

# Chapitre 7

## Administration des contrats

### Contenu

Contexte . . . . .	139
Étendue . . . . .	139
Résumé des résultats . . . . .	141
Observations générales . . . . .	142
Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires . . . . .	147
Contrats de services de conciergerie . . . . .	154

# Administration des contrats

## Contexte

**7.1** Dans notre rapport de 1997, nous avons relevé trois cas où le gouvernement provincial n'avait pas obtenu un contrat signé avant la fourniture des biens et services par les titulaires de contrat.

**7.2** Deux cas se sont produits durant l'exercice 1996-1997. Le premier avait trait à des travaux réalisés par IBM pour le compte du ministère des Finances, tandis que le second portait sur un contrat de location pour un service d'ambulance aérienne. Dans les deux cas, la signature du contrat avait eu lieu un certain temps après son entrée en vigueur. Le troisième cas concerne du travail effectué par Andersen Consulting et fait l'objet d'un examen détaillé dans notre rapport de 1995.

**7.3** Notre rapport de 1998 aussi accorde une place importante aux contrats. En 1997-1998, notre travail a porté entre autres sur le ministère du Développement économique et du Tourisme, le ministère de la Santé et des Services communautaires, le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général, ainsi que sur le projet routier reliant Fredericton et Moncton et sur les projets Evergreen et Wackenhut. Dans le cadre de ces travaux, nous avons examiné l'approbation des contrats et les modalités de surveillance des contrats pour ce qui est des arrangements de financement, des baux et de l'achat de biens et de services.

**7.4** Notre travail et nos constatations des deux dernières années montrent très clairement l'importance des contrats conclus entre le gouvernement provincial et ses fournisseurs. La signature d'un contrat guide et régit les relations entre les parties et l'attribution des responsabilités. Les contrats prennent encore plus d'importance lorsque les incidences de ces contrats s'échelonnent sur un grand nombre d'exercices.

**7.5** De plus en plus de services gouvernementaux sont fournis par le secteur privé au moyen d'arrangements de privatisation, de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'impartition. Bon nombre de ces contrats ont une durée qui s'échelonne sur plusieurs exercices.

## Étendue

**7.6** L'objectif de ce projet de vérification de large portée était de déterminer quels sont les mécanismes en place pour veiller à ce que les contrats soient gérés conformément aux modalités négociées.

**7.7** Dans l'usage courant, le sens du terme « contrat » est vaste. Notre bureau n'a pas les ressources suffisantes pour vérifier tous les genres de contrats dans tous les ministères du gouvernement provincial.

**7.8** Pour les besoins de notre projet de vérification, nous avons défini un « contrat » comme une entente entre le gouvernement provincial et au moins une partie de l'extérieur (à l'exclusion des organismes ou sociétés de la Couronne, des hôpitaux et des foyers de soins). Nous avons limité notre travail aux contrats dont la durée est d'une année ou plus et qui servent à satisfaire à des engagements opérationnels permanents (plutôt qu'à des engagements de capital).

**7.9** Notre premier objectif a été de déterminer la mesure dans laquelle les cadres supérieurs au gouvernement étaient au courant des contrats en cours au moment de notre examen. Cette connaissance a été définie comme la mesure dans laquelle les cadres supérieurs étaient capables de fournir des informations importantes sur les contrats en cours, notamment si les contrats faisaient l'objet d'une surveillance suffisante.

**7.10** Pour évaluer la connaissance des contrats dans les ministères, notre bureau a élaboré quatre critères principaux. Nos constatations relatives à chacun de ces critères sont présentées sous la rubrique Observations générales.

**7.11** Pour étudier ce premier objectif, nous avons distribué des questionnaires et mené des entrevues avec des représentants de huit grands ministères du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Ensuite, nous avons défini deux autres objectifs. Le premier était de déterminer la mesure dans laquelle le rendement des contrats est surveillé et communiqué. Le second était de déterminer la mesure dans laquelle l'attribution du contrat a permis d'obtenir les résultats convenus au moment convenu et au prix convenu. Pour évaluer la surveillance, le rapport et la prestation, nous avons défini d'autres critères. Ces critères ont servi à l'examen de l'administration des contrats dans certains secteurs du ministère de la Santé et des Services communautaires et du ministère de l'Approvisionnement et des Services.

**7.12** Notre travail aux ministères a consisté dans l'examen de 14 contrats au ministère de la Santé et des Services communautaires et de 5 contrats au ministère de l'Approvisionnement et des Services. Au ministère de la Santé et des Services communautaires, nous avons examiné différents contrats de prestation de services à la Division de la famille et des services sociaux communautaires. Il peut s'agir aussi bien de contrats de services d'aide familiale que de services de counseling et de réadaptation. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, notre bureau estime que notre échantillon de contrats représente des dépenses annuelles de 12 millions de dollars en services pour la

Division de la famille et des services sociaux communautaires (FSSC) du ministère de la Santé et des Services communautaires.

**7.13** Les contrats au ministère de l'Approvisionnement et des Services sont des contrats de services de conciergerie gérés en vertu du Programme de gestion des installations. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, notre bureau estime que notre échantillon de contrats a une valeur de 338 000 \$ et représente 1 % des dépenses annuelles du Programme de gestion des installations du ministère de l'Approvisionnement et des Services.

**7.14** Nos constatations ayant trait à la surveillance, au rapport et à la prestation sont présentées sous les rubriques Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires et Contrats de services de conciergerie.

## Résumé des résultats

**7.15** Le gouvernement n'observe pas l'exigence de la *Loi sur l'administration financière* prévoyant que tous les contrats doivent être soumis au contrôleur.

## Observations générales

**7.16** Aucun registre central des principales clauses financières ou non financières des contrats n'est tenu à l'échelle des ministères. De tels registres faciliteraient la surveillance.

