



Rapport final

2008-724

Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir appliqué des pratiques irrégulières de présentation des offres

Phase I - Contrats comportant des autorisations de tâches avec l'Agence des services frontaliers du Canada

Bureau de la vérification et de l'évaluation

Le 18 novembre 2010

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir appliqué des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS	1
INTRODUCTION.....	5
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	8
ÉNONCÉ D'ASSURANCE	9
OBSERVATIONS – PHASE I – CONTRATS COMPORTANT DES AUTORISATIONS DE TÂCHES AVEC L'ASVC	10
IL SEMBLE QUE LA COURONNE A REÇU LES SERVICES DEMANDÉS FOURNIS PAR DES RESSOURCES QUALIFIÉES; CERTAINES PRÉOCCUPATIONS SONT SOULEVÉES	11
L'évaluation des propositions semble conforme au contrat comportant une autorisation de tâche dans les cas évalués.....	11
Des problèmes concernant les propositions ont été décelés.....	13
Les services demandés, quoique mal définis, semblent avoir été reçus.....	14
Le chargé de projet estime que les services obtenus correspondaient aux services demandés	15
AUCUNE SOMME DUE A LA COURONNE PAR SUITE D'ERREURS DE FACTURATION.....	15
Le tarif négocié pour des ressources précises a été facturé à la Couronne	16
Capacité limitée d'évaluer si la contrepartie financière payée correspondait aux services obtenus	16
CONCLUSION	18
Réponse de la gestion.....	19
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION	19
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION	22

POINTS SAILLANTS

Portée

- i. La Direction générale des approvisionnements (DGA) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) offre aux ministères et organismes fédéraux un centre d'expertise en matière d'approvisionnement et des outils d'approvisionnement afin de répondre à leurs besoins en passation de contrats. En tant qu'autorité contractante, la DGA doit s'assurer que toute passation de contrats du gouvernement résistera à l'examen du public en ce qui a trait à la prudence et à la probité, facilitera l'accès, favorisera la concurrence et tiendra compte de l'équité dans l'engagement des fonds publics.
- ii. En 2005, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a retenu les services de la DGA afin de demander des propositions relativement à huit volets de services professionnels en informatique et d'attribuer des contrats comportant des autorisations de tâches. Lors de l'évaluation des propositions, la DGA était préoccupée par la similitude des soumissions de certains entrepreneurs et elle a communiqué avec le Bureau de la concurrence. En se fondant sur cette information, le Bureau a lancé une enquête liée au « truquage d'offres ». En l'absence de justification adéquate d'acte répréhensible, 24 contrats comportant des autorisations de tâches ont été attribués (trois entrepreneurs pour chacun des huit volets).
- iii. En décembre 2008, le Bureau de la concurrence a informé TPSGC que des accusations criminelles liées au truquage d'offres seraient portées contre plusieurs services professionnels en informatique et contre plusieurs particuliers (entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête). Ces accusations avaient trait à des demandes de soumissions par l'ASFC, ainsi qu'à deux autres pratiques irrégulières de présentation des offres, l'une reliée à TPSGC et l'autre à Transports Canada (TC). En retour, le sous-ministre de TPSGC a exigé qu'une vérification interne indépendante soit effectuée relativement aux contrats de l'ASFC, afin de déterminer si une bonne valeur avait été reçue et, le cas échéant, si des sommes d'argent étaient dues à la Couronne. Même si la demande de soumissions au nom de l'ASFC a mené à l'attribution de contrats, les deux demandes de soumissions supplémentaires n'ont débouché sur aucune attribution de contrats. Les résultats de cette vérification interne figurent dans le présent rapport. Tandis que cette vérification avait lieu, les vérificateurs internes de l'ASFC ont procédé à leur propre vérification des pratiques administratives de l'ASFC concernant les contrats, à la demande de leur président. Ils lui ont déjà fait part des résultats de leur vérification. Le sous-ministre de TPSGC a également exigé qu'une vérification interne indépendante soit effectuée au nom de TPSGC pour étudier un échantillon de contrats qui avaient été attribués aux entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête par TPSGC, mais non en relation avec les accusations de truquage d'offres. Cette deuxième vérification interne, qui fait l'objet du rapport intitulé : « Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir appliqué des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase II et phase III », poursuit les mêmes objectifs que la vérification faisant l'objet du présent rapport.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

- iv. En février 2009, le Bureau de la concurrence a porté des accusations au criminel pour truquage d'offres contre 14 particuliers et sept entreprises, pour trois demandes de propositions distinctes de l'ASFC, de TC et de TPSGC. Deux autres entrepreneurs ont fait l'objet d'enquêtes, mais n'ont pas été accusés.
- v. En 2005, la DGA a adopté certaines mesures pour atténuer les risques de truquage d'offres. De plus, après avoir été informé des accusations criminelles qui seraient portées par le Bureau de la concurrence, TPSGC a adopté certaines autres mesures pour atténuer les risques liés à la gestion des contrats avec les entreprises faisant l'objet d'une enquête. Ces mesures n'ont pas été étudiées dans le cadre de la présente vérification.

Pertinence

- vi. On parle de truquage d'offres ou d'offre collusoire lorsque des entrepreneurs devant normalement être en concurrence de façon indépendante complotent secrètement afin de gonfler les prix ou de réduire la qualité des biens ou services offerts aux acheteurs souhaitant acquérir des biens ou services au moyen d'un processus d'appel d'offres. Le truquage d'offres comporte souvent une entente entre les entrepreneurs visant à répartir tout profit supplémentaire.
- vii. Le truquage d'offres peut particulièrement être préjudiciable dans l'approvisionnement public car il peut utiliser l'argent des acheteurs et des contribuables qui est utilisé. La confiance du public dans le processus concurrentiel et ainsi réduire les avantages d'un marché concurrentiel. Le truquage d'offres est une infraction criminelle en vertu de la *Loi sur la concurrence* du Canada et des sanctions peuvent être prises en cas de déclaration de culpabilité en vertu de la Loi.
- viii. En décembre 2008, il y avait environ 100 contrats actifs pour lesquels TPSGC était l'autorité contractante et mettant en cause les neuf entreprises visées par l'enquête. En général, ces entrepreneurs fournissaient des services professionnels en informatique au gouvernement fédéral par l'entremise de différents arrangements contractuels mis en place par TPSGC sous forme de contrats à prix forfaitaire et comportant des autorisations de tâches, d'offres à commandes, d'arrangements en matière d'approvisionnement et d'autres instruments préconcurrentiels d'achat. La valeur totale de ces contrats était supérieure à 300 M\$, et ceux-ci étaient attribués par TPSGC pour le compte de 14 ministères et organismes fédéraux. En ce qui a trait à la demande de soumissions de l'ASFC, 24 contrats comportant des autorisations de tâches ont été attribués par TPSGC à certains entrepreneurs, dont 18 faisaient partie des entrepreneurs visés par l'enquête, représentant une valeur d'environ 62 M\$ et venant à échéance le 31 mars 2009.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

Constatations

- ix. La vérification comportait trois phases et un rapport a été produit à la fin de la phase I; un deuxième rapport a été soumis pour les phases II et III. Les constatations de la phase I font l'objet du présent rapport. Puisqu'aucun contrat n'a été attribué à la suite des demandes de soumissions de TC et de TPSGC, la vérification n'a pas porté sur ces activités.
- x. Pour les contrats examinés au cours de la phase I, l'ASFC était l'autorité technique ou le responsable du projet et TPSGC était l'autorité contractante. Des 24 contrats de l'ASFC comportant des autorisations de tâches attribués en vertu de ce processus de demande de soumissions, 18 de ces contrats mettaient en cause les entrepreneurs visés par l'enquête. Ces 18 contrats ont donné lieu à 164 autorisations de tâches. Parmi ce nombre, nous avons examiné un échantillon de 50 autorisations, dont toutes les modifications et les factures connexes.
- xi. Pour la phase I, les résultats de la vérification confirment que, pour les autorisations de tâches étudiées, la Couronne a reçu les services qu'il avait demandés. Selon notre examen des factures liées aux 50 autorisations de tâches, la vérification n'a pas permis de repérer d'erreurs de facturation ayant entraîné des sommes dues à la Couronne en relation avec les factures que nous avons examinées. Nous avons uniquement pu confirmer de façon limitée que la contrepartie financière versée correspondait aux services obtenus, en raison d'un certain nombre de facteurs pouvant avoir une incidence sur la variation des tarifs journaliers. De plus, la vérification a permis de constater que les entrepreneurs visés par l'enquête n'avaient pas respecté certaines des modalités du contrat et aucune preuve n'indique que des mesures avaient été prises par la Couronne pour corriger la non-conformité.

