



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

**LE CHAPITRE 3, LES CONTRATS DE SERVICES  
PROFESSIONNELS - TRAVAUX PUBLICS ET  
SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA DU  
RAPPORT DE DÉCEMBRE 2008 DE LA  
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**Le président**

**L'hon. Shawn Murphy, député**

**DÉCEMBRE 2009**

**40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**



---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :  
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à  
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**LE CHAPITRE 3, LES CONTRATS DE SERVICES  
PROFESSIONNELS - TRAVAUX PUBLICS ET  
SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA DU  
RAPPORT DE DÉCEMBRE 2008 DE LA  
VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
des comptes publics**

**Le président**

**L'hon. Shawn Murphy, député**

**DÉCEMBRE 2009**

**40<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 2<sup>e</sup> SESSION**



# **COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

## **PRÉSIDENT**

L'hon. Shawn Murphy

## **VICE-PRÉSIDENTS**

David Christopherson

Daryl Kramp

## **MEMBRES**

Bonnie Crombie

Andrew Saxton

Meili Faille

Bev Shipley

Derek Lee

John Weston

Pascal-Pierre Paillé

Terence Young

## **GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Joann Garbig

## **BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

### **Service d'information et de recherche parlementaires**

Andrew Kitching

Alex Smith

# **LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

a l'honneur de présenter son

## **VINGT ET UNIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Le chapitre 3, Les contrats de services professionnels - Travaux publics et Services gouvernementaux Canada du Rapport de décembre 2008 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

## INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral conclut des marchés de services professionnels pour faire face aux fluctuations imprévues de la charge de travail, obtenir des compétences spéciales non disponibles au sein de la fonction publique et remplacer le personnel absent temporairement. Le gouvernement consacre plus de 7 milliards de dollars par an aux services professionnels, et environ 1 milliard de cette somme est dépensé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Les services professionnels comprennent les services de comptables, d'avocats, d'architectes, d'ingénieurs, de traducteurs, de médecins, d'infirmières et d'autres professionnels de la santé. Le gouvernement engage aussi à forfait des spécialistes de la gestion et du traitement de données ainsi que des experts techniques. TPSGC a recours à une variété d'ententes contractuelles pour acquérir des biens et des services. Il peut, par exemple, recourir à un marché soumis à un appel d'offres ou à un marché à fournisseur unique, qui définit expressément les produits qui doivent être livrés à un client donné, à une date précise. Il utilise aussi les offres à commandes, les arrangements en matière d'approvisionnement, les contrats comportant des autorisations de tâches et les Services professionnels (SP) en ligne, qui sont des mécanismes d'approvisionnement qui permettent de répondre à des besoins moins précis ou moins bien définis.

Dans son rapport de décembre 2008<sup>1</sup>, le Bureau du vérificateur général (BVG) a examiné le processus de passation de marchés de TPSGC pour voir s'il respecte les lois, règlements et politiques applicables. La portée de la vérification se limitait aux marchés soumis à un appel d'offres et aux marchés à fournisseur unique, et n'englobait pas les autres méthodes de passation de marchés comme les offres à commandes ou les arrangements en matière d'approvisionnement. Désireux de vérifier si la passation des marchés publics respecte les principes de transparence et d'équité et est menée avec la diligence voulue, le Comité a rencontré des représentants du BVG et de TPSGC le 24 mars 2009. Du Bureau du vérificateur général, ont témoigné : Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada; Ronnie Campbell, vérificateur général

---

<sup>1</sup> Rapport de la vérificatrice générale du Canada, « Chapitre 3 — Les contrats de services professionnels — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada », décembre 2008, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_200812\\_03\\_f\\_31827.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_03_f_31827.html).

adjoint et Tedd Wood, directeur principal. TPSGC était représenté par François Guimont, sous-ministre et sous-receveur général du Canada, et Daphne Meredith, sous-ministre déléguée.

L'objectif de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor est de veiller à ce que le gouvernement acquière des biens et des services d'une manière qui contribue à accroître la concurrence et l'équité et qui soit la plus rentable possible pour l'État et la population canadienne.

Les vérificateurs ont examiné les activités, allant du recensement initial des besoins aux demandes de soumissions et aux appels d'offres, le cas échéant, et à l'attribution des contrats. Le BVG a aussi cherché à déterminer si les contrats, une fois attribués, avaient été gérés et administrés conformément aux lois, politiques, directives, et lignes directrices applicables. La gestion et l'administration des contrats interviennent après leur attribution et portent notamment sur l'engagement des fonds, l'application des modalités, la gestion de l'information et la préparation de rapports, la modification des contrats et le paiement des travaux effectués.