**7.17** La responsabilité de la surveillance des contrats est correctement attribuée.

**7.18** La responsabilité de la surveillance des contrats incombe rarement à la haute direction au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Aucun mécanisme officiel n'est en place pour faire rapport à la haute direction de l'état des principales clauses financières et non financières.

## Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires

**7.19** Parmi les 14 contrats examinés, 2 n'étaient toujours pas signés à l'achèvement du contrat. Tous les autres contrats examinés ont été signés après la date d'entrée en vigueur du contrat.

**7.20** Pour 10 des 14 contrats examinés, les variations dans le volume de services fournis n'auraient eu aucune incidence immédiate sur les paiements versés au titulaire de contrat. Cela s'expliquerait en partie par le fait que les paiements sont davantage une forme de subvention que l'achat d'un service.

**7.21** Dans les cas où des normes encadrent le programme, on ne trouve dans le contrat aucun renvoi explicite aux conséquences de la non-conformité aux normes sur les montants ou les calendriers de paiements prévus au contrat.

**7.22** Il existe de l'information pertinente et fiable au moyen de laquelle on peut évaluer le rendement des titulaires de contrat. Il semble toutefois que cette information, qui permettrait au ministère d'évaluer le rendement des titulaires de contrat, ne soit pas toujours obtenue.

**7.23** Lorsque l'information nécessaire pour l'évaluation est connue et obtenue, il ne semble pas qu'elle soit analysée en temps opportun. De plus, les exigences en matière d'information de ce genre ne sont pas énoncées en bonne et due forme dans les modalités du contrat.

**7.24** Le ministère doit mettre en œuvre une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les titulaires de contrat offrent des services qui répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les modalités du contrat. Il s'agirait notamment pour le ministère d'informer régulièrement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard des services.

## Contrats de services de conciergerie

**7.25** Le ministère devrait s'assurer que la nature et la fréquence des évaluations des titulaires de contrat et la date limite des évaluations sont précisées dans les modalités des futurs contrats.

**7.26** Le ministère devrait obtenir de l'information pertinente et fiable pouvant servir à l'évaluation du rendement des titulaires de contrat. On pourrait envisager l'utilisation régulière de listes de vérification pour documenter l'inspection du travail des préposés à l'entretien.

**7.27** Le ministère doit mettre en œuvre une approche plus structurée et proactive pour s'assurer que les titulaires de contrat offrent des services qui répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats.

## Observations générales

**7.28** Notre premier critère était le suivant :

*Les ministères devraient en tout temps connaître les contrats en cours à leurs ministères et être en mesure de fournir de la documentation à leur sujet.*

**7.29** En cherchant à déterminer quels contrats étaient en cours au moment de notre examen, nous avons constaté qu'il serait utile d'avoir un registre central des contrats au gouvernement.

**7.30** La *Loi sur l'administration financière* [paragraphe 38(3)] précise que : « Chaque contrat entraînant le paiement de deniers publics doit être soumis au contrôleur après sa conclusion ». Jusqu'en octobre 1998, le Manuel d'administration du gouvernement attribuait à la personne autorisant le paiement la responsabilité de s'assurer que le

contrôleur reçoive une copie des contrats juridiques. Depuis, cette exigence a été abandonnée.

**7.31** Notre enquête a révélé que les exigences de la *Loi sur l'administration financière* ne sont plus respectées depuis un certain temps. Étant donné le volume important de documents que l'exigence en question entraînerait, l'interprétation qu'a donné le Bureau du contrôleur à la loi est que les ministères doivent conserver les contrats et les mettre à la disposition du contrôleur sur demande.

#### **Recommandation**

**7.32** **Le gouvernement devrait se conformer à la *Loi sur l'administration financière*. Si l'application de la loi s'avère peu commode ou qu'il existe une méthode plus efficace d'assurer un contrôle sur les contrats, il faudrait alors envisager de modifier la loi.**

#### **Réponse du ministère**

**7.33** Voici la réponse du Bureau du contrôleur à notre recommandation :

*Notre bureau a décidé qu'il serait plus efficace que les ministères conservent les contrats et les mettent à notre disposition si nous voulons les examiner. Nous avons informé les ministères en conséquence.*

*Nous avons l'intention de modifier le paragraphe 38(3) pour préciser que tous les ministères seront responsables de la conservation des contrats. [Traduction]*

**7.34** Comme il n'est tenu aucun registre gouvernemental central, par défaut, les ministères sont chargés de la conservation des contrats.

**7.35** La presque totalité des ministères ont adopté une démarche décentralisatrice dans l'organisation de leurs contrats. Au sein des ministères, la responsabilité des contrats est affectée à la direction ou à la division responsable du programme ou du budget visé par le contrat, c'est-à-dire aux centres de responsabilité confiés aux gestionnaires.

**7.36** Comme les contrats sont attribués à de nombreux centres de responsabilité, il est impossible d'obtenir une perspective ministérielle du nombre, de la nature ou de la valeur pécuniaire des contrats en cours à un moment donné. Seul le gestionnaire du centre de responsabilité est en mesure de produire de l'information détaillée sur la nature, le nombre et la valeur pécuniaire des contrats en cours dans sa direction ou sa division.

**7.37** Nos constatations relatives au ministère de la Santé et des Services communautaires confirment une telle situation. Pour les contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires signés au bureau central, un coordonnateur de projet à

l'Unité de soutien exécutif et des programmes a pu nous fournir des informations générales sur la nature, le nombre et la valeur pécuniaire des contrats. Bien que nous n'ayons pas pu accéder immédiatement à des informations détaillées, il n'a pas été difficile d'en faire la liste en obtenant et en examinant les contrats en cours.

**7.38** Pour les contrats de la division FSSC signés dans une région, le directeur régional et le coordonnateur administratif régional ont pu nous fournir des informations générales sur la nature, le nombre et la valeur pécuniaire des contrats en cours. Comme dans le cas des contrats signés au bureau central, des informations plus détaillées ont pu être recueillies en obtenant et en examinant les contrats.