Réponse de la gestion

La DGA est d'accord avec les recommandations et conclusions du rapport et a donné suite aux recommandations en mettant en œuvre son plan d'action de gestion dont les détails sont présentés ci-dessous.

Recommandations et plan d'action de gestion

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint (SMA), de la DGA, devrait améliorer le suivi des demandes de soumissions et d'exécution des contrats par les entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête, notamment (i) en procédant à un examen plus approfondi de toutes les demandes de soumissions, (ii) en invitant d'autres ministères à surveiller étroitement l'exécution des contrats conformément aux modalités prévues, (iii) en entreprenant des vérifications des coûts, le cas échéant, et (iv) en adoptant des mesures en temps opportun, s'il y a lieu, pour toutes les infractions aux modalités du contrat.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

La DGA s'attaque au problème du truquage d'offres en procédant un *examen plus rigoureux des entrepreneurs en cause*.

Une série de mesures ont été entreprises par le Secteur de la gestion de l'approvisionnement en services et en technologies (GAST) de la Direction générale des approvisionnements pour faire en sorte que les entrepreneurs respectent rigoureusement les modalités des contrats, notamment :

1. La validation des soumissionnaires sélectionnés avant l'attribution du contrat;
2. La vérification par le client des enjeux liés aux autorisations des tâches;
3. La vérification des factures;
4. La validation préalable à l'attribution d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement;
5. L'inspection et l'acceptation des travaux par les ministères clients. (Nota : Puisqu'il s'agit d'une responsabilité du client, le rôle du sous-ministre adjoint (DGA) est très limité à cet égard);
6. L'examen périodique de l'état des contrats pour tous les entrepreneurs ayant des contrats avec TPSGC (p. ex. rapports sur les dossiers actifs, documents d'une page, etc.);
7. La mise de côté des documents d'achat si les exigences ne sont pas respectées (p. ex. si le fournisseur n'a plus la capacité financière ou ne répond plus aux exigences en matière de sécurité);
8. L'évaluation des propositions doit être examinée par un agent ayant été formé sur la sensibilisation au truquage d'offres et sur la prévention de cette pratique;
9. L'information préalable du directeur/directeur principal chaque fois que l'un des entrepreneurs (individuellement ou dans le cadre d'une coentreprise) se voit attribuer :
 - un contrat;
 - une offre à commandes/un arrangement en matière d'approvisionnement;
 - un contrat ou une modification pour prolonger la période ou augmenter la valeur du contrat;
 - une modification à une offre à commandes/un arrangement en matière d'approvisionnement pour en prolonger la période.

Recommandation 2 : Le SMA, de la DGA, doit communiquer avec d'autres ministères du gouvernement au nom desquels nous avons attribué des contrats aux entrepreneurs visés par l'enquête et les inviter à accroître la surveillance de l'exécution des contrats.

La Direction générale des approvisionnements a été en contact avec les ministères pertinents et le demeure. De plus, si la Direction générale de la surveillance fournit de nouveaux renseignements sur ce sujet, ils seront communiqués.

Recommandation 3 : Le SMA, de la DGA, doit accroître la surveillance du respect par les entrepreneurs des modalités des contrats qui relèvent de la surveillance de TPSGC pour faire en

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

sorte que les mesures appropriées soient prises dans les cas où les modalités ne sont pas respectées.

Tous les contrats seront surveillés plus rigoureusement. En plus des mesures destinées aux entrepreneurs en cause, d'autres mesures d'examen relatives à la politique et à la formation ont été adoptées par la DGA (Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique [SPRIGS]).

Des mesures seront prises pour orienter les ministères clients afin que les devis soient clairs.

Amélioration de la politique et de la formation

1. Le truquage d'offres a fait l'objet d'une attention plus poussée dans les documents d'achat, et les manuels de formation ont été mis à jour en conséquence.
2. Le *Code de conduite pour l'approvisionnement* a été adopté en 2008 où l'on peut voir le libellé « interdisant la corruption et la collusion au cours du processus d'adjudication ».
3. Une plus grande sensibilisation grâce à des séances de formation offertes par le Bureau de la concurrence aux agents d'approvisionnement, et grâce à l'intégration de la détection et de la prévention du truquage des offres dans les cours réguliers en approvisionnement.
4. Les clauses et conditions uniformisées d'achat ont été revues et des dispositions supplémentaires relatives au truquage d'offres et à l'activité non concurrentielle y ont été ajoutées.

INTRODUCTION

1. La DGA de TPSGC offre aux ministères et organismes fédéraux un centre d'expertise en matière d'approvisionnement et des outils d'approvisionnement afin de répondre à leurs besoins en passation de contrats. En tant qu'autorité contractante, la DGA doit s'assurer que la passation de contrats du gouvernement fédéral se déroule de manière à résister à l'examen du public en ce qui a trait à la prudence et à la probité, à faciliter l'accès, à favoriser la concurrence et à tenir compte de l'équité dans l'engagement des fonds publics.
2. En 2005, l'ASFC a retenu les services de la DGA afin de conclure une série de contrats comportant des autorisations de tâches pour des services professionnels de technologie de l'information (TI) au fur et à mesure des besoins. Des demandes de propositions pour huit différents types de services (volets) ont été affichées de façon concurrentielle. Les soumissionnaires conformes devaient être classés et des contrats comportant des autorisations de tâches devaient être attribués aux trois entrepreneurs ayant présenté les meilleures propositions pour chaque volet.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

3. En septembre 2005, au cours du processus d'évaluation, un gestionnaire des approvisionnements de la DGA de TPSGC qui trouvait suspecte la similitude des soumissions, a communiqué avec le Bureau de la concurrence. En se fondant sur cette information, le Bureau a lancé une enquête liée au « truquage d'offres ».
4. On parle de truquage d'offres ou d'offre collusoire lorsque des entrepreneurs devant normalement être en concurrence de façon indépendante et honnête complotent secrètement afin de gonfler les prix ou de réduire la qualité des biens ou services offerts aux acheteurs souhaitant acquérir des biens ou services au moyen d'un processus d'appel d'offres. Le truquage d'offres est une infraction criminelle en vertu de la *Loi sur la concurrence* du Canada et des sanctions peuvent être prises en cas de déclaration de culpabilité en vertu de la Loi.
5. Il y a plusieurs types de truquage d'offres, notamment les suivants :
 - a. Collusion en matière de soumissions – se produit lorsque des entrepreneurs s'entendent pour présenter des soumissions de valeur supérieure à la soumission du gagnant désigné; la soumission est trop élevée pour être acceptée; ou comprennent des modalités que l'on sait inacceptables. Une collusion en matière de soumissions vise à simuler une véritable concurrence.
 - b. Suppression des soumissions – comporte des ententes visant à s'abstenir de soumissionner ou à retirer une soumission présentée antérieurement.
 - c. Rotation des soumissions – se produit lorsque des entrepreneurs s'entendent pour gagner à tour de rôle.
 - d. Partage des contrats – concerne des ententes visant à ne pas faire concurrence à certains clients ou dans certaines régions géographiques.
 - e. Sous-traitance – se produit quand des entrepreneurs conviennent de ne pas soumissionner ou de ne pas remporter une soumission en échange de l'obtention de contrat de sous-traitance du soumissionnaire retenu.
6. Voici quelques éléments indiquant que les soumissions pourraient être truquées : les soumissionnaires présentent des irrégularités identiques dans leurs soumissions, telles que des fautes d'orthographe ou des calculs erronés; le même fournisseur présente fréquemment la soumission la plus basse; le soumissionnaire gagnant offre des contrats de sous-traitance à des soumissionnaires perdants; il y a une grande différence entre le prix de la soumission gagnante et les autres soumissions; des soumissionnaires semblent au courant de la soumission confidentielle d'un concurrent.¹
7. En l'absence de justification adéquate d'acte répréhensible à la suite de l'enquête menée par le Bureau de la concurrence, 24 contrats à autorisation de tâches ont été attribués (trois entrepreneurs pour chacun des huit volets) par la DGA. Celle-ci a régulièrement communiqué avec le Bureau de la concurrence et a été informée des activités des contrats comportant des

¹ Présentation du Bureau de la concurrence portant sur le truquage d'offres.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

autorisations de tâches. Au 31 mars 2009, ces contrats d'autorisation de tâches étaient tous expirés.

