'il soit similaire à celui mis au point par le Directeur – Politique contractuelle (D Pol C), l'outil de RDDC fait abstraction d'éléments notables (c.-à-d. des exigences bien définies à l'avance et le fait que le contrat ne doit pas renouveler le recours aux services d'un entrepreneur qui a réalisé les mêmes travaux pendant un certain nombre d'années).
  - L'explication que donne RDDC pour interpréter les réponses peut porter à confusion. Si le risque de création de relations d'employeur à employé existe, la seule mesure recommandée consiste à fournir des preuves à l'appui des conditions contractuelles et de discuter des exigences avec le chef de l'approvisionnement de chacun des centres de RDDC. Aucune recommandation n'indique de modifier les relations de travail.
- En définissant clairement le concept de relations de travail dans le contrat, les plaintes relatives à des relations d'employeur à employé devraient diminuer. Par exemple, l'entrepreneur devrait normalement être responsable des locaux à bureaux, des téléphones, des ordinateurs, etc. L'accès aux réseaux, à l'équipement et aux installations de RDDC, entre autres, devrait être limité en fonction de la portée des exigences du contrat.

**Recommandation.** RDDC doit examiner un échantillon de contrats susceptibles de favoriser des relations d'employeur à employé afin d'atténuer les risques de plainte contre l'État à cet égard. Il doit s'assurer que les futures conditions définissent clairement les relations caractérisant les contrats de services, et veiller à ce que les questionnaires sur les relations d'employeur à employé soient remplis et confirmés par une partie indépendante au début du contrat.

## Mécanismes d'approvisionnement

*L'attribution répétée de contrats au même fournisseur a entraîné une utilisation inefficace des ressources affectées à l'approvisionnement, en plus d'empêcher de profiter des économies d'échelle apportées par d'autres mécanismes d'approvisionnement.*

- Dix pour cent des contrats accordés par RDDC depuis 1999 (628 sur 6 060) ont été attribués à l'un des 10 fournisseurs figurant au tableau 4. Les fournisseurs en jaune sont ceux auxquels on a principalement recouru pour l'approvisionnement en biens.
- Dans l'hypothèse où le nombre de fournisseurs qualifiés est limité, la répétition du processus d'attribution du contrat au même fournisseur crée une charge de travail non nécessaire pour le personnel de RDDC affecté à l'approvisionnement.
- Il est possible de diminuer la charge de travail imputable aux demandes et à l'adjudication de contrats, et de profiter des économies d'échelle apportées par d'autres mécanismes d'approvisionnement, comme les offres à commandes, en particulier pour l'approvisionnement en biens.

Nom du fournisseur	Nombre de contrats	Valeur totale des contrats selon TPSGC	Valeur moyenne du contrat selon TPSGC
Softchoice Corporation	121	368 349 \$	3 044 \$
Dell Computer Corporation	88	970 171 \$	11 025 \$
MacDonald, Dettwiler & Associates Ltd.	81	26 257 094 \$	324 162 \$
Agilent Technologies Canada Inc.	60	4 084 578 \$	68 076 \$
The Math Works Inc.	60	919 970 \$	15 333 \$
Xwave	48	16 287 972 \$	339 333 \$
Martec Limited	47	3 819 455 \$	81 265 \$
Nisha Technologies Inc.	44	447 582 \$	10 172 \$
MSLI, GP	41	71 912 \$	1 754 \$
BUBBLE Technology Industries Inc.	38	6 046 723 \$	159 124 \$
<b>Total</b>	<b>628</b>	<b>59 273 806 \$</b>	

**Recommandation.** RDDC doit sonder d'autres mécanismes d'approvisionnement, comme les offres à commandes, pour diminuer la charge de travail imputable au processus d'attribution de contrats, plus particulièrement pour l'approvisionnement en biens.