**7.39** Au ministère de l'Approvisionnement et des Services, notre bureau a pu obtenir une liste détaillée des contrats de services de conciergerie, dressée auparavant par le gestionnaire des Services financiers et de soutien de la Direction de la gestion des installations.

**7.40** Notre deuxième critère était le suivant :

*Les ministères doivent en tout temps connaître les principaux engagements financiers et non financiers des contrats en cours à leur ministère et être en mesure de fournir de la documentation à leur sujet.*

**7.41** À la lumière de l'observation précédente selon laquelle aucun registre gouvernemental ou ministériel des contrats n'était tenu au moment de notre examen, notre bureau a conclu de la même façon qu'aucun registre des principaux engagements financiers et non financiers des contrats ne pouvait exister. S'ils existaient, les registres des engagements financiers et non financiers se limiteraient à chaque centre de responsabilité.

**7.42** Nos questionnaires et nos entrevues dans les ministères ont confirmé une telle situation.

**7.43** Au ministère de l'Approvisionnement et des Services, certains engagements financiers et non financiers sont compris dans l'information tenue et fournie par le ministère. Le registre contient des informations non financières importantes telles que la durée des contrats et toute prolongation, mais d'autres clauses non financières n'y figurent pas. Voici des exemples d'informations non financières que nous considérons importantes : les résultats et les dates des inspections de nettoyage, le dépôt au ministère d'un certificat d'assurance par le titulaire de contrat tel que l'exige le contrat et, le cas échéant, les résultats de vérifications de casier judiciaire.

**7.44** Au ministère de la Santé et des Services communautaires, il n'y avait aucun registre par centre de responsabilité détaillant ou résumant

les clauses financières et non financières des contrats en cours au bureau central ou en région.

**7.45** Sans registre des principaux engagements financiers et non financiers des contrats à l'échelle du ministère ou par centre de responsabilité, il est possible que d'importants aspects administratifs aient été ignorés. Ainsi, les options de renouvellement et les dates des avis, le droit d'effectuer des inspections et des vérifications et le dépôt de documents importants comme les polices d'assurance peuvent être omis si aucun registre n'est tenu pour mettre les omissions en évidence.

### *Recommandation*

**7.46 Un registre des contrats devrait être tenu dans chaque centre de responsabilité ou à l'échelle du ministère. Le registre comprendrait de l'information sur les principaux engagements financiers et non financiers et serait organisé de manière à permettre un examen et un suivi efficaces.**

**7.47** Voici notre troisième critère :

*Si la haute direction ne l'assure pas, la responsabilité de chaque contrat ou série de contrats devrait être confiée à un membre approprié du personnel.*

**7.48** La haute direction délègue largement la responsabilité de la surveillance des contrats aux gestionnaires des centres de responsabilité et à leurs employés par le mécanisme du pouvoir de dépenser. Selon le Manuel d'administration du gouvernement, les personnes ayant le pouvoir de dépenser sont responsables et doivent rendre compte des dépenses imputées à leurs budgets, et elles sont tenues de vérifier les exigences contractuelles et de s'assurer que les prix payés en contrepartie des biens et services obtenus sont corrects et raisonnables.

**7.49** Dans le cas de la division FSSC du ministère de la Santé et des Services communautaires, la plupart du temps, la responsabilité de la surveillance des contrats est attribuée au bureau qui a signé le contrat, c'est-à-dire le bureau central ou un bureau régional.

**7.50** La surveillance des contrats incombe au directeur général qui a le pouvoir de dépenser les sommes nécessaires pour payer les contrats. Le manuel des normes sur les achats de services du ministère attribue la responsabilité à l'agent de contrat de chaque bureau régional. À moins qu'il soit délégué à d'autres dans la région, le directeur général assume ce rôle.

**7.51** La responsabilité de la surveillance des contrats signés au bureau central est confiée au coordonnateur de projet de l'Unité de soutien exécutif et des programmes, qui a le pouvoir de dépenser pour payer les contrats. Le manuel des normes sur les achats de services du ministère attribue la responsabilité de la surveillance des contrats à un

agent de contrat provincial. Le coordonnateur de projet mentionné semble agir à ce titre.

**7.52** Le ministère de l'Approvisionnement et des Services a attribué les tâches de surveillance des services de conciergerie d'une manière semblable. Les contrats sont confiés aux gestionnaires régionaux, chacun ayant la responsabilité de veiller à l'entretien des bâtiments sur son territoire géographique et à ce que les titulaires de contrat de services livrent des services acceptables. De plus, chaque gestionnaire régional a reçu le pouvoir de dépenser pour payer les titulaires de contrat.

**7.53** En conséquence, notre bureau peut conclure que la responsabilité de la surveillance des contrats a été attribuée de manière raisonnable et pertinente aux employés qui ont une connaissance suffisante du titulaire de contrat et de son rendement ainsi que l'autorité d'agir sur les paiements versés aux titulaires de contrat.

**7.54** Notre quatrième critère est le suivant :

*Les ministères devraient surveiller les principaux engagements financiers et non financiers des contrats en cours à tout moment, ou recevoir régulièrement à cet égard de la documentation des employés désignés.*

**7.55** Nos questionnaires et nos entrevues laissent entendre qu'aucun rapport officiel n'est fait à la haute direction de l'état des principaux engagements financiers et non financiers. De tels rapports permettraient aux cadres supérieurs de s'assurer que les titulaires de contrat, ou les groupes de titulaires de contrat, respectent les ententes signées. Des indicateurs de rendement objectifs (tâches, normes à observer, etc.) devraient être mis par écrit et appliqués, et il devrait être fait rapport sur leur état à intervalles périodiques pour permettre aux ministères de réagir rapidement en cas de mauvais rendement.