8. Nous avons été informés que, par la suite, la DGA a pris des mesures proactives pour réduire la possibilité que de telles activités se reproduisent en exigeant des entrepreneurs qu'ils certifient ne pas participer à des activités de truquage d'offres dans le cadre de leurs propositions. De plus, la DGA a offert des séances de formation et d'information au personnel des approvisionnements afin de préciser les directives concernant le truquage d'offres qui font partie du Guide des approvisionnements de TPSGC.
9. En octobre 2008, le Bureau de la concurrence a informé TPSGC que son enquête tirait à sa fin et que des accusations au criminel seraient portées à l'endroit de plusieurs entrepreneurs et particuliers offrant des services professionnels en informatique (entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête). L'enquête du Bureau a révélé des irrégularités dans trois demandes de propositions distinctes pour l'ASFC, TC et TPSGC.
10. Une fois les accusations portées, nous avons été informés que la DGA avait adopté un certain nombre de mesures supplémentaires liées aux neuf entrepreneurs visés par l'enquête. Ces mesures consistaient entre autres à donner à ces entrepreneurs l'occasion de fournir un complément d'information aux renseignements contenus dans les déclarations sous serment, ainsi qu'à faire preuve de plus de rigueur dans les réponses aux demandes de soumissions et la gestion des contrats avec les entrepreneurs visés par l'enquête. Ces mesures supplémentaires n'ont pas fait l'objet d'une vérification. De plus, le Sous-ministre a demandé qu'une vérification interne soit entreprise.
11. En décembre 2008, on comptait environ 100 contrats actifs liés aux entrepreneurs visés par l'enquête pour qui TPSGC était l'autorité contractante. En général, ces entrepreneurs fournissaient des services professionnels en informatique au gouvernement fédéral par l'entremise de divers arrangements contractuels mis en place par TPSGC sous forme de contrats à prix forfaitaire et comportant des autorisations de tâches, d'offres à commandes, d'arrangements en matière d'approvisionnement et d'autres instruments préconcurrentiels d'achat. La valeur totale de ces contrats actifs était supérieure à 300 M\$ et ils étaient attribués par TPSGC pour le compte de 14 ministères et organismes fédéraux.
12. Le 17 février 2009, le Bureau de la concurrence a porté des accusations au criminel pour le truquage d'offres relativement à des contrats conclus avec le gouvernement du Canada contre 14 particuliers et sept entreprises. Deux autres entrepreneurs ont fait l'objet d'une enquête relativement au truquage d'offres, mais aucune accusation n'a été portée contre eux. En bref, voici les trois processus de demande de soumissions :
 - ASFC : Huit demandes de soumissions visées par l'enquête sont liées aux contrats comportant des autorisations de tâches précités. Les processus d'appel d'offres pour les contrats de l'ASFC ont été gérés par TPSGC. Des 24 contrats comportant des autorisations de tâches, 18 avaient été attribués à des entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête. Ces entrepreneurs ont offert des services par l'entremise de ces contrats

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

comportant des autorisations de tâches dans sept des huit volets. Les contrats dans le cadre de ces huit volets représentent une somme d'environ 62 M\$.

- TC : Le Bureau a enquêté sur une demande de propositions pour TC, pour laquelle TPSGC n'était pas visé, puisque cette demande était gérée par l'autorité contractante déléguée de Transports Canada. Cette proposition a été annulée et n'a donc débouché sur aucun contrat.
- TPSGC : Le Bureau a également examiné une demande de propositions pour laquelle TPSGC était à la fois l'autorité contractante et le responsable technique. Cette proposition a été annulée et n'a débouché sur aucun contrat.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

13. Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer si les services demandés par la Couronne en vertu des contrats de services professionnels des TI attribués par TPSGC aux entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête avaient été obtenus, et de déterminer si des sommes étaient dues à la Couronne. Ces objectifs s'appliquaient à toutes les phases de la vérification.
14. Cette vérification ne visait pas à évaluer les pratiques administratives liées à ces contrats. Dans le cadre de cette vérification, les vérificateurs internes de l'ASFC ont procédé à une vérification des pratiques administratives de l'ASFC concernant les contrats, à la demande du président de l'ASFC. Ils lui ont déjà fait part des résultats de leur vérification.
15. Pour la phase I, nous avons comparé, pour un échantillon d'autorisations de tâches, les services reçus aux services demandés, selon les définitions des exigences de travail indiquées dans les autorisations de tâches. Nous avons également vérifié si le chargé de projet était satisfait des services obtenus comme l'indique l'attestation des factures en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces procédures appuient les conclusions permettant de savoir si la Couronne a reçu ou non les services demandés. Les sommes dues à la Couronne ont été évaluées par comparaison de la facturation réelle aux modalités du contrat et la vérification de la contrepartie financière payée pour les services obtenus par rapport aux services rendus. Ces procédures appuient les conclusions permettant de savoir si des erreurs de facturation avaient fait en sorte que des sommes étaient dues.
16. La vérification n'a pas évalué le rapport qualité-prix. Par conséquent, la vérification ne permet pas de conclure que les services reçus correspondaient à la meilleure qualité, au meilleur prix.
17. La vérification comportait trois phases. La phase I de la vérification était axée sur les 18 contrats comportant des autorisations de tâches émis pour le compte de l'ASFC et adjugés aux entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête. Pour les neuf volets faisant l'objet d'une enquête, nous avons examiné un échantillon de 50 autorisations de tâches, sur un total de 164. Les données liées aux contrats comportant des autorisations de tâches ont été fournies par

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

l'ASFC et validées par l'entremise de la base de données du Système d'information sur les acquisitions de TPSGC, pour la période du 1^{er} avril 2004 au 30 septembre 2008.

18. La phase II de la vérification était axée sur un échantillon de contrats dont TPSGC était à la fois l'autorité contractante et le responsable technique auprès des neuf entrepreneurs visés par l'enquête. Nous avons sélectionné un échantillon de 25 arrangements contractuels sur 114 arrangements portant sur des services de TI au cours de la période du 1^{er} avril 2004 au 30 septembre 2008. Les objectifs pour la phase II étaient les mêmes que ceux de la phase I, mais les marches à suivre étaient différentes car la phase I ne visait que l'examen des contrats comportant des autorisations de tâches tandis que la phase II portait sur l'examen de plusieurs types différents d'arrangements contractuels, y compris des contrats à prix forfaitaire et comportant des autorisations de tâches, des offres à commande, des arrangements en matière d'approvisionnement et d'autres instruments préconcurrentiels d'achat.
19. La phase III de la vérification a permis d'évaluer d'autres mesures, parmi lesquelles : la transmission d'information à des groupes de vérification interne dans 25 autres ministères et organismes fédéraux relativement aux contrats actifs et terminés avec les entrepreneurs visés au cours des cinq dernières années; la vérification des coûts des contrats²; et l'échantillonnage et l'examen plus approfondis des contrats avec ces entrepreneurs au cours des périodes antérieures à avril 2004.
20. Les résultats de cette vérification se divisent en deux rapports distincts. Les résultats de la phase I, liés à l'ASFC, sont énoncés dans le présent rapport. Ceux des phases II et III, relatifs à TPSGC, sont énoncés dans le deuxième rapport intitulé : « Vérification de services offerts à la Couronne par des entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres – phase II et phase III ».
21. Davantage d'information liée aux objectifs, à la portée, à l'approche et aux critères de la vérification figure à la section « Au sujet de la vérification », à la fin du rapport.