## Suivi des dépenses au moyen du Système de comptabilité financière et de gestion

*Il n'a pas été possible, pour 64 contrats d'une valeur de 70,1 M\$, de rapprocher les engagements contractuels ou les dépenses enregistrées dans le SCFG avec l'information fournie dans les modèles d'évaluation des risques.*

- Le SCFG est le système d'enregistrement officiel des dépenses du Ministère. Le Ministère utilise cette source d'information financière à des fins décisionnelles. La politique du MDN exige la mise en place de pratiques de comptabilité d'engagements pour enregistrer toutes les obligations de l'État, y compris les contrats. Les paiements doivent être effectués en fonction de ces engagements pour permettre à la haute direction de procéder à une analyse exacte en vue de la préparation des budgets et des prévisions.
- **Suivi des dépenses.** Chaque centre de RDDC a indiqué qu'il utilisait des logiciels internes pour suivre les dépenses engagées dans le cadre de contrats et d'autres données.
  - Ces outils peuvent être utiles à l'échelle locale, mais la haute direction ne voit pas l'information qu'ils fournissent.
  - En outre, si l'information n'apparaît pas exactement dans les systèmes ministériels, la haute direction ne peut s'y fier à des fins décisionnelles.
- **Pratiques de comptabilité d'engagements.** Il n'a pas toujours été possible de rapprocher l'information fournie par les centres de RDDC au sujet des dépenses et des engagements totaux dans le cadre des contrats échantillonnés avec l'information enregistrée dans le SCFG. L'équipe du CS Ex a observé des faiblesses dans les pratiques de comptabilité d'engagements, qui nuisent à l'atteinte des objectifs en ce qui a trait au suivi des dépenses en fonction d'un contrat donné et à la détermination du solde disponible dans le budget de R&D. Ces faiblesses sont les suivantes :

*La haute direction de RDDC ne voit pas l'information fournie par les logiciels locaux dans le suivi des dépenses engagées dans le cadre de contrats.*

*Les faiblesses relevées dans les pratiques de comptabilité d'engagements rendent plus difficile le rapprochement de l'information relative aux dépenses dans le SCFG.*

- Les engagements ne correspondaient pas à la valeur entière du contrat;
- Un seul contrat comportait de nombreux engagements différents;
- Un seul engagement se rapportait à de nombreux contrats différents;
- Les liens entre les engagements et les créditeurs à la fin de l'exercice (CAFE) étaient faibles dans le SCFG.

- Dans la majorité des cas, les CAFE étaient suivis manuellement dans le dossier de contrat local. Aussi, la haute direction de RDDC ne pouvait pas savoir quand les CAFE étaient applicables à un contrat.
- **Offres à commandes.** Il est difficile de suivre les dépenses en fonction des plafonds des offres à commandes à cause du nombre d'engagements utilisés dans le SCFG pour de telles offres. La plupart des centres de RDDC établissent un engagement pour chaque commande subséquente. Dans la majorité des cas, les numéros des engagements ne se rapportent pas à ceux des offres à commandes. Cela oblige les centres de RDDC à suivre manuellement tous les engagements relatifs à chacune des offres à commandes.
- **Pratiques exemplaires.** En ce qui a trait au suivi des dépenses, une pratique exemplaire consiste à utiliser un engagement dans le SCFG pour chacun des contrats. Cette pratique permet aux gestionnaires de suivre les dépenses totales en fonction de la valeur totale du contrat. La marche à suivre est différente pour les OC :
  - Les centres de RDDC utilisent un engagement pour chaque offre à commandes et ajoutent une ligne à l'engagement pour chaque commande subséquente. Dans ce dernier cas, les centres de RDDC sont en mesure de déterminer les dépenses et les engagements totaux se rapportant à l'offre à commandes à partir d'un endroit dans le SCFG;
  - Dans son rapport intitulé *Analyse des risques liés aux contrats de services du MDN* (juillet 2004), le CS Ex a noté le recours à des engagements préalables de fonds liés à un numéro d'une offre à commandes individuelle et nationale (OCIN), fixés en fonction du plafond de l'OCIN pour surveiller la consommation. Les engagements ont ensuite été établis à partir de l'engagement préalable de fonds pour chaque commande subséquente en fonction de l'OCIN.

*Pratique exemplaire :  
Un engagement dans le SCFG  
par contrat.*

**Recommandation.** RDDC doit utiliser les fonctions du SCFG relatives aux engagements qui lui permettront de suivre les dépenses en fonction des contrats et des offres à commandes.