**7.56** La haute direction reçoit des rapports au besoin seulement. Souvent, il faut attendre que le surveillant immédiat demande un rapport à ses subalternes, et les gestionnaires des centres de responsabilité ne fournissent pas toujours de rapport de leur propre initiative. Tant au ministère de la Santé et des Services communautaires qu'au ministère de l'Approvisionnement et des Services, les entrevues ont révélé l'absence de rapports réguliers et officiels à la haute direction sur l'état des contrats en cours.

**7.57** En l'absence de rapports réguliers et officiels, la probabilité que des cadres supérieurs ne soient pas tenus au courant de questions administratives ou opérationnelles importantes augmente, ce qui pourrait mener à la prestation de biens ou de services insatisfaisants par les titulaires des contrats passés avec le gouvernement provincial.

## Contrats de la Division de la famille et des services sociaux communautaires

### Surveillance et rapport relatifs aux contrats

*Les contrats doivent être exécutés, signés et datés correctement.*

**7.58** Notre bureau a examiné huit contrats de FSSC signés au bureau central et au moyen desquels le ministère de la Santé et des Services communautaires a acheté des biens et des services au cours de l'exercice 1998-1999.

**7.59** L'un des contrats de 1998-1999 n'était toujours pas signé à la date de notre examen et n'a donc pas été parachevé en aucun temps durant la période du contrat. Les autres contrats ont été parachevés entre 21 et 162 jours après la date d'entrée en vigueur du contrat. Au moment de notre examen vers la fin de mai 1999, aucun des contrats visant 1999-2000 n'avait encore été parachevé et signé.

**7.60** Notre bureau a aussi examiné six contrats régionaux de FSSC. L'un des contrats de l'exercice 1998-1999 n'était pas signé au moment de notre examen et n'a donc pas été parachevé en aucun temps durant la période du contrat. Les cinq autres contrats ont été parachevés entre 154 et 217 jours après la date d'entrée en vigueur du contrat.

**7.61** Nos constatations nous préoccupent. Afin de protéger les intérêts du gouvernement provincial et des contribuables, tous les contrats devraient être signés avant la prestation de services et le versement de paiements.

**7.62** Dans certains cas où le contrat a expiré avant son renouvellement, le ministère a indiqué qu'il ne voulait pas parachever un nouveau contrat avant la réception des états financiers vérifiés de l'exercice précédent ou l'approbation du budget du ministère pour l'exercice suivant. Si l'on veut que les contrats soient parachevés en temps opportun, il faudrait résoudre ces préoccupations. Une solution serait d'intégrer aux contrats une clause qui permet des rajustements des paiements futurs.

### Recommandation

**7.63** **Le ministère devrait s'assurer que tous les contrats sont négociés et signés avant la date d'entrée en vigueur du contrat.**

### Réponse du ministère

**7.64** *Depuis quelques années, la division a l'habitude de poursuivre les contrats après le 1<sup>er</sup> avril, jusqu'à la signature de nouveaux contrats. Les organismes communautaires sont au courant de cette pratique, car ils savent que le gouvernement doit s'assurer d'avoir les sommes nécessaires dans son budget et recevoir leurs états financiers vérifiés annuels avant de signer (les états financiers vérifiés sont importants dans les cas où l'arrangement de financement est semblable à une subvention). Le contrat type sera révisé pour faire en sorte que le libellé tienne compte de l'intention et de la pratique. [Traduction]*

### Paiement et volume de service

**7.65** Au cours de l'examen des contrats, notre bureau a observé que le montant des paiements dépend du taux payé (fixé par le ministère) et du volume d'activité (unités de service dispensées par le titulaire de

contrat). Dans certains cas, le titulaire de contrat est également tenu de se conformer à des normes additionnelles relatives aux programmes.

**7.66** Cependant, notre examen d'un échantillon de 14 contrats ainsi que nos discussions subséquentes avec le personnel du ministère ont révélé que 10 contrats avaient en réalité fait l'objet de paiements forfaitaires ou d'une série de paiements sur lesquels les variations dans le volume ou dans la conformité aux normes n'auraient eu aucune incidence immédiate. Si le titulaire de contrat s'écarte des modalités du contrat, les paiements seront uniquement modifiés par un rajustement au cours de mois futurs ou de l'exercice suivant.

**7.67** Notre bureau a déterminé que, dans de nombreux cas, le ministère a recours à un contrat type calculé par « unité de service » pour acheter des services de titulaires de contrat, alors que les paiements se rapprochent davantage d'une subvention. Dans trois contrats, le terme « subvention » figure dans les modalités décrivant les paiements qui seront versés au titulaire de contrat. Le contrat type se trouve dans le manuel des normes sur les achats de services du ministère.

**7.68** Pour ces contrats, le calcul des montants part d'un paiement forfaitaire prévu au budget et d'un volume annuel. Le calendrier des paiements, toutefois, n'est pas fondé sur le volume mais sur des montants mensuels fixes. Les organisations n'avaient envoyé aucune facture en contrepartie des paiements, bien que des rapports statistiques reçus par la suite soient censés justifier les paiements versés par le ministère.

**7.69** Les 4 autres contrats de notre échantillon de 14 contiennent des conditions explicites qui lient les paiements au volume, et les titulaires de contrat doivent présenter des factures pour amorcer le traitement du paiement.

**7.70** Que l'intention du ministère soit de verser une subvention ou d'acheter des services, les résultats obtenus montrent clairement que le titulaire de contrat qui n'atteint pas le volume prévu pourrait voir le calendrier et le montant de ses paiements touchés de différentes façons. Mais, le même contrat type s'applique aux deux situations. Ce faisant, le ministère sème la confusion tant parmi le personnel ministériel que parmi le personnel des titulaires de contrat sur le sens et les incidences des modalités du contrat fixant des volumes de services mensuels. Dans la majorité des contrats examinés, il faudrait du temps avant que les variations dans les volumes aient une incidence sur les paiements.