Les conclusions du BVG au sujet des pratiques de gestion ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires et non au rendement et aux pratiques des entrepreneurs du secteur privé auxquels des contrats ont été accordés.

## **RAPPORT D'ÉTAPE**

Le BVG a formulé un certain nombre de recommandations destinées à améliorer la qualité et l'équité de la passation des marchés. Comme TPSGC a acquiescé aux recommandations, le Comité s'attend à ce que celles-ci soient entièrement mises en œuvre.

Le Comité s'attend à ce que les ministères fassent la preuve de leur engagement à mettre en application les recommandations du BVG et préparent à cette fin un plan d'action où ils font état en détail des mesures qu'ils entendent prendre pour donner suite à chaque recommandation à laquelle ils ont acquiescé, du calendrier de mise en

œuvre de ces mesures ainsi que des noms des personnes chargées de veiller à ce que celles-ci soient appliquées avec rapidité et efficacité.

En réponse à la vérification, TPSGC a produit un plan d'action détaillé et complet qu'il a remis au Comité avant l'audience. Ce plan d'action montre que TPSGC s'est empressé d'agir pour remédier aux problèmes relevés par les vérificateurs, puisque bon nombre des mesures proposées dans le plan d'action avaient déjà été mises en œuvre au moment de l'audience. Afin de boucler la boucle en matière de responsabilité, il convient toutefois de rendre compte des progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'action. Le Comité recommande :

#### **RECOMMANDATION 1**

**Que d'ici le 28 février 2010, TPSGC présente un rapport d'étape intérimaire au Comité des comptes publics pour faire état des progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de son plan d'action.**

#### **PASSATION DES MARCHÉS**

Les vérificateurs ont déterminé que TPSGC avait globalement respecté les règles du gouvernement lors de l'attribution de contrats de services professionnels soumis à un appel d'offres et de contrats de services professionnels à fournisseur unique. TPSGC a attribué les contrats soumis à un appel d'offres suivant les principes de l'équité et de l'ouverture, en respectant en tout point les lois, règlements, et politiques applicables pour 95 % des opérations sélectionnées au hasard aux fins de la vérification. Par exemple, le BVG a examiné un contrat passé pour obtenir les services d'architectes spécialisés et a constaté que, même si le processus d'attribution de ce contrat était complexe, le dossier était complet et contenait des explications sur les enjeux en cause et sur les raisons à l'origine des décisions prises. Les vérificateurs ont en outre constaté que 96 p. 100 des contrats à fournisseur unique ayant fait l'objet d'une vérification respectaient les lois, règlements et politiques applicables, et conclu que ceux-ci avaient été attribués suivant les principes de l'équité, de l'ouverture et de la transparence. À titre d'exemple, le BVG fait mention d'un marché où l'agent de négociation, après avoir

effectué sans succès plusieurs recherches dans une base de données d'entrepreneurs, s'était servi de critères élargis pour tenter de trouver un entrepreneur. Tous ces renseignements ont été consignés correctement dans le dossier du contrat.

Le BVG a relevé certaines lacunes dans le processus de passation des marchés de TPSGC. Dans un cas, TPSGC n'a pas procédé par voie concurrentielle et a attribué un contrat d'une valeur de plus de 200 000 \$ par la voie d'un marché à fournisseur unique. En ce qui concerne un autre contrat soumis à un appel d'offres, TPSGC n'a pas publié l'appel d'offres pendant le nombre de jours réglementaire, et n'a fourni aucune raison pour expliquer cette omission. Dans le cas des marchés à fournisseur unique, le BVG a relevé trois cas de non-conformité : l'un en raison d'une tenue de dossiers déficiente, un deuxième en raison de la mauvaise utilisation d'un mécanisme d'approvisionnement et le troisième en raison de l'absence de justification valable pour expliquer l'attribution d'un marché à fournisseur unique.

Le Comité trouve que les résultats de la vérification sont encourageants. Le taux de conformité de TPSGC à l'égard de la passation de marchés est tout à son honneur, et les vérificateurs n'ont relevé aucun problème généralisé dans le processus de passation des marchés de TPSGC. Les gestionnaires et les employés de TPSGC méritent des félicitations pour avoir réussi à faire en sorte que la passation des marchés publics se fasse avec équité et transparence.

## **GESTION DES MARCHÉS**

Même si le BVG a conclu que dans l'ensemble, le processus de passation des marchés est transparent, les vérificateurs ont remarqué que dans certains cas, TPSGC devait uniformiser sa gestion et son administration des contrats après leur attribution. La gestion des contrats comprend des activités comme l'engagement des fonds, l'application des modalités, la gestion de l'information et la préparation de rapports, la modification des contrats et le paiement des travaux effectués.