## Pratiques d'atténuation des risques

*Les pratiques d'atténuation des risques dont ont fait état les centres de RDDC ne portent pas sur les dépassements de coûts, les retards de calendrier ou les lacunes en matière de rendement.*

- **Pratiques d'atténuation des risques utilisées.** Les pratiques d'atténuation des risques les plus couramment utilisées par les centres de RDDC consistaient :
  - à demander des rapports d'étape au fournisseur;
  - à tenir des réunions d'avancement avec le fournisseur;
  - à surveiller de près les travaux réalisés en fonction du plan établi.
- À notre avis, il s'agit d'outils utiles pour cerner les risques liés à des contrats, mais pas de pratiques efficaces pour atténuer les risques. Par exemple, les rapports d'étape du fournisseur peuvent rendre compte de l'accroissement des coûts, mais, comme on l'a mentionné plus tôt dans ce rapport, ils ne l'empêcheront pas, ni n'en diminueront la probabilité.
- **Pratiques exemplaires en matière d'atténuation des risques.** Entre autres exemples de pratiques exemplaires en matière d'atténuation des risques figurent :
  - l'imposition de retenues de garantie pour encourager la livraison des travaux et le rendement;
  - la conclusion de contrats comportant des voies de sortie « pour aller de l'avant ou non » avec les travaux;
  - la présence de représentants de l'assurance de la qualité du MDN sur place;
  - des paiements ou des mesures incitatives en lien avec les normes de rendement établies dans le contrat.

**Recommandation.** Pour diminuer les risques liés aux contrats, RDDC doit mettre en œuvre des pratiques d'atténuation des risques, comme des retenues de garantie, des voies de sortie pour aller de l'avant ou non avec les travaux, des inspections concernant l'assurance de la qualité et des mesures incitatives liées aux normes de rendement établies.

## ANNEXE A – CRITÈRES D'ÉVALUATION DES RISQUES ÉLECTRONIQUES

Le tableau suivant présente les critères utilisés dans l'analyse automatisée des contrats actifs de RDDC, à l'aide desquels on a pu cerner 95 contrats à risques élevés. Ces critères d'évaluation des risques électroniques ont été appliqués aux 1 338 contrats actifs de RDDC d'une valeur supérieure à 90 k\$ afin d'axer l'analyse sur les marchés exerçant un impact important sur le Ministère. Tous les contrats de RDDC compris dans la base de données du D Pol C (11) n'ont donc pas été considérés, puisque la valeur du plus important contrat était de 72 k\$.

Description des critères	Note élevée relative aux risques = 2	Note moyenne relative aux risques = 1	Note faible relative aux risques = 0
Importance relative de la valeur actuelle du contrat	$\geq 2,5$ M\$	$> 1$ M\$ et $< 2,5$ M\$	$\leq 1$ M\$
Type de produit	Recherche	R-D; produits et matériel; gestion de programmes	Tous les autres types de produits
Type de contrat	Services normalisés	Services liés à des biens	Tous les autres types de contrats
Accroissement en pourcentage de la valeur du contrat (à l'exception des modifications approuvées au préalable) – ce critère a été pondéré deux fois (jusqu'à une note maximale de 4 relativement aux risques), car on le considérait comme un indicateur de risque clé.	$> 50$ % de la valeur initiale du contrat	$> 30$ % et $\leq 50$ % de la valeur initiale du contrat	$\leq 30$ % de la valeur initiale du contrat
Mode de paiement	Paiements anticipés; paiements multiples	Paiements d'étapes ou progressifs	Tous les autres modes de paiement
Processus d'appel d'offres	Limité ou unique	Aucun processus utilisé	Tous les autres types de processus d'appels d'offres
Fournisseurs touchés par d'importants rajustements aux demandes de paiement ou aux profits (information fournie par les vérifications de Conseils et Vérification Canada)	Engagement correspondant du fournisseur et rajustement $\geq 90$ k\$	Engagement correspondant du fournisseur et rajustement $< 90$ k\$	Aucun engagement correspondant du fournisseur
Engagements à risques plus élevés selon une analyse des paiements et des engagements de RDDC pouvant être liés à un numéro de contrat actif – les niveaux d'importance relative et d'activité élevée ou faible ont servi d'indicateurs pour trouver les engagements à risques élevés.	Note relative aux risques $\geq 9$ et valeur $> 200$ k\$	Note relative aux risques $\geq 6$ et $< 9$ et valeur $> 200$ k\$	Note relative aux risques $\geq 6$ et valeur $\leq 200$ k\$; ou note relative aux risques $< 6$