**7.71** Il serait peut-être souhaitable d'avoir un large éventail d'ententes entre le ministère et ses fournisseurs. Dans les cas où le paiement prend la forme d'une subvention, une entente de subvention

ou de subvention conditionnelle pourrait être plus pertinente que le contrat type d'achat de services actuellement utilisé.

**Recommandations**

**7.72 Le ministère devrait examiner la pertinence d'appliquer aux organisations dont le financement au moyen de subventions est le plus approprié les normes sur les achats de services et le contrat type fourni dans le manuel, qui lie les paiements au volume.**

**7.73 Dans les cas où le contrat type est jugé approprié, le ministère devrait s'assurer que les contrats passés avec les fournisseurs stipulent clairement les conséquences de l'omission par le fournisseur d'atteindre le volume prévu sur les calendriers et les montants des paiements.**

**Réponse du ministère**

*7.74 Le ministère examinera sa démarche et ses arrangements contractuels avec les fournisseurs de services pour s'assurer que la directive sur les achats de services, qui lie les paiements au volume, est correctement appliquée. Si le modèle de contrat d'achat de services qui lie le paiement au volume ne convient pas à un service en particulier, le ministère aura recours au financement par subvention et modifiera en conséquence ses arrangements contractuels avec les organismes.*  
[Traduction]

**Satisfaction des normes des programmes**

**7.75** Sept des contrats examinés stipulent clairement que le titulaire de contrat doit observer des « normes de programme » dans la prestation des services. Dans ces contrats, aucune disposition ne décrit explicitement les conséquences sur les paiements ou les calendriers de paiement si le titulaire de contrat ne satisfait pas aux normes de programme énoncées.

**Recommandation**

**7.76 Le ministère devrait s'assurer que les contrats passés avec les fournisseurs stipulent clairement les conséquences de l'omission par le fournisseur d'observer les normes de programme.**

**Réponse du ministère**

*7.77 Lorsque le personnel régional apprend que les titulaires de contrat ne se conforment pas aux normes de programme, des mesures appropriées sont prises pour corriger la situation. S'il ya des risques pour le client, il peut être mis fin au contrat [...]*

*7.78 Cependant, le ministère examinera les contrats pour s'assurer que, le cas échéant, les calendriers de paiements et les normes de programme applicables sont clairement liés.* [Traduction]

**De l'information pertinente et fiable doit être obtenue pour juger du rendement du contrat**

**7.79** À la lumière de notre examen du contrat type et des échantillons de contrats réels, nous avons dressé une liste de points sur lesquels la majorité des titulaires de contrat pourraient être évalués. Ces points sont les suivants :

- l'assurance que le titulaire de contrat a effectivement fourni les services;
- la satisfaction du ministère à l'égard des services;
- la tenue par le titulaire de contrat de dossiers de programmes et de dossiers financiers convenables;
- la prestation de services conformes aux normes;
- le caractère approprié des politiques relatives au personnel;
- la prestation par le titulaire de contrat de rapports financiers et de rapports sur les programmes.

**7.80** La fiabilité de l'information fournie par les titulaires de contrat est difficile à établir. Toutefois, une modalité énoncée dans le contrat type permettrait au gouvernement provincial de juger de la fiabilité de l'information fournie par le titulaire de contrat. Le contrat type précise en effet que les deux parties conviennent d'examiner ensemble au moins une fois par année les dossiers de programme et les dossiers financiers tenus par l'organisme. Si le ministère effectuait cet examen, il serait beaucoup plus facile d'établir la fiabilité de l'information fournie par le titulaire de contrat.

**7.81** À la suite de notre examen de la documentation ministérielle et des entrevues menées avec des membres du personnel du ministère et des titulaires de contrat, notre bureau a conclu que le ministère obtient de l'information pertinente uniquement dans les rapports financiers et dans les rapports statistiques sur les programmes.

**7.82** Le ministère n'examine pas la fiabilité de l'information. On se soucie peu de la fiabilité des informations financières fournies au ministère, car chaque titulaire de contrat doit se soumettre à une vérification annuelle de ses états financiers. Par contre, la vérification annuelle ne vise pas les dossiers de programme (statistiques) communiqués au ministère. De plus, le ministère n'a pas effectué l'examen annuel des dossiers de programme décrits dans les contrats. De tels facteurs augmentent la probabilité que le ministère fonde les paiements ou d'autres décisions sur des informations fournies par le titulaire de contrat qui ne sont pas assez fiables.

### *Recommandations*

**7.83** **Lorsqu'un contrat est en vigueur pour l'achat de services, le ministère devrait obtenir des informations fiables et complètes qui peuvent servir à évaluer le rendement du titulaire de contrat.**

**7.84** **Le ministère devrait s'assurer que l'information obtenue des titulaires de contrat pour évaluer le rendement est fiable.**

### *Réponse du ministère*

**7.85** *Le ministère déterminera des normes de programmes clés, par catégorie de service, et définira en particulier ce qu'il faut pour surveiller le rendement dans ces catégories. Il s'ensuivra un cadre uniformisé qui sera utilisé dans toutes les régions pour surveiller et évaluer le rendement des titulaires de contrat. De plus, le ministère*

*effectuera des vérifications opérationnelles fondées sur les indicateurs de risque et l'apport régional. Les vérifications fourniront une opinion sur la fiabilité des données fournies par les organismes.* [Traduction]

### **Analyse des informations financières**

**7.86** Seulement 8 des 14 contrats de l'échantillon précisait que les organisations devaient présenter des rapports financiers et des rapports de programme. Parmi ces huit contrats, il a été facile de déterminer dans sept cas que la surveillance relevait du bureau central. Tandis que deux des contrats exigeaient explicitement des rapports trimestriels, quatre autres stipulaient que des rapports mensuels ou trimestriels étaient demandés, ainsi qu'un rapport annuel financier en fin d'exercice. Seulement un contrat précisait explicitement qu'un rapport annuel suffisait.