Lorsqu'un ministère choisit de recourir à un fournisseur unique, il doit justifier entièrement sa décision de ne pas procéder par voie concurrentielle. L'attribution de marchés à fournisseur unique sans appel d'offres n'est permise qu'en conformité avec

certaines exceptions bien précises, à savoir lorsqu'une situation d'urgence l'exige ou lorsque le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas 25 000 \$ (ce montant pouvant atteindre 100 000 \$ dans le cas de certains contrats de construction ou lorsque le marché porte sur un programme ou un projet d'aide internationale).

Le BVG a sélectionné au hasard un échantillon de contrats en vue de déterminer si TPSGC avait administré les marchés conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et des lignes directrices applicables. Il a constaté que même si l'examen de l'échantillon sélectionné ne révèle pas de faiblesses généralisées, il reste que l'application des contrôles de gestion manque d'uniformité. Le BVG a relevé une irrégularité ou une faiblesse dans 30 des 37 opérations examinées et croit que même si aucun des problèmes relevés n'était généralisé, leur nombre indique que les contrôles ne sont pas appliqués uniformément. De façon précise, voici ce le BVG a constaté :

- on n'a pas toujours assuré la séparation des tâches;
- certaines modifications correspondaient mal aux dispositions initiales des marchés;
- TPSGC dispose de procédures et d'un système financiers, mais il n'a pas toujours vérifié les dépenses par rapport aux limites contractuelles;
- TPSGC n'a pas toujours respecté les modalités des contrats;
- certains contrats risquent de créer une relation employeur-employé.

Le BVG a adressé une recommandation générale à TPSGC pour l'inciter à élaborer un cadre propre à assurer la qualité et la conformité, et à s'attaquer aux problèmes posés par l'application des modalités des contrats, les modifications apportées aux contrats et le paiement des travaux exécutés. TPSGC a réagi en se donnant un Cadre de contrôle de la gestion des contrats qui, pense-t-il, permettra une plus grande uniformité encore dans l'administration des contrats. Le 24 mars 2009, la vérificatrice générale a fait savoir au Comité que son bureau avait examiné le cadre en question et croyait que son

application pouvait, le cas échéant, améliorer la manière dont le Ministère gère ses contrats<sup>2</sup>.

La vérificatrice générale a indiqué dans son témoignage devant le Comité qu'elle estimait que le Cadre de contrôle de la gestion des contrats, s'il est mis en œuvre, allait permettre de remédier à bon nombre des lacunes relevées par les vérificateurs. Le Comité s'attend à ce que les vérificateurs internes de TPSGC continuent à faire le suivi de sa mise en œuvre. C'est pourquoi il ne formulera pas d'autres recommandations pour l'instant.

### **ENTENTES CONTRACTUELLES À LONG TERME**

Dans son analyse de la gestion des contrats, le BVG s'inquiète particulièrement du risque auquel s'expose TPSGC de créer une relation employeur-employé et de l'absence de politique en place pour atténuer ce risque. Les vérificateurs ont noté que TPSGC avait conclu, avec certains experts-conseils, un grand nombre d'ententes contractuelles à long terme et que cette situation pouvait occasionner à l'État des obligations au titre, par exemple, des prestations de retraite, de la rémunération ou des indemnités en cas de maladie. Sur les 37 opérations de l'échantillon vérifié, le BVG en a relevé 19 qui comportaient des indices de l'existence d'une relation employeur-employé. Les vérificateurs ont observé que l'utilisation de méthodes souples de passation de marchés s'expliquait d'abord par le manque de financement stable à long terme. À cause de l'incertitude du financement, il est difficile de pourvoir les postes à temps plein, car les gestionnaires sont tenus d'attester qu'il existe une source de fonds garantis avant d'amorcer le processus de dotation en personnel.

TPSGC a indiqué qu'il était conscient de ces risques et qu'il éprouvait des difficultés à pourvoir des postes, surtout dans le secteur des technologies de l'information (TI). Le Comité comprend les difficultés inhérentes à l'administration des contrats dans le secteur des TI, qui souvent mettent en cause des systèmes gouvernementaux complexes et hautement techniques. Néanmoins, les fonctionnaires du Ministère se doivent de trouver une solution aux problèmes posés par les entrepreneurs qui

---

<sup>2</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 40<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, réunion 11.

travaillent pendant de longues périodes sur des systèmes de TI du gouvernement. Le Comité recommande :