## ANNEXE B – CRITÈRES D'ÉVALUATION DES RISQUES APPRÉCIATIFS

La liste suivante présente les critères utilisés pour fixer une note appréciative aux risques liés aux 95 contrats et offres à commandes de RDDC. On a attribué une note maximale de 1 pour chaque critère auquel le fournisseur **ne satisfaisait pas** en fonction des modèles d'évaluation des risques remplis par les centres de RDDC.

1. La charge de travail des gestionnaires de contrats est raisonnable.
2. Les services fournis en vertu du contrat ne constituent pas une nouvelle initiative de diversification des modes de prestation de services.
3. L'attribution du contrat est fondée sur un processus d'appel d'offres.
4. Trois modifications ou moins ont été nécessaires.
5. L'accroissement du coût contractuel est de moins de 30 p. 100 (à l'exception du coût prévu des années d'option).
6. Les dépenses contractuelles ne devraient pas dépasser le prix plafond du contrat.
7. Les travaux en sous-traitance comptent pour moins de 20 p. 100 de ceux réalisés au total.
8. Les services prévus dans le contrat sont fournis à un ou deux emplacements.
9. L'énoncé des travaux du contrat définit clairement les produits livrables.
10. Les modalités de paiement n'incluent pas de paiements anticipés des arrangements de prix coûtant majoré.
11. Les mesures incitatives liées au rendement se rapportent au montant de base convenu.
12. Les paiements sont liés à la réception des produits livrables.
13. Les pièces justificatives sont suffisantes pour appuyer la réception des biens et des services.
14. Les dépenses font l'objet d'un suivi rigoureux dans le SCFG (pratiques de comptabilité d'engagements).
15. La personne approuvant les travaux à réaliser n'est pas la même que celle attestant que les travaux ont été menés à bien.





## ANNEXE C – LES 22 CONTRATS PRÉSENTANT DES RISQUES ÉLEVÉS

On a attribué une note appréciative relativement aux risques d'au moins 7,25/15 à 22 contrats d'une valeur s'élevant à 37,6 M\$.  
 Les contrats en jaune se sont terminés en 2005.

Prélèvement en vertu de l'article 20(1)(c)(d) de la LAI – Renseignements de tiers

Région	Numéro du contrat	Nom du fournisseur	Note appréciative relative aux risques	Date d'expiration de TPSGC	Valeur actuelle du contrat (modèles)	Indexation (%) (sauf coût prévu années d'option)
VALCARTIER			9.00	2006-03-31	6,542,056 \$	30.84%
VALCARTIER			9.00	2005-06-30	2,028,000 \$	-40.09%
VALCARTIER			8.75	2006-03-31	270,000 \$	-23.53%
VALCARTIER			8.25	2007-01-19	300,000 \$	0.00%
VALCARTIER			8.00	2005-03-31	3,042,000 \$	171.16%
VALCARTIER			8.00	2006-03-31	2,803,738 \$	0.00%
VALCARTIER			7.75	2005-09-30	4,000,000 \$	43.78%
VALCARTIER			7.50	2005-06-30	327,000 \$	0.00%
VALCARTIER			7.25	2005-06-30	365,841 \$	4975.17%
VALCARTIER			7.25	2005-03-31	1,002,055 \$	24.87%
VALCARTIER			7.25	2008-08-22	1,100,000 \$	0.00%
TORONTO			9.50	2006-03-31	5,000,000 \$	33.51%
TORONTO			8.75	2005-12-31	456,890 \$	152.12%
SUFFIELD			8.50	2006-03-31	174,999 \$	36.29%
SUFFIELD			8.50	2005-06-30	670,000 \$	25.23%
SUFFIELD			7.25	2005-08-31	1,250,000 \$	0.00%
SUFFIELD			7.25	2005-03-31	2,308,100 \$	0.00%
OTTAWA			8.00	2005-03-31	409,966 \$	234.00%
OTTAWA			8.00	2005-09-30	314,428 \$	81.97%
OTTAWA			7.50	2005-03-31	2,232,250 \$	492.89%
ATLANTIQUE			7.50	2008-03-31	2,500,000 \$	0.00%
ATLANTIQUE			7.25	2005-01-29	474,110 \$	204.69%