**7.87** Notre entrevue avec le membre du personnel du bureau central chargé de la surveillance des sept contrats en question suggère que les rapports reçus en 1998-1999 n'ont pas été comparés au budget visé par le contrat ou aux chiffres de l'exercice précédent. Le coordonnateur de projet a noté que les fonctions de surveillance ont lieu en fin d'exercice, puisque c'est le moment indiqué pour le faire. Il est peut-être vrai que la surveillance en fin d'exercice permet d'apporter des rajustements au budget et aux paiements relatifs au contrat de l'exercice suivant, mais elle ne permet pas de rajuster les montants rapidement si des anomalies dans les volumes communiqués par les fournisseurs sont relevées plus tôt.

**7.88** Les contrats de portée régionale ne contenaient pas de modalités exigeant explicitement des rapports de programme ou des rapports financiers. On nous a informés que, dans la moitié des contrats formant notre échantillon, des rapports ne sont pas exigés, car les factures et les relevés suffisent pour justifier les paiements. Pour l'autre moitié des contrats, le personnel a convenu que de telles informations sont utiles et sont d'ailleurs obtenues des titulaires de contrat, puisqu'aucune facture ni aucun relevé ne sont fournis pour justifier les paiements.

**7.89** Au minimum, les rapports financiers annuels constituent une base pour les paiements de l'exercice suivant. Pourtant, notre bureau a relevé un cas où aucun état financier pour l'exercice précédent (terminé le 31 mars 1998) n'avait été reçu pour justifier les paiements versés à un titulaire de contrat durant l'exercice 1998-1999. Notre bureau a remarqué que la lettre d'accompagnement du ministère annexée au contrat de 1998-1999 demandait expressément que l'information soit fournie. Le personnel du ministère a admis que l'absence de suivi était une méprise de la part du titulaire de contrat et du ministère.

**7.90** Les entrevues menées avec des membres du personnel central et régional portent à croire que des rapports intermédiaires ne sont peut-être pas nécessaires pour certains contrats. Cela pourrait être le cas si la

relation avec le fournisseur ressemble davantage à un financement sous forme de subvention annuelle plutôt qu'à l'achat de services. Dans les cas où le ministère considère que les rapports intermédiaires ne sont pas nécessaires, il devrait modifier les contrats visés pour éliminer les exigences additionnelles en matière de rapport, ce qui permettrait au titulaire de contrat et au personnel du ministère d'économiser des ressources précieuses. Dans les cas où les rapports intermédiaires sont jugés nécessaires, le ministère devrait s'assurer que les modalités du contrat exigent officiellement la présentation de rapports et qu'une surveillance adéquate de l'information fournie est effectuée.

### *Recommandations*

**7.91 Le ministère devrait s'assurer que tous les contrats comportent des modalités exigeant de façon officielle et explicite la communication de rapports de programme et de rapports financiers dans les cas où de tels rapports sont jugés pertinents.**

**7.92 Le ministère devrait s'assurer que les rapports intermédiaires exigés dans les modalités des contrats passés avec les fournisseurs font l'objet d'une surveillance adéquate.**

### *Réponse du ministère*

**7.93** *À partir du cadre de surveillance qui sera élaboré et qui est mentionné précédemment, le ministère examinera les exigences en matière de rapport et s'assurera de leur pertinence; si elles sont pertinentes, les exigences en matière de rapport seront expressément mentionnées dans les contrats et surveillées en conséquence. Si elles ne le sont pas, le contrat sera modifié de façon à les supprimer.*  
[Traduction]

### *Prestation de services acquis par contrat*

**7.94** Le gouvernement devrait obtenir les services prévus au contrat, qui devraient être de la qualité ou comporter les spécifications prévues au contrat, au moment et au prix convenus. Le gouvernement devrait pleinement s'acquitter de ses obligations contractuelles envers le titulaire de contrat.

### *Volume et prix*

**7.95** Parmi les 14 contrats de notre échantillon, seulement 4 exigeaient la présentation d'une facture du titulaire de contrat pour amorcer les paiements. Les entrevues avec le personnel du ministère montrent que le ministère a des contrôles internes en place pour s'assurer que le volume de services prévu est fourni au bon moment et au prix convenu. Dans les 10 autres contrats, les paiements sont versés en premier, puis les rapports de programme subséquents sont censés justifier les paiements.

### *Qualité ou spécifications*

**7.96** Notre bureau n'a pu s'assurer qu'un système de contrôles internes est en vigueur au ministère pour veiller à ce que le ministère reçoive des services dont la qualité et les spécifications sont celles prévues au contrat.

**7.97** Parmi l'échantillon de 14 contrats, 7 d'entre eux comportent une clause précisant que les services doivent être fournis conformément aux « normes du programme ». Trois de ces sept contrats visent la prestation de services d'aide familiale à des clients du ministère. L'une des normes de programme à respecter dans les trois cas est, entre autres, que le fournisseur de services ait suivi un programme de formation accrédité de soins à domicile. Le contrat type contient également une disposition qui non seulement permet au ministère, mais exige du ministère, qu'il évalue les titulaires de contrat sur le plan de leur conformité à de telles normes. Étant donné le caractère important des normes et la vulnérabilité potentielle des clients du ministère, ce dernier doit évaluer la conformité aux normes avant de déterminer sa satisfaction à l'égard des services fournis.

**7.98** Les entrevues avec le personnel du ministère suggèrent qu'un examen annuel des contrats est nécessaire pour évaluer les aspects financiers et les besoins changeants des programmes. Le gouvernement provincial devrait aussi faire connaître au titulaire de contrat son degré de satisfaction à l'égard des services fournis. Or, cela n'est pas fait. Le personnel nous a mentionné que les titulaires des postes d'agent de contrat (dans les régions) et d'agent de contrat provincial (au bureau central), tels que prévus dans le manuel des normes sur les achats de services, étaient censés assumer ces importantes fonctions d'évaluation et de surveillance. Or, les postes ont été éliminés ou restructurés, de sorte que les ressources actuelles ne sont peut-être pas suffisantes pour que le travail nécessaire puisse être effectué convenablement.