ÉNONCÉ D'ASSURANCE

22. La présente vérification a été réalisée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes*.
23. Les procédures de vérification suivies et les preuves recueillies sont suffisantes et appropriées pour attester de l'exactitude des constatations et des conclusions tirées dans le présent rapport et pour donner une assurance suffisante en matière de vérification. Les constatations et les conclusions s'appuient sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient à ce moment, aux critères de vérification préétablis qui ont été acceptés par la direction. Les

² Une vérification des coûts a comme objectif d'évaluer si les comptes de coûts d'un entrepreneur sont conformes aux modalités du contrat de base.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

constatations et les conclusions s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à l'étendue et à la période visées par la vérification.

OBSERVATIONS – PHASE I – CONTRATS COMPORTANT DES AUTORISATIONS DE TÂCHES AVEC L'ASVC

24. Au cours de la phase I, nous avons examiné les contrats comportant des autorisations de tâches qui ont été attribués par TPSGC pour le compte de l'ASFC, aux neuf entrepreneurs faisant l'objet de l'enquête. Ces contrats visaient à fournir des services professionnels de TI et à soutenir les systèmes et processus de TI de l'ASFC. Bien que les demandes de soumissions de l'ASFC comportaient huit volets et des contrats attribués à trois entrepreneurs pour chaque volet, la vérification a porté sur sept volets et les 18 contrats comportant des autorisations de tâches qui ont été attribués aux entrepreneurs visés par l'enquête.
25. L'ASFC nous a indiqué que l'utilisation de contrats comportant des autorisations de tâches en guise de méthode d'approvisionnement était une mesure temporaire. Cependant, compte tenu du retard dans le lancement de la méthode d'approvisionnement des Services professionnels en informatique centrés sur les tâches, l'ASFC a dû utiliser les contrats comportant des autorisations de tâches pour une plus longue période que prévue.
26. Les contrats de l'ASFC comportant des autorisations de tâches offraient une méthode d'approvisionnement qui permettait d'établir des arrangements contractuels en régime de concurrence pour répondre à ses besoins en informatique et en technologie. En général, une autorisation de tâches est un processus administratif structuré permettant au responsable technique ou au chargé de projet d'autoriser les travaux d'un entrepreneur au fur et à mesure des besoins, conformément aux modalités d'un contrat comportant des autorisations de tâches existant. Les autorisations de tâches sont utilisées pour les services de TI lorsqu'il existe un besoin clair pour une catégorie de services, mais que la nature et les délais du besoin ne peuvent être établis à l'avance.
27. Lorsque le responsable technique ou le chargé de projet identifié dans le contrat comportant des autorisations de tâches a besoin de services professionnels, une autorisation de tâches est émise pour demander à l'entrepreneur de réaliser les travaux indiqués dans un délai précis. Le responsable technique ou le chargé de projet communique avec le fournisseur indiqué dans le contrat comportant des autorisations de tâches, lequel propose une ressource qualifiée. Une autorisation de tâches est alors préparée et signée par le fournisseur et le fondé de pouvoir, le chargé de projet ou le représentant indiqués dans le contrat. Cependant, si la valeur de l'autorisation de tâches dépasse les limites financières indiquées dans le contrat, l'autorité contractante doit signer l'autorisation de tâches avant le début des travaux.
28. L'autorisation de tâches peut être modifiée et approuvée par le responsable technique ou le chargé de projet. Si la modification a pour effet de porter la valeur de l'autorisation de tâches

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

au-delà des limites financières établies dans le contrat, l'autorité contractante de TPSGC doit signer cette modification ainsi que toute autre avant le début des travaux.

29. Après l'établissement du besoin concernant les travaux, mais avant le début de ceux-ci, le chargé de projet doit évaluer la ressource proposée afin de déterminer si elle est suffisamment qualifiée pour exécuter la tâche dans les délais, conformément aux critères d'évaluation établis dans le cadre du processus de demande de soumissions. Une fois les travaux terminés, le chargé de projet doit évaluer si les services obtenus étaient conformes aux services demandés tels qu'ils sont définis dans les exigences de travail énoncées dans l'autorisation de tâches. Le chargé de projet démontre qu'il est satisfait des services rendus, lesquels sont conformes aux modalités du contrat comportant des autorisations de tâches et de l'autorisation de tâches en attestant son acceptation et son accord conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces procédures font en sorte que la Couronne a reçu les services demandés.
30. Avant de payer les travaux, le chargé de projet doit déterminer si les frais facturés sont conformes aux modalités du contrat comportant des autorisations de tâches et de l'autorisation de tâches. Cette procédure permet de s'assurer que la Couronne reçoit une valeur en contrepartie et que les services sont facturés de façon appropriée.

IL SEMBLE QUE LA COURONNE A REÇU LES SERVICES DEMANDÉS FOURNIS PAR DES RESSOURCES QUALIFIÉES; CERTAINES PRÉOCCUPATIONS SONT SOULEVÉES

31. Afin d'évaluer si la Couronne a reçu les services qu'il a demandés, nous avons examiné si les ressources proposées ont été évaluées par l'ASFC quant à leur capacité d'exécuter la tâche dans les délais requis. Nous avons également examiné si les services reçus étaient conformes aux services demandés tels qu'ils sont définis dans les exigences de travail énoncées dans l'autorisation de tâches. Enfin, nous avons examiné si le responsable de projet estimait que les services obtenus étaient conformes aux modalités du contrat et aux exigences de travail précisées dans l'autorisation de tâches.

L'évaluation des propositions semble conforme au contrat comportant une autorisation de tâche dans les cas évalués.

32. Une fois que le besoin concernant une tâche particulière est établi, un énoncé des besoins est communiqué aux fournisseurs. Cet énoncé définit la tâche à exécuter, le délai d'exécution, l'endroit, les déplacements requis et les exigences linguistiques. Les fournisseurs présentent leurs propositions en réponse à l'énoncé des besoins conformément aux modalités du contrat comportant une autorisation de tâche. Ces propositions sont ensuite évaluées les unes par rapport aux autres, dans un mini-appel d'offres.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

33. Le recours au processus concurrentiel pour chaque énoncé des besoins a contribué à faire en sorte que le processus d'autorisation de tâches soit toujours ouvert, transparent et équitable. Une surveillance suffisante des ressources proposées par les entrepreneurs contribue à faire en sorte que cette concurrence avantage la Couronne au maximum.
34. Dans les 18 contrats comportant des autorisations de tâches qui ont été examinés, les modalités exigeaient que l'ASFC présente un énoncé des besoins aux trois entrepreneurs inclus dans le volet et qui pouvaient être invités à fournir des services relativement à ce volet. L'ASFC a procédé à un mini-appel d'offres ou mini-demande de soumissions à la suite des trois propositions reçues pour chaque autorisation de tâches ou énoncé des besoins. Chaque entrepreneur devait proposer une ressource possédant les connaissances et l'expérience requises, qui ont été évaluées selon des critères permettant de déterminer si elles étaient suffisamment qualifiées pour exécuter la tâche dans les délais établis. C'est l'entrepreneur qui a proposé la meilleure ressource pour exécuter la tâche qui a été retenu.
35. Nous nous attendions que la sélection et l'évaluation des ressources proposées nous permettent de nous assurer que ces ressources soient qualifiées pour offrir les services conformément aux besoins énoncés dans le contrat comportant une autorisation de tâches. De plus, nous nous attendions à des preuves qu'une évaluation technique ait été réalisée ou que des grilles aient été établies pour le mini-appel d'offres.
36. Nous avons sélectionné un échantillon discrétionnaire de 50 dossiers d'autorisation de tâches pour les examiner. La section des contrats portant sur les autorisations de tâches précisait que le responsable technique ou le chargé de projet de l'ASFC devait enclencher le processus en remplissant la partie « demande d'autorisation de tâches » dans le formulaire d'autorisation de tâches (l'énoncé des besoins). Nous avons constaté que dans 45 des 50 dossiers, la demande d'autorisation de tâches était remplie par l'ASFC, conformément aux modalités du contrat comportant une autorisation de tâches. Les cinq autres autorisations de tâches n'ont pu être retrouvées, ou les énoncés des travaux qu'elles contenaient étaient incomplets. TPSGC a approuvé les autorisations de tâches en vertu de sa délégation de pouvoirs, et dans la plupart des cas, elles ont dû être approuvées par l'autorité contractante en raison de leur valeur.
37. Lors de l'examen des 50 dossiers d'autorisations de tâches, nous avons constaté que 31 autorisations de tâches contenaient suffisamment de preuves que l'ASFC avait invité les trois entrepreneurs à présenter une proposition à la suite d'un mini-appel d'offres. Une évaluation a été effectuée et des grilles d'évaluation ont été conservées dans les dossiers pour les ressources proposées. Par conséquent, nous pouvons conclure, pour ces autorisations de tâches, que la ressource proposée et acceptée a été évaluée et jugée suffisamment qualifiée pour exécuter la tâche dans les délais requis. Deux autorisations de tâches ont été jugées non conformes.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