## ANNEXE D – DESCRIPTION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (PI)

La politique du CT en matière de PI (juin 2000) indique que, dans la plupart des cas, l'entrepreneur possédera toute propriété intellectuelle d'aval créée en vertu d'un contrat gouvernemental, sauf, en résumé, pour les raisons suivantes : des risques pour la sécurité nationale; les lois, les règlements ou des obligations antérieures; le désintérêt de l'entrepreneur; le principal but des résultats consiste à augmenter la diffusion publique, à accroître les acquis actuels de l'État pour une exploitation commerciale par de tierces parties, ou à former un sous-système ou une composante d'un système plus vaste; les lois sur les droits d'auteur.

Selon une instruction opérationnelle du SMA(S & T) donnée en novembre 2003, RDDC n'est pas assujéti à la politique du CT, et l'État peut donc conserver les droits de PI.

Fondé sur la base de données de TPSGC, le tableau suivant décrit les droits de PI de tous les contrats actifs de RDDC, des contrats de services actifs de RDDC et des contrats actifs de RDDC attribués à un fournisseur unique. Les données de la ligne *État – Exemption de RDDC* tirent leur source de la catégorie de PI désignée « autre » par TPSGC, alors que toutes les autres catégories correspondent à la politique du CT et à ses exceptions.

Propriétaire des droits de PI	Contrats actifs de RDDC		Contrats de services actifs de RDDC		Contrats actifs de RDDC attribués à un seul fournisseur	
	Valeur du contrat selon TPSGC	Nombre de contrats	Valeur du contrat selon TPSGC	Nombre de contrats	Valeur du contrat selon TPSGC	Nombre de contrats
Entrepreneur (par défaut)	19 710 414 \$	52	18 717 147 \$	43	6 872 566 \$	18
État – Exceptions du CT	27 971 720 \$	47	27 971 720 \$	47	8 427 561 \$	26
État – Exemption de RDDC	213 093 071 \$	1 239	180 129 954 \$	617	75 845 605 \$	367
<b>Droits de PI totaux de l'État</b>	<b>241 064 791 \$</b>	<b>1 286</b>	<b>208 101 674 \$</b>	<b>664</b>	<b>84 273 166 \$</b>	<b>393</b>
<b>Total</b>	<b>260 775 205 \$</b>	<b>1 338</b>	<b>226 818 821 \$</b>	<b>707</b>	<b>91 145 732 \$</b>	<b>411</b>