## **RECOMMANDATION 2**

**Que TPSGC entreprenne d'examiner sa politique sur les marchés de services TI, notamment les questions liées à la possible création d'une relation employeur-employé, et fasse état des résultats de cet examen d'ici le 30 juin 2010.**

## **RECOURIR À TORT À UN EXPERT-CONSEIL PEUT ENTRAÎNER UN CONFLIT D'INTÉRÊTS**

Dans le cadre de trois contrats, il y a lieu de croire que l'entrepreneur auquel le contrat a été attribué avait participé à l'établissement des critères de recherche ou rédiger l'énoncé des travaux prévus dans le contrat. Dans le cas mettant en cause CGI Information Systems and Management Consultants Inc., TPSGC a retenu, pour préparer l'appel d'offres, les services d'un expert-conseil qui était un sous-traitant de la société soumissionnaire qui a elle-même obtenu le contrat.

Le BVG recommande que TPSGC :

- prenne des mesures raisonnables pour déterminer s'il y a eu d'autres cas semblables au cas de CGI Information Systems et s'assure que les mesures qui s'imposent ont été prises;
- analyse les circonstances de ce cas pour bien comprendre toutes les leçons susceptibles d'être tirées de cette erreur et pour y donner suite;
- surveille la mise en œuvre des consignes données aux employés de TPSGC pour leur rappeler que les experts-conseils ne doivent pas participer à l'élaboration d'une quelconque partie d'un appel d'offres sans une autorisation expresse du sous-ministre adjoint.

Dans sa réponse, TPSGC accepte cette recommandation et dit avoir pris immédiatement des mesures pour corriger la situation. Ainsi, il a diffusé deux directives distinctes pour rappeler aux employés leur obligation d'administrer les contrats

conformément aux exigences établies en matière de contrats. Des directives semblables ont été intégrées au Cadre de contrôle de la gestion des contrats afin d'assurer la mise en œuvre des pratiques exemplaires à l'échelle du Ministère. De plus, TPSGC prendra des mesures raisonnables pour déterminer si d'autres cas semblables se sont produits et, le cas échéant, il prendra les mesures correctives nécessaires pour les régler.

Le Comité remarque que même si l'ensemble des politiques et des procédures sur les marchés applicables au gouvernement émane du Secrétariat du Conseil du Trésor, TPSGC a élaboré ses propres politiques et procédures pour encadrer la passation des marchés relevant de sa compétence, et celles-ci sont regroupées dans le Guide des approvisionnements de TPSGC. Le Comité reconnaît les efforts déployés jusqu'ici par TPSGC pour élaborer son Cadre de contrôle de la gestion des contrats, et a confiance que celui-ci contribuera à réduire le nombre de conflits d'intérêts dans la gestion des marchés de l'État. Le Comité remarque que le cadre s'applique uniquement aux marchés de TPSGC, même si les conflits d'intérêts touchant la gestion des contrats peuvent être un problème commun à l'ensemble de l'appareil fédéral. Il pourrait être intéressant d'essayer de voir si le travail accompli par TPSGC pour remédier aux conflits d'intérêts ne pourrait pas être utile à d'autres ministères fédéraux. Le Comité recommande :

### **RECOMMANDATION 3**

**Que TPSGC partage avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada les leçons tirées de son expérience et qu'au besoin, le Conseil du Trésor mette à jour ses lignes directrices sur la passation des marchés, et rende compte au Comité des comptes publics des progrès accomplis à cet égard dans son rapport d'étape intérimaire.**

### **CONCLUSION**

Le Comité est encouragé par les résultats globaux de la vérification, mais trouve néanmoins important de souligner que le BVG a relevé plusieurs cas où des marchés ne respectaient pas les lois, règlements et politiques en vigueur en matière de

passation de marchés. Les Canadiens s'attendent à ce que leurs dirigeants se plient à des normes rigoureuses en matière de dépense de fonds publics. Le fait que la passation des marchés à TPSGC respecte, à quelques exceptions près, les principes d'équité et de transparence devrait être une source d'encouragement pour l'ensemble des Canadiens. Le Comité espère que TPSGC continuera à attribuer et administrer ses contrats avec équité et transparence dans l'avenir, et que les politiques et les pratiques exemplaires du Ministère en matière de passation de marchés serviront de modèles pour l'ensemble de la fonction publique.

# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

---

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Bureau du vérificateur général du Canada</b>	2009/03/24	11
Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint		
Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada		
Tedd Wood, directeur principal		
<b>Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux</b>		
François Guimont, sous-ministre et sous-receveur général du Canada		
Daphne Meredith, sous-ministre déléguée		

# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 11, 23, 34, 35, 37 et 40](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Shawn Murphy, député