38. Malheureusement, pour les 17 autres dossiers, il a été impossible d'obtenir les grilles d'évaluation de l'ASFC. Par conséquent, aucune assurance ne peut être fournie quant à l'évaluation des ressources pour ces autorisations de tâches.

Des problèmes concernant les propositions ont été décelés

39. Les modalités des contrats comportant des autorisations de tâches définissent les obligations contractuelles des fournisseurs. Le non-respect de celles-ci peut donner lieu à différentes sanctions, allant de l'avertissement verbal à la résiliation du contrat.

40. Les modalités des 18 contrats comportant des autorisations de tâches stipulaient que même s'il n'était pas tenu de présenter une proposition, un entrepreneur qui ne répondait pas à trois demandes pour la même catégorie de personnel ou répondait, mais proposait des ressources qui ne répondaient toujours pas aux exigences d'expérience, la Couronne se réservait le droit de résilier le contrat pour manquement. Par conséquent, nous nous attendions à ce que les entrepreneurs proposent leurs meilleures ressources disponibles en réponse à toutes les invitations à soumissionner, de façon à augmenter la probabilité d'obtenir les travaux dans le cadre du processus d'autorisation de tâches.

41. Sur les 33 autorisations de tâches ou énoncés des besoins dont les dossiers contenaient une évaluation, nous avons constaté dans 15 dossiers que seulement une ou deux entreprises sur trois avaient présenté des propositions. C'est l'ASFC qui a la responsabilité de vérifier si les modalités relatives aux ressources proposées sont respectées. Par conséquent, c'est à l'ASFC qu'il incombe d'informer TPSGC lorsque les modalités ne sont pas respectées, mais il appartient à TPSGC de faire le suivi auprès des entrepreneurs. Même si la DGA a indiqué avoir parlé aux entrepreneurs à ce sujet, il y a peu de preuves que le processus d'appel d'offres est surveillé périodiquement ou que la résiliation du contrat avec les entrepreneurs ne présentant pas d'offres de façon régulière a été envisagée.

42. Un autre problème est que nous avons trouvé deux cas où l'entrepreneur qui avait été retenu dans le cadre de l'autorisation de tâches a passé un contrat de sous-traitance avec leur ressource proposée d'un autre entrepreneur qui avait également l'occasion de proposer des ressources pour le même volet. Dans un troisième cas, la ressource qui avait fait l'objet d'un contrat de sous-traitance provenait d'un entrepreneur non admissible à proposer des ressources pour ce volet.

43. Dans le premier cas, la tâche exigeait un développeur Web principal. Selon les dossiers, les trois entrepreneurs dans le volet ont proposé des ressources à l'ASFC pour évaluation. Les ressources proposées par deux des entrepreneurs ont été jugées non conformes. Par conséquent, l'entrepreneur proposant le tarif journalier le plus élevé (700 \$) a été retenu. Cependant, en examinant les feuilles de temps, nous avons constaté que l'entrepreneur retenu avait passé un contrat de sous-traitance avec la ressource de l'une des autres entreprises dans le même volet. Si l'autre entreprise avait proposé cette ressource et avait été retenue, elle

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

aurait facturé à la Couronne un tarif plus bas (525 \$) indiqué dans son contrat. Étant donné que cette ressource a travaillé 248 jours, la Couronne a payé environ 43 500 \$ de plus.

44. Dans le deuxième cas, la tâche exigeait également un développeur Web principal. Comme il a été mentionné précédemment, il a été impossible d'obtenir 17 grilles d'évaluation et dossiers de l'ASFC, et rien ne prouve que tous les entrepreneurs ont présenté une proposition et ont été évalués. Toutefois, comme dans le cas précédent, selon les feuilles de temps, il semble que l'entrepreneur proposant le tarif journalier le plus élevé (600 \$), comme l'indique son contrat, ait passé un contrat de sous-traitance avec la ressource de l'une des autres entreprises dans le même volet. Si l'autre entreprise avait proposé cette ressource et avait été retenue, elle aurait facturé un tarif plus bas (460 \$) indiqué dans son contrat. Étant donné que cette ressource a travaillé 655 jours, la Couronne a payé environ 91 700 \$ de plus.
45. Nous avons également trouvé un cas où l'entrepreneur retenu dans le volet 7 avait passé un contrat de sous-traitance avec une ressource d'un entrepreneur qui avait des contrats comportant des autorisations de tâches dans cinq autres volets, mais pas dans le volet 7. Il avait présenté une proposition pour le volet 7, mais n'avait pas été choisi parmi les trois entrepreneurs qui offraient « la meilleure valeur » et à qui un contrat comportant des autorisations de tâches avait été attribué pour le volet 7.
46. Si la piste de vérification fait la preuve que des sommes peuvent être dues, nous prendrons des mesures.

Les services demandés, quoique mal définis, semblent avoir été reçus

47. Avant d'accepter les services reçus, le chargé de projet doit évaluer si ceux-ci étaient conformes aux services demandés, qui sont définis dans l'énoncé des besoins de l'autorisation de tâches.
48. Vérifier si les services obtenus sont conformes à l'énoncé de travail inclus dans l'autorisation de tâches permet de fournir l'assurance que la Couronne a obtenu les services attendus et les a acceptés.
49. Nous nous attendions à ce que le chargé de projet compare les services obtenus aux services demandés dans l'énoncé des travaux inclus dans l'autorisation de tâches.
50. Nous avons constaté que dans 45 des 50 autorisations de tâches de l'échantillon, l'énoncé des travaux était générique alors que les autres précisaient des tâches ou des besoins bien définis. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si les services obtenus correspondaient aux services reçus en nous fondant sur l'énoncé des travaux.
51. Étant donné ces limites, nous avons examiné les feuilles de temps établies pour déterminer si les ressources avaient exécuté la tâche qui était définie dans l'autorisation de tâches. Le fait d'accepter et d'approuver le temps consacré à l'exécution d'une tâche, de façon continue,

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

indique que le chargé de projet a évalué les services obtenus et reconnaît qu'ils sont conformes à l'autorisation de tâches. Dans l'échantillon de 50 autorisations de tâches examinées, nous avons constaté que 49 dossiers contenaient des feuilles de temps approuvées et signées par le chargé de projet, et qu'ils contenaient également les factures connexes. Il manquait plusieurs factures dans le seul dossier pour lequel l'équipe de vérification n'a pu déterminer si les services demandés ont été obtenus.