## ANNEXE E – RECOMMANDATIONS ET PLAN D’ACTION DE LA DIRECTION

N°	Recommandations du CS Ex	BPR	Plan d’action de la direction
1	<b>Examens de suivi.</b> Pour atténuer les risques et assurer une plus grande conformité avec les politiques du CT et du MDN en matière de passation de contrats, procéder à l’examen des 22 contrats actifs de RDDC, d’une valeur de 37,6 M\$, qui présentent des risques élevés. Voir l’annexe C.	RDDC	Les centres de RDDC examineront ces contrats afin de cerner : a. les modifications qui s’imposent pour améliorer la conformité pour la période restante des contrats actifs; b. les leçons apprises des contrats terminés pour améliorer les pratiques en vue de tout contrat futur; c. les secteurs où il importe de fournir une formation ou des documents d’orientation.
2	<b>Attestation en vertu de l’art. 34 de la LGFP.</b> Informer TPSGC de façon à s’assurer que les produits livrables des contrats sont liés aux modalités de paiement convenues et à l’information figurant sur la facture pour une attestation appropriée en vertu de l’art. 34 de la LGFP. Il faut aussi se montrer plus rigoureux dans le processus d’attestation, plus particulièrement dans le cas des 47 contrats sélectionnés.	RDDC	Le personnel de RDDC devra : a. veiller à ce que les énoncés des travaux favorisent l’atténuation des risques, la diminution de l’entretien et l’établissement de modalités et de méthodes de paiement moins coûteuses; b. demander à TPSGC d’établir des modalités de paiement qui correspondent aux énoncés des travaux; c. retourner à l’entrepreneur toutes les factures et les demandes de paiement non conformes afin qu’elles soient refaites en fonction des modalités de paiement convenues; d. demander toute pièce justificative manquante et retenir le paiement jusqu’à ce que la facture ou la demande de paiement soit conforme au contrat.
3	<b>Contrats attribués à un fournisseur unique.</b> S’assurer que l’industrie a la possibilité de participer aux appels d’offres pour tous les nouveaux travaux de R&D; considérer le recours à des contrats à étapes multiples, à plus long terme, pour se conformer à la politique en vigueur en matière de passation de contrats; utiliser efficacement les ressources allouées à l’approvisionnement.	RDDC	Le personnel de RDDC devra : a. être fortement encouragé à suivre une formation adéquate; b. obtenir des directives afin de s’assurer que les énoncés des travaux décrivent, dans la mesure du possible, toutes les exigences requises, y compris la réalisation possible de travaux de suivi; privilégier les contrats à plus long terme ou à étapes multiples, ou les deux, conformément aux règlements et aux politiques en vigueur.  On examinera l’approche préconisée dans le cadre de l’IRTC pour élaborer les projets (voir la section <i>Modèle opérationnel de RDDC</i> ) et, par le fait même, les contrats, afin de déterminer s’il est possible de l’adapter et d’en élargir l’utilisation à d’autres programmes de R&D.

## ANNEXE E

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Plan d'action de la direction
4	<p><b>Accroissement des coûts.</b> De concert avec TPSGC, opter pour des pratiques exemplaires pour la passation de contrats en R&amp;D afin de mieux contrôler l'accroissement des coûts, comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'établissement d'exigences complètes dans les contrats, qui comportent des voies de sortie pour aller de l'avant ou non avec les travaux;</li> <li>• la divulgation du niveau de financement durant le processus d'appel d'offres et de la proposition présentant le meilleur rapport qualité-prix;</li> <li>• l'intégration d'un plafond pour les coûts majorés à prix fixe;</li> <li>• l'intégration d'un plafond pour les coûts majorés au prix de l'attribution.</li> </ul>	RDDC	<p>Pour contrôler l'accroissement des coûts, RDDC devra :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. consulter TPSGC et veiller à ce que les nouvelles exigences soient conçues de façon à intégrer les mesures de contrôle des coûts aux contrats;</li> <li>b. exiger des approbations supplémentaires, au niveau du DG ou du SMA selon la valeur du contrat, pour les modifications imprévues qui, seules ou regroupées, dépassent de 30 p. 100 la valeur initiale du contrat. Il faudra justifier toute demande de modification imprévue ou tout écart par rapport aux modifications prévues, indiquer s'il est probable que d'autres modifications soient apportées, préciser les mesures prises pour gérer les exigences en question et, par conséquent, éviter toute modification imprévue supplémentaire;</li> <li>c. évaluer la faisabilité de mesures visant à comparer les contrats et les pratiques de RDDC avec ceux d'organismes similaires se spécialisant dans les travaux de R&amp;D.</li> </ol>
5	<p><b>Relations d'employeur à employé.</b> Examiner un échantillon de contrats susceptibles de favoriser des relations d'employeur à employé afin d'atténuer les risques de plainte contre l'État à cet égard. S'assurer que les futures conditions définissent clairement les relations caractérisant les contrats de services, et veiller à ce que les questionnaires sur les relations d'employeur à employé soient remplis et confirmés par une partie indépendante au début du contrat.</p>	RDDC	<p>RDDC devra :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. examiner les contrats actifs ou qui ont été prolongés afin d'atténuer le risque que ne se créent des relations d'employeur à employé;</li> <li>b. préparer les énoncés de travaux de manière à s'assurer qu'ils mènent à des contrats de services et que cela demeure le cas jusqu'à la fin;</li> <li>c. mettre à jour sa liste de vérification à l'égard des relations d'employeur à employé et faire signer ce document par le gestionnaire en services ministériels au moment de lancer le processus contractuel;</li> <li>d. envisager la possibilité d'établir un processus d'examen dans chaque centre pour discuter des désaccords au sujet des relations d'employeur à employé en vue de trouver des mesures à intégrer au processus contractuel et d'atténuer les risques. Le contenu des discussions sera conservé dans le dossier du contrat.</li> </ol>