**7.99** Cependant, les entrevues montrent aussi que le risque de non-conformité aux normes ou d'autres problèmes du genre est faible, car les organisations avec lesquelles le ministère passe des contrats sont crédibles et bien établies. Les observations des responsables de cas ainsi que les plaintes des clients ou de leurs proches comptent pour beaucoup dans la détection de services qui ne répondent pas aux normes. Cette approche est réactionnelle.

**7.100** Une des personnes interviewées au ministère nous a dit qu'un certain nombre de titulaires de contrat de services d'aide familiale fournissent des services de qualité acceptable qui ne satisfont pas nécessairement à tous les critères décrits dans les normes.

**7.101** Si tel est le cas, les conséquences peuvent être graves. Un titulaire de contrat a même exprimé son insatisfaction quant au fait que les normes ne sont pas appliquées pour la protection des clients du ministère. Notre bureau est d'avis qu'une approche plus proactive est peut-être indiquée. Nous ne sommes pas les seuls à exprimer une telle opinion. Le propre manuel des normes sur les achats de services du ministère met cette approche de l'avant en attribuant à l'agent de contrat provincial la responsabilité d'organiser une évaluation annuelle des services achetés par le ministère d'organismes externes.

**7.102** Une évaluation proactive des services contribuerait à faire en sorte que les clients du ministère reçoivent les meilleurs soins et que le ministère optimise ses dépenses.

### **Recommandation**

**7.103** Le ministère a besoin d'adopter une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les services dispensés par les fournisseurs répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats, ce qu'il ferait notamment en informant régulièrement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard de leurs services.

### **Réponse du ministère**

**7.104** *À l'heure actuelle, le ministère surveille les services fournis par les fournisseurs pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes de qualité et autres normes précisées dans les contrats. Cette surveillance est exercée de façon non officielle par les responsables de cas dans les régions. Comme il est mentionné précédemment, le ministère élaborera un cadre de surveillance que toutes les régions utiliseront afin d'uniformiser et d'officialiser le processus.*

**7.105** *Le ministère précisera avec les fournisseurs de services et dans le contrat le genre de rétroaction qu'il fournira en regard des contrats.*  
[Traduction]

## **Contrats de services de conciergerie**

**7.106** Au cours de notre examen des contrats de services de conciergerie, nous avons observé que les contrats comportent des modalités qui pourraient aider à déterminer la nature de toute évaluation du rendement du titulaire du contrat.

### **Surveillance et rapport relatifs aux contrats**

**7.107** Par exemple :

#### **Nature et fréquence**

- Le travail à effectuer par le titulaire de contrat sur une base quotidienne, mensuelle et semestrielle est clairement établi dans le contrat.
- « L'exécution du travail par le titulaire de contrat est soumise à la direction et à l'approbation du représentant du propriétaire ». [Traduction]
- « Si, de l'avis du propriétaire, le titulaire de contrat abandonne le travail établi dans les spécifications ou exécute le travail d'une manière préjudiciable ou différente des spécifications précisées au contrat, le propriétaire a le droit de congédier le titulaire de contrat ». [Traduction]

**7.108** Il est clair, à la lecture des modalités rapportées ci-dessus, que le propriétaire (le gouvernement provincial) évaluera le titulaire du contrat. Toutefois, les contrats ne déclarent pas explicitement que des inspections sont exigées. De plus, les contrats ne précisent pas la manière dont les évaluations doivent être réalisées. Par exemple, les

contrats pourraient stipuler que le titulaire du contrat sera évalué en rapport avec une liste de vérification préétablie.

**7.109** La fréquence des évaluations des titulaires de contrat n'est pas précisée dans les contrats. Il s'ensuit que certains bâtiments sont vérifiés toutes les semaines, d'autres tous les mois. En ne précisant pas expressément dans les contrats la fréquence des évaluations, le gouvernement provincial court le risque que certains bâtiments soient inspectés fréquemment et que d'autres soient ignorés, même si les bâtiments sont utilisés pour le même genre d'activités. De plus, il est possible que certains bâtiments nécessitent des inspections plus fréquentes en raison de la nature des activités qui s'y déroulent et du degré de propreté que celles-ci exigent. Ainsi, les normes de propreté dans les laboratoires provinciaux sont plus rigoureuses que dans un bureau ordinaire. Les contrats devraient clairement indiquer la fréquence des inspections pour un bâtiment donné.

**7.110** Les contrats ne mentionnent aucune date limite pour les évaluations. Comme aucune date limite n'est fixée pour les contrats de services de conciergerie, la probabilité que l'information ne soit pas présentée en temps opportun augmente, de même que la probabilité de malentendus ou de différends. Pour diminuer une telle probabilité, le ministère devrait préciser dans les modalités des futurs contrats toutes les dates limites importantes en matière de rapport.

### *Recommandation*

**7.111** Le ministère devrait s'assurer que la nature et la fréquence des évaluations des titulaires de contrat et les dates limites des évaluations sont précisées dans les modalités des futurs contrats.

### *De l'information pertinente et fiable doit être obtenue pour juger du rendement du contrat*

**7.112** Essentiellement, l'état de propreté d'un bâtiment constitue toute l'information nécessaire pour juger du rendement d'un titulaire de contrat. L'un des contrats décrit les tâches à effectuer tous les jours, toutes les semaines, tous les mois et tous les semestres. Cependant, il est impossible pour le ministère de s'assurer que les titulaires de contrat s'acquittent effectivement de toutes ces tâches. Pour s'en assurer, il faudrait qu'un employé du ministère regarde le titulaire de contrat travailler. Mais, comme l'a déclaré un gestionnaire régional, les clauses du contrat concernant le travail à effectuer sont plutôt une ligne directrice ou un outil. Si les titulaires de contrat suivent les spécifications décrites, les bâtiments seront propres. S'ils choisissent d'effectuer leur travail d'une manière légèrement différente et que la qualité du nettoyage est acceptable, cela ne pose pas de problème. Nous sommes d'avis qu'une telle position est raisonnable.