Le chargé de projet estime que les services obtenus correspondaient aux services demandés

52. La satisfaction du chargé de projet envers les services obtenus est attestée par la signature de ce dernier conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En signant en vertu de l'article 34, le chargé de projet indique que le paiement peut être fait pour les services obtenus. Plus particulièrement, cela dénote la satisfaction par rapport aux travaux exécutés, ainsi que le respect des modalités du contrat. Cela permet de veiller à ce que la Couronne ne paie que pour des services qu'il reconnaît avoir obtenus.
53. Nous nous attendions à voir une attestation adéquate du chargé de projet conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
54. Nous avons constaté que l'article 34 avait été dûment signé dans 42 des 50 autorisations de tâches examinées. Cela établit que, dans les cas soumis à l'examen, le chargé de projet convenait avoir reçu les services demandés. Dans les huit autres cas, il manquait un nombre limité de factures individuelles conformément à l'article 34.
55. Selon l'analyse qui précède, nous pouvons conclure que dans la plupart des autorisations de tâches soumises à l'examen, la Couronne a reçu les services demandés, puisque les travaux ont été exécutés de la façon demandée, par une ressource qualifiée et que le chargé de projet était satisfait des services obtenus. Dans les cas où nous n'avons pu en arriver à une conclusion, les limites provenaient d'un manque de documentation et non de preuves que les services n'avaient pas été obtenus de la façon demandée.

AUCUNE SOMME DUE A LA COURONNE PAR SUITE D'ERREURS DE FACTURATION

56. Afin d'évaluer si des sommes étaient dues à la Couronne en raison d'erreurs de facturation, nous avons examiné si les montants des factures correspondaient aux modalités des contrats comportant des autorisations de tâches (tarifs pour les catégories de ressources). Nous avons également examiné si les frais correspondaient aux exigences de travaux précisées dans l'autorisation de tâches (catégorie de ressource acceptée et niveau d'effort). En dernier lieu, nous avons calculé de nouveau les frais figurant sur les factures afin de nous assurer qu'ils étaient exacts.

Le tarif négocié pour des ressources précises a été facturé à la Couronne

57. Les tarifs des catégories de ressources facturés par les entrepreneurs devraient être les mêmes que les tarifs négociés dans les modalités du contrat comportant des autorisations de tâches, puisque ceux-ci ont été attribués selon ces tarifs pour ces catégories de ressources. La catégorie de ressource précisée sur la facture et le nombre d'heures nécessaires pour effectuer les travaux devraient correspondre aux éléments acceptés dans l'autorisation de tâches.
58. Cela permet de s'assurer que les frais des services facturés à la Couronne correspondent aux tarifs négociés pour des catégories précises et pour le temps travaillé pour exécuter la tâche. Les frais ne correspondant pas aux tarifs négociés pour des catégories précises ou à une période supérieure/inférieure réellement consacrée à la tâche engendreraient des paiements en trop ou en moins.
59. Nous nous attendions à ce que les tarifs et les catégories précisés dans l'autorisation de tâches correspondent à ceux qui sont précisés dans le contrat comportant des autorisations de tâches. Nous nous attendions également à ce que les tarifs, les catégories et le niveau d'effort facturés correspondent à ceux indiqués dans l'autorisation de tâches.
60. Nous avons examiné toutes les factures comprises dans chacun des 50 dossiers d'autorisation de tâches. Nous avons constaté que les catégories de ressources et les tarifs journaliers précisés dans les factures et les autorisations de tâches correspondaient à ceux indiqués dans les contrats comportant des autorisations de tâches. Il n'y avait aucun calcul erroné et toutes les heures facturées sur les feuilles de temps correspondaient aux heures payées sur les factures. De plus, la signature du chargé de projet, conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, prouve que celui-ci estimait que les prix facturés étaient conformes au contrat comportant des autorisations de tâches. Comme nous l'indiquions précédemment, la signature en vertu de l'article 34 a été obtenue pour 42 des 50 autorisations de tâches. Dans les huit autres cas, il manquait un nombre limité de factures conformément à l'article 34.
61. Puisqu'il a été constaté que les frais facturés étaient exacts, conformes aux modalités du contrat comportant des autorisations de tâches, conformes aux exigences particulières des travaux précisées dans les autorisations de tâches, et acceptées par le chargé de projet, nous pouvons conclure qu'aucune erreur dans les factures soumises à l'examen ne justifie que des sommes soient dues à la Couronne en relation avec ces factures.

Capacité limitée d'évaluer si la contrepartie financière payée correspondait aux services obtenus

62. Afin d'évaluer si la contrepartie financière payée pour les services obtenus correspondait aux services rendus, nous avons analysé la gamme des tarifs de catégories de ressources précises dans les contrats examinés au cours des phases I et II. Cela est important puisqu'une gestion

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

financière adéquate vise entre autres à ce que la Couronne obtienne des services au meilleur tarif.

63. Nous nous attendions à une variation limitée des tarifs entre les entrepreneurs pour des catégories de ressources précises, puisque de nombreux éléments peuvent avoir une incidence sur les tarifs journaliers offerts sur le marché. Les tarifs des ressources peuvent varier selon l'offre et la demande du marché pour des services professionnels de TI à un moment donné. De plus, si un entrepreneur souhaite accroître sa part de marché, il peut offrir des ressources précises à des tarifs inférieurs à ceux de ses concurrents. Certains entrepreneurs offrent des services supplémentaires à la Couronne, qui font augmenter le tarif journalier, tels que des services internes de gestion de projet, de la formation, des prestations de retraite et une assurance de la responsabilité civile.
64. Nous avons examiné les tarifs pour les services professionnels de TI proposés par divers entrepreneurs et pour diverses catégories de ressources dans leurs documents de présentation. Ces entrepreneurs comprenaient les trois entreprises par volet ayant obtenu un contrat, ainsi que les entreprises ayant transmis une proposition, mais sans obtenir un contrat.
65. Quant aux tarifs et catégories analysés, nous avons constaté que les tarifs n'étaient pas vraiment disproportionnés comparativement aux tarifs de la même catégorie de ressources. Toutefois, il peut s'avérer difficile de faire une comparaison puisque chaque contrat, volet et autorisation de tâches peut comprendre une catégorie de ressources qui n'est pas définie de la même façon pour chaque besoin.
66. Par exemple, nous avons constaté que le tarif journalier proposé pour le développeur Web principal était de 700 \$ pour six des huit entrepreneurs ayant présenté des propositions en réponse à la demande de propositions initiale. Deux des entrepreneurs gagnants demandaient un tarif de 700 \$ par jour, ce qui semble raisonnable comparativement aux autres tarifs proposés. Cependant, le troisième entrepreneur a présenté un tarif beaucoup plus bas de 525 \$ par jour.
67. Dans le deuxième exemple, les tarifs journaliers proposés pour les contrôleurs de huit entrepreneurs s'échelonnaient entre 247 \$ et 625 \$ (le tarif journalier moyen est de 408 \$). Les tarifs offerts par les trois entrepreneurs gagnants étaient inférieurs aux tarifs offerts par des entrepreneurs non visés par l'enquête sur le truquage d'offres.
68. L'écart entre le tarif le plus bas et le plus élevé dépendait de la catégorie de ressources particulière. Les pressions exercées par l'offre et la demande, les économies d'échelle ou les services supplémentaires à valeur ajoutée fournis par certains entrepreneurs peuvent causer cet écart. Cela peut également découler du fait que certaines catégories ne peuvent être comparées uniquement d'après leur nom en raison de qualifications variées ou de différences intrinsèques. Toutefois, l'écart pourrait aussi s'expliquer par un truquage d'offres en réponse aux demandes de propositions, par exemple par une suppression des soumissions ou par une

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

rotation des soumissions³. Par conséquent, nous pouvons fournir uniquement une assurance limitée que la contrepartie financière payée correspondait aux services obtenus.