## ANNEXE E

N°	Recommandation du CS Ex	BPR	Plan d'action de la direction
6	<p><b>Mécanismes d'approvisionnement.</b> Sonder d'autres mécanismes d'approvisionnement, comme les offres à commandes, pour diminuer la charge de travail imputable au processus d'attribution de contrats, plus particulièrement pour l'approvisionnement en biens.</p>	RDDC	<p>Les centres de RDDC examineront l'historique des transactions pour trouver des moyens d'utiliser davantage des mécanismes d'approvisionnement plus efficaces. De plus, RDDC devra :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. fournir des lignes directrices pour sensibiliser son personnel et assurer l'utilisation adéquate des mécanismes offerts pour acquérir des biens « courants », comme le <i>Guide d'acquisition d'ordinateur</i> et le Centre de référence d'acquisition de logiciels de TPSGC;</li> <li>b. consulter TPSGC au sujet des mécanismes les plus efficaces et adéquats pour obtenir des biens « non essentiels » à l'échelle nationale, à une fréquence et à un volume élevés;</li> <li>c. établir des contrats plus stratégiques, à plus long terme, à l'échelle régionale pour l'obtention de services professionnels et personnalisés pour appuyer les programmes de recherche.</li> </ol>
7	<p><b>Suivi des dépenses et pratiques d'atténuation des risques.</b> Utiliser les fonctions du SCFG relatives aux engagements qui lui permettront de suivre les dépenses en fonction des contrats et des offres à commandes. Pour diminuer les risques liés aux contrats, mettre en œuvre des pratiques d'atténuation des risques, comme des retenues de garantie, des voies de sortie pour aller de l'avant ou non avec les travaux, des inspections concernant l'assurance de la qualité et des mesures incitatives liées aux normes de rendement établies</p>	RDDC	<p>Les centres et le bureau général de RDDC devront :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. être ramenés à l'ordre et conseillés afin de suivre les directives établies relativement à la gestion des engagements dans le SCFG (plus particulièrement pour les contrats s'appuyant sur plus d'une source de financement);</li> <li>b. être conseillés afin de suivre la pratique en vertu de laquelle un seul engagement doit correspondre à une seule offre à commandes, en ajoutant une ligne pour chaque commande subséquente;</li> <li>c. veiller à l'intégration de retenues de garantie dans les contrats prévoyant des paiements multiples;</li> <li>d. favoriser l'atténuation des risques : <ol style="list-style-type: none"> <li>i. en optant pour une formulation claire qui établit des normes de rendement pour garantir les paiements;</li> <li>ii. en décrivant clairement les produits livrables ou les processus (c.-à-d. le processus décisionnel, y compris les étapes clés auxquelles il serait possible de décider de procéder ou non aux travaux) pour s'assurer que des contrats de services soient conclus et que cela demeure le cas jusqu'à la fin.</li> </ol> </li> </ol>



## ANNEXE F – LISTE D'ACRONYMES

art. 34 LGFP	article 34 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	OC	offre à commandes
ARC	Agence du revenu du Canada	OCIN	offre à commandes individuelle et nationale
CAFE	crédeurs à la fin de l'exercice	PI	propriété intellectuelle
CARO	Centre d'analyse et de recherche opérationnelle	R&D	Recherche et développement
CS Ex	Chef – Service d'examen	RDDC	Recherche et développement pour la défense Canada
CT	Conseil du Trésor	SCFG	Système de comptabilité financière et de gestion
D Pol C	Directeur – Politique contractuelle	SM	Sous-ministre
FC	Forces canadiennes	SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
IRTC	Initiative de recherche et de technologie chimique, biologique, radiologique et nucléaire	SMA(S & T)	Sous-ministre adjoint (Science et technologie)
MDN	ministère de la Défense nationale	TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