**7.113** Dans quatre contrats sur cinq, les évaluations périodiques des bâtiments consistent dans des inspections visuelles réalisées par des employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services. Selon le gestionnaire régional, pour deux des contrats, des listes trimestrielles (ou à peu près) des faiblesses sont produites; ces listes contiennent les

points que les inspecteurs, à la suite de leur inspection du bâtiment, estiment qu'il faut améliorer ou prendre en note. Les plaintes des employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services et les plaintes des employés qui utilisent les installations sont transmises au titulaire du contrat de façon verbale ou par écrit.

**7.114** Pour l'un des bâtiments de notre échantillon, les employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services se servent d'une liste de vérification mensuelle pour noter la propreté du bâtiment (par étage et par zone) en attribuant la cote médiocre, acceptable ou bonne. Des copies de la liste de vérification sont ensuite envoyées au gestionnaire régional ainsi qu'au titulaire de contrat, ce qui constitue un outil efficace de rétroaction au titulaire de contrat. Par ailleurs, le recours à une liste de vérification élimine en partie la subjectivité inhérente aux inspections visuelles ou à la tenue de listes de faiblesses lorsque des lignes directrices structurées ne sont pas suivies. Les listes de vérification sont un moyen de faire en sorte que les inspecteurs vérifient toutes les zones du bâtiment et notent l'état de propreté. Le recours aux listes de vérification sert également à appuyer les décisions prises concernant le renouvellement ou la résiliation de contrats. On nous a dit que des listes de vérification sont utilisées à l'occasion pour deux des contrats, mais nous n'avons pas obtenu les copies demandées.

#### *Recommandation*

**7.115** **Le recours régulier à des listes de vérification devrait être envisagé pour documenter l'inspection du travail de nettoyage réalisée par le ministère.**

#### *Prestation de services acquis par contrat*

**7.116** Le gouvernement devrait obtenir les services prévus au contrat, qui devraient être de la qualité ou comporter les spécifications prévues au contrat, au moment et au prix convenus. Le gouvernement devrait pleinement s'acquitter de ses obligations contractuelles envers le titulaire de contrat.

#### *Moment et prix*

**7.117** Comme nous le mentionnons précédemment, les contrats décrivent le travail à réaliser tous les jours, toutes les semaines, tous les mois, tous les semestres et au besoin. Nous avons conclu qu'il est impossible pour un gestionnaire régional de savoir si les préposés au nettoyage effectuent toutes les tâches prévues au contrat. Cependant, comme il est noté ci-dessus, les spécifications sont des lignes directrices. Du moment que les bâtiments sont propres, la situation est acceptable.

**7.118** Pour quatre des cinq contrats, le prix convenu a été payé. Dans le cinquième contrat, on a apporté une modification prévoyant des changements opérationnels et une sécurité accrue.

#### *Qualité ou spécifications*

**7.119** Notre bureau n'a pas pu s'assurer qu'un système de contrôles internes est en vigueur au ministère pour vérifier s'il reçoit des services de la qualité et comportant les spécifications prévues au contrat. Dans

la plupart des bâtiments, aucune documentation régulière n'est tenue pour le vérifier.

**7.120** Notre bureau a distribué un questionnaire dans six bureaux du gouvernement choisis au hasard pour avoir une idée de la satisfaction des employés à l'égard des services de nettoyage. Sur une échelle de 1 (insatisfaisants) à 9 (excellents), quatre ministères ont attribué une note de 7 aux services de nettoyage, et les autres ont attribué une note de 4. Les résultats de l'enquête nous portent à conclure qu'il y a place à l'amélioration. Dans deux cas seulement avait-on déjà demandé au répondant au questionnaire ou à son personnel de donner leur opinion sur la qualité des services de nettoyage. Dans cinq des six bureaux, le personnel avait déposé des plaintes au sujet du nettoyage, et, dans tous les cas, des améliorations se sont rapidement fait sentir.

**7.121** Les gestionnaires régionaux interviewés sont conscients que le nettoyage pose des problèmes et qu'il y a place à l'amélioration.

**7.122** Les observations des employés du ministère de l'Approvisionnement et des Services ainsi que les plaintes des employés du gouvernement qui utilisent les bâtiments comptent pour beaucoup dans la détection de services qui ne répondent pas aux normes. Cette approche est réactionnelle

**7.123** Notre bureau estime qu'une approche plus proactive est peut-être indiquée. La liste de vérification utilisée pour l'un des cinq contrats est proactive. Elle fournit des rétroactions fiables et pertinentes au gestionnaire régional et au titulaire de contrat.

**7.124** Une évaluation proactive des services contribuerait à faire en sorte que les clients du ministère reçoivent les meilleurs services et que le ministère optimise ses dépenses.

### *Recommandations*

**7.125** **Le ministère a besoin d'adopter une approche proactive plus structurée pour s'assurer que les services dispensés par les fournisseurs répondent aux normes de qualité et aux autres normes précisées dans les contrats. Le recours à des listes de vérification et la réalisation d'enquêtes sur la satisfaction à l'égard des services d'une manière régulière devraient former la base d'une telle approche.**

**7.126** **Le ministère devrait informer régulièrement et officiellement les titulaires de contrat de son degré de satisfaction à l'égard de leurs services.**

### *Réponse du ministère*

**7.127** *Nous avons examiné les recommandations formulées dans votre rapport et nous nous efforcerons de les intégrer à notre processus administratif pour les futurs contrats.* [Traduction]