CONCLUSION

69. À l'égard du premier objectif de notre vérification consistant à déterminer si les services demandés par la Couronne en vertu de contrats attribués par TPSGC au nom de l'ASFC à des entrepreneurs visés par une enquête ont été obtenus, nous avons conclu que, pour les dossiers soumis à notre examen :

- À la phase I pour les autorisations de tâches soumises à l'examen, étant donné que les ressources semblent avoir été bien sélectionnées et bien évaluées pour faire en sorte qu'elles soient qualifiées en vue de l'exécution des travaux, que les services obtenus, quoique mal définis, semblent avoir été demandés, et que le chargé de projet a indiqué sa satisfaction quant aux services obtenus, nous pouvons donner l'assurance que la Couronne a reçu les services qu'il a demandés.

70. À l'égard du deuxième objectif de notre vérification consistant à déterminer si des erreurs de facturation pouvaient avoir entraîné des sommes dues à la Couronne en relation avec les contrats attribués par TPSGC à des entreprises visées par l'enquête, nous avons conclu que, pour les factures soumises à notre examen :

- À la phase I, les tarifs journaliers précisés dans les contrats comportant des autorisations de tâches de l'ASFC correspondaient aux tarifs établis dans les autorisations de tâches attribuées et dans les factures. Par conséquent, pour l'échantillon de factures liées aux contrats comportant des autorisations de tâches que nous avons examinées, aucune erreur de facturation ayant entraîné des sommes dues à la Couronne n'a été constatée pour ces factures.
- Puisque les tarifs journaliers d'une catégorie de ressources précise peuvent varier pour différentes raisons, nous ne pouvons confirmer que de façon limitée que la contrepartie financière payée pour les services obtenus correspondait aux services rendus. Toutefois, les tarifs journaliers n'étaient pas énormément disproportionnés comparativement aux tarifs de la même catégorie de ressources.

71. Toutefois, le processus de proposition donne lieu à certaines préoccupations relativement aux autorisations de tâches. Nous avons repéré des cas où les entrepreneurs ne respectaient pas les modalités du contrat car ils ne présentaient pas de façon régulière des propositions pour les autorisations de tâches. Nous avons également repéré des cas où les entreprises qui proposaient des ressources semblaient avoir passé un contrat de sous-traitance avec ces ressources auprès d'autres entrepreneurs qualifiés qui étaient

³ Consulter les définitions de suppression des soumissions et de rotation des soumissions à l'alinéa 5.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

admissibles à proposer ces ressources, mais qui ne l'ont pas fait. Il s'agit d'un fait important puisque l'autre entrepreneur aurait alors dû proposer la ressource à un tarif journalier inférieur selon son tarif établi. Ces mesures soulèvent certaines préoccupations quant au comportement de l'entrepreneur. Nous avons de plus constaté que le suivi exercé par la Couronne du respect des modalités par les entrepreneurs était limité. Enfin, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que des mesures avaient été prises par la Couronne pour corriger la non-conformité.

72. Lorsque des préoccupations liées à la possibilité de truquage d'offres ont été exprimées, TPSGC en a informé le Bureau de la concurrence. Des mesures pour atténuer les risques de truquage d'offres ont également été prises. Après avoir été informé des accusations criminelles qui seraient portées par le Bureau de la concurrence contre les entrepreneurs visés par l'enquête, TPSGC a adopté des mesures supplémentaires pour atténuer les risques liés à la gestion des contrats avec les entreprises visées par l'enquête. Ces mesures n'ont pas été étudiées dans le cadre de la présente vérification.

Réponse de la gestion

La DGA est d'accord avec les recommandations et les conclusions du rapport et a donné suite aux recommandations en mettant en œuvre son plan d'action de gestion dont les détails sont présentés ci-dessous.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

Recommandation 1 : Le SMA, de la DGA, devrait améliorer le suivi des demandes de soumissions et d'exécution des contrats par les entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête, notamment (i) en procédant à un examen plus approfondi de toutes les demandes de soumissions, (ii) en invitant d'autres ministères à surveiller étroitement l'exécution des contrats conformément aux modalités prévues, (iii) en entreprenant des vérifications des coûts, le cas échéant, et (iv) en adoptant des mesures en temps opportun, s'il y a lieu, pour toutes les infractions aux modalités du contrat.

La DGA s'attaque au problème du truquage d'offres en procédant un *examen plus rigoureux des entrepreneurs en cause*.

Une série de mesures ont été entreprises par le Secteur de la GAST de la DGA pour faire en sorte que les entrepreneurs respectent rigoureusement les modalités des contrats, notamment :

1. La validation des soumissionnaires sélectionnés avant l'attribution du contrat;
2. La vérification par le client des enjeux liés aux autorisations des tâches;
3. La vérification des factures;

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

4. La validation préalable à l'attribution d'offres à commandes et d'arrangements en matière d'approvisionnement;
5. L'inspection et l'acceptation des travaux par les ministères clients. (Nota : Puisqu'il s'agit d'une responsabilité du client, le rôle du SMA (DGA) est très limité à cet égard);
6. L'examen périodique de l'état des contrats pour tous les entrepreneurs ayant des contrats avec TPSGC (p. ex. rapports sur les dossiers actifs, documents d'une page, etc.);
7. La mise de côté des documents d'achat si les exigences ne sont pas respectées (p. ex. si le fournisseur n'a plus la capacité financière ou ne répond plus aux exigences en matière de sécurité);
8. L'évaluation des propositions doit être examinée par un agent ayant été formé sur la sensibilisation au truquage d'offres et sur la prévention de cette pratique;
9. L'information préalable du directeur/directeur principal chaque fois que l'un des entrepreneurs (individuellement ou dans le cadre d'une coentreprise) se voit attribuer :
 - un contrat;
 - une offre à commandes/un arrangement en matière d'approvisionnement;
 - un contrat ou une modification pour prolonger la période ou augmenter la valeur du contrat;
 - une modification à une offre à commandes/un arrangement en matière d'approvisionnement pour en prolonger la période.

Recommandation 2 : Le SMA, de la DGA, doit communiquer avec d'autres ministères du gouvernement au nom desquels nous avons attribué des contrats aux entrepreneurs visés par l'enquête et les inviter à accroître la surveillance de l'exécution des contrats.

La DGA a été en contact et le demeure avec les ministères pertinents. De plus, si la Direction générale de la surveillance fournit de nouveaux renseignements sur le sujet, ils seront partagés.

Recommandation 3 : Le SMA, de la DGA, doit accroître la surveillance du respect par les entrepreneurs des modalités des contrats qui relèvent de la surveillance de TPSGC pour faire en sorte que les mesures appropriées soient prises dans les cas où les modalités ne sont pas respectées.

Tous les contrats seront surveillés plus rigoureusement. En plus des mesures destinées aux entrepreneurs en cause, d'autres mesures d'examen relatives à la politique et à la formation ont été adoptées par la DGA (Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique [SPRIGS]).

Des mesures seront prises pour orienter les ministères clients afin que les devis soient clairs.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

Amélioration de la politique et de la formation

1. Le truquage d'offres a fait l'objet d'une attention plus poussée dans les documents d'achat, et les manuels de formation ont été mis à jour en conséquence.
2. Le *Code de conduite pour l'approvisionnement* a été adopté en 2008 où l'on peut voir le libellé « interdisant la corruption et la collusion au cours du processus d'adjudication ».
3. Plus grande sensibilisation grâce à des séances de formation offertes par le Bureau de la concurrence aux agents d'approvisionnement, et grâce à l'intégration de la détection et de la prévention du truquage des offres dans les cours réguliers en approvisionnement.
4. Les clauses et conditions uniformisées d'achat ont été revues et des dispositions supplémentaires relatives au truquage d'offres et à l'activité non concurrentielle ont été ajoutées.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Autorisation

La présente vérification est réalisée à la demande du sous-ministre, en plus du Plan de vérification et d'évaluation pluriannuel axé sur les risques 2008-2011 de TPSGC approuvé par le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère.

Ce rapport de vérification donne une assurance raisonnable uniquement relativement aux domaines présentant le plus grand risque associé aux contrats, à savoir si la Couronne a obtenu les services qu'il a demandés et si des sommes lui sont dues en raison d'erreurs de facturation. De l'information supplémentaire pourrait émerger ultérieurement lorsque le rapport sera présenté, ce qui pourrait avoir une incidence sur les constatations et les conclusions énoncées dans le présent rapport.

Objectifs

Les objectifs de cette vérification étaient les suivants :

- Déterminer si les services demandés par la Couronne en vertu de contrats attribués par TPSGC au nom de l'ASFC à des entrepreneurs visés par une enquête ont été obtenus;
- Déterminer si des erreurs de facturation pouvaient avoir entraîné des sommes dues à la Couronne en relation avec les contrats attribués par TPSGC à des entreprises visées par l'enquête.

Cette vérification ne visait pas à évaluer les pratiques administratives de l'ASFC liées à ces contrats. Pendant que cette vérification avait lieu, les vérificateurs internes de l'ASFC ont procédé à une vérification des pratiques administratives de l'ASFC concernant les contrats, à la demande du président de l'ASFC. Ils lui ont déjà fait part des résultats de leur vérification.

À la phase I, comme échantillon d'autorisations de tâches nous avons comparé les services obtenus aux services demandés selon la définition de chacune des exigences de travail précisées dans les autorisations de tâches. Nous avons également vérifié si le chargé de projet était satisfait des services obtenus comme l'indique l'attestation des factures en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces procédures appuient les conclusions permettant de savoir si la Couronne a reçu ou non les services demandés. Les sommes dues à la Couronne ont été évaluées par la comparaison de la facturation réelle aux modalités du contrat et par la vérification de la contrepartie financière payée pour les services obtenus par rapport aux services rendus. Ces procédures appuient les conclusions permettant de savoir si des erreurs de facturation avaient fait en sorte que des sommes étaient dues.

La vérification n'a pas évalué le rapport qualité-prix. Elle ne permet donc pas de conclure que les services reçus correspondaient à la meilleure qualité, au meilleur prix.

Portée et approche

La vérification a été réalisée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes*.

Les travaux sur place ont été menés de janvier 2009 à janvier 2010. La vérification se divisait en trois phases. Puisqu'aucun contrat n'a été engendré par les demandes de soumissions de TC et de TPSGC, nous n'avons pas examiné ces activités plus avant. Au cours de la phase I, nous avons examiné les contrats comportant des autorisations de tâches et les autorisations de tâches connexes de l'ASFC. Au cours de la phase II, nous avons examiné les arrangements contractuels pour lesquels TPSGC était à la fois le responsable technique et l'autorité contractante, et qui avaient été attribués aux entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête de TPSGC. Au cours de la phase III, nous avons examiné des mesures supplémentaires selon le résultat des deux premières phases.

Au cours de la phase I, même si la demande de soumissions de l'ASFC comportait huit volets et trois entrepreneurs conformément à chaque volet, nous nous sommes concentrés sur les 18 contrats comportant des autorisations de tâches ayant été attribués aux entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête. Ces contrats étaient gérés par l'ASFC, agissant à titre de chargé de projet, et avaient été obtenus par l'entremise de la DGA, agissant en tant qu'autorité contractante. Les 164 autorisations de tâches et l'information relative aux sept volets visés et les renseignements connexes ont été fournis par l'ASFC et confirmés à l'aide des données sur les contrats contenues dans les dossiers de la DGA. L'approche liée au choix d'un échantillon constitué de 50 autorisations de tâches était fondée sur les connaissances et l'expérience cumulatives de l'équipe de vérification en matière de contrats, ainsi que sur d'autres critères. Ces critères comprenaient les autorisations de tâches ayant une valeur légèrement inférieure au seuil d'autorisation de l'ASFC ainsi qu'un pourcentage de toutes les autorisations de tâches pour chaque contrat. Une équipe de vérification conjointe composée des vérificateurs de TPSGC et de l'ASFC s'est chargée de l'examen. L'équipe conjointe a soumis à l'examen les dossiers contractuels et de projet pour l'échantillon de 50 autorisations de tâches. Les vérificateurs de TPSGC ont examiné les documents et analysé les questions administratives qui peuvent être sources de préoccupations. Des entrevues et des réunions ont été tenues avec les gestionnaires de la DGA de TPSGC. Les entrevues devaient être menées par les vérificateurs de l'ASFC, de concert avec le chargé de projet lié au contrat.

Au cours de la phase II, nous avons examiné les arrangements contractuels en matière de services conclus avec les entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête et pour lesquels TPSGC était à la fois l'autorité contractante et le responsable technique. Un ensemble de 114 arrangements contractuels actifs et clos conclus avec ces entrepreneurs a été extrait de la base de données du Service d'information sur les achats, pour la période du 1^{er} avril 2004 au 30 septembre 2008. La vérification a permis d'examiner tous les types d'arrangements contractuels conclus avec les entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête, y compris les contrats de services, les arrangements en

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

matière d'approvisionnement et les offres à commandes, ainsi que les commandes subséquentes connexes, ainsi que les contrats comportant des autorisations de tâches et les autorisations de tâches connexes. Nous avons sélectionné un échantillon de 25 arrangements contractuels avec des entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête, et avons examiné les 14 arrangements ayant permis d'obtenir des services.

Les objectifs pour la phase II étaient les mêmes que ceux de la phase I, mais les marches à suivre étaient différentes car la phase I ne visait que l'examen des contrats comportant des autorisations de tâches tandis que la phase II portait sur l'examen de plusieurs types différents d'arrangements contractuels, y compris des contrats à prix forfaitaire et comportant des autorisations de tâches, des offres à commande, des arrangements en matière d'approvisionnement et d'autres instruments préconcurrentiels d'achat.

La phase III de la vérification a permis d'évaluer d'autres mesures, notamment : la transmission d'information à des groupes de vérification interne dans 25 autres ministères et organismes fédéraux relativement aux contrats actifs et terminés avec les entrepreneurs visés au cours des cinq dernières années; la vérification des coûts des contrats; et l'échantillonnage et l'examen plus approfondis des contrats avec ces entrepreneurs au cours des périodes antérieures à avril 2004.

La vérification a été coordonnée avec la vérification des contrats comportant des autorisations de tâches de la DGSIT. L'information sur les quatre contrats comportant des autorisations de tâches gérés par la DGSIT et attribués aux trois entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête a été communiquée.

La documentation et les processus pertinents ont été examinés. En nous fondant sur une analyse de l'information et sur les preuves recueillies, l'équipe de vérification a formulé ses constatations et ses conclusions, qui ont été validées par les gestionnaires responsables. Les deux rapports finaux provisoires (l'un couvrant la phase I et l'autre les phases II et III) seront présentés au Comité de vérification et d'évaluation de TPSGC, et leur approbation par le sous-ministre sera recommandée.

Critères

Les critères utilisés pour évaluer les arrangements contractuels conclus avec les entrepreneurs faisant l'objet d'une enquête de TPSGC étaient principalement fondés sur la *Politique sur les contrats du Conseil du Trésor* et sur l'Avis relatif aux politiques 75 de la DGA traitant des autorisations de tâches.

Les critères étaient les suivants :

- La Couronne a reçu les services demandés.
- Les frais liés aux services rendus correspondaient aux modalités des contrats comportant des autorisations de tâches ainsi qu'aux exigences de travail précisées dans les autorisations de tâches.

2008-724 Vérification de services reçus par la Couronne d'entreprises en technologie de l'information accusées, par le Bureau de la concurrence, d'avoir adopté des pratiques irrégulières de présentation des offres, phase I
Rapport final

- La contrepartie financière payée en échange des services obtenus correspondait aux services rendus.

Nous nous attendions à ce que les critères suivants soient appliqués à la vérification des coûts, le cas échéant. Nous nous attendions à ce que :

- Les systèmes d'enregistrement des heures des entrepreneurs et les dossiers de facturation soutiennent les factures transmises à la Couronne pour les services rendus.

Travaux de vérification terminés

Les travaux de vérification sur place ont été essentiellement terminés le 31 janvier 2010.

Équipe de vérification

La vérification a été menée par les membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation, sous la direction générale du chef adjoint de la surveillance. La vérification a été examinée par la fonction d'évaluation de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.