

Rapport de vérification final

Vérification interne des marchés et de l'approvisionnement (Biens et services)

Mars 2010



Table des matières

1.0	Sommaire	3
2.0	Rapport de vérification des marchés et de l'approvisionnement.....	6
2.1	Contexte	6
2.2	Objectifs de la vérification	7
2.3	Portée et démarche.....	7
2.4	Résultats, recommandations et réponses de la direction.....	8
	Appendice A – Critères de la vérification	18
	Appendice B – Statistiques d'échantillonnage des marchés et de l'approvisionnement (exercice financier 2007-2008)	20



1.0 Sommaire

1.1 Contexte

Sécurité publique Canada (SP) gère un budget de 430 millions de dollars, et dispose d'un effectif d'environ 900 employés. En 2007-2008, environ 2200 transactions contractuelles ont été effectuées, pour un montant total approximatif de 31 millions de dollars. Les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont essentielles pour permettre au Ministère de réaliser ses objectifs, mais elles retiennent fortement l'attention du public, et ce, dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Une des principales difficultés au gouvernement fédéral est d'établir des politiques et des pratiques de passation de marchés et d'approvisionnement qui sont suffisamment souples pour répondre aux besoins opérationnels, mais qui contribuent également à assurer l'équité, l'ouverture et la transparence.

Le Plan de vérification axé sur les risques que le Comité de vérification interne a approuvé en juin 2008 comprend la vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement identifiée précédemment et devant être complétée en 2008-2009. Étant donné qu'aucun examen ou vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement n'avaient été effectués, on considérait qu'une telle vérification permettrait d'obtenir de précieux renseignements afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités d'approvisionnement.

Le renforcement des capacités pour l'avenir est une initiative importante des responsables des marchés et de l'approvisionnement. Étant donné que le titulaire du poste principal n'a assumé ses responsabilités qu'en février 2007, la majorité des efforts déployés au cours de la période ayant fait l'objet de la vérification, soit l'exercice 2007-2008, avait surtout pour but de mieux comprendre la nature des marchés et de planifier l'élaboration d'un cadre de contrôle de la gestion de l'approvisionnement et des marchés, tout en veillant à ce que les activités quotidiennes suivent leur cours.

Les gestionnaires de programmes et les responsables des marchés et de l'approvisionnement se partagent les responsabilités relatives aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés. Les gestionnaires de programmes sont chargés d'effectuer la majorité du travail initial comme la définition des exigences, la sélection de la méthode contractuelle et des fournisseurs, et l'administration des marchés. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement, quant à eux, doivent élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices, offrir des conseils et mettre en place des processus de surveillance et d'assurance de la qualité. De plus, ils gèrent le processus d'approvisionnement.

1.2 Objectifs et portée de la vérification

La vérification avait pour but d'évaluer la pertinence et l'efficacité du cadre de contrôle de la gestion ayant été mis en place pour appuyer les activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

La vérification s'est penchée sur le processus complet relatif aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement pour l'exercice 2007-2008.

1.3 Opinion de la vérification

Je considère que le cadre de contrôle de la gestion n'était pas approprié en ce qui a trait aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement et que, pour cette raison, il faut que la direction y porte son attention et y apporte des améliorations significatives. Du fait que la documentation relative à certains aspects des activités de passation de marchés n'est pas adéquate, que les approbations ne sont pas appropriées et que les lignes directrices visant les procédures sont insuffisantes, le Ministère risque de fonctionner en utilisant des pratiques de passation de marchés et d'approvisionnement qui ne sont ni appropriées, ni efficaces.

1.4 Énoncé d'assurance

Selon l'opinion professionnelle du Dirigeant principal de la vérification interne, nous sommes d'avis que les procédures de vérification suivies et les éléments de preuve recueillis pour appuyer l'exactitude de l'opinion donnée et contenue dans ce rapport sont suffisants et appropriés. Cette opinion est fondée sur une comparaison effectuée entre les conditions en vigueur au moment de la vérification et les critères préétablis de vérification ayant été convenus avec la direction. Les critères étaient fondés sur l'élément du Cadre de responsabilité de gestion (CRG) du Conseil du Trésor ayant trait à l'« approvisionnement efficace » et sur le modèle « critères de contrôle » de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Cette opinion ne s'applique qu'à l'entité ayant fait l'objet de l'examen. Selon notre jugement professionnel, les éléments de preuve recueillis suffisent pour donner aux cadres supérieurs une assurance raisonnable de l'exactitude de l'opinion exprimée dans cette vérification interne.

1.5 Constatations de la vérification

Au moment d'effectuer la vérification, les responsables des marchés et de l'approvisionnement étaient en train de renforcer leur cadre de contrôle de la gestion, passant de processus informels à un cadre formel de contrôle de la gestion. On le remarque par les initiatives ayant été mises en œuvre comme la préparation, pour le Ministère, d'un Guide sur les politiques et les procédures en matière de passation de marchés, ainsi que la création d'un Comité d'examen des marchés (CEM) prévu pour l'exercice 2009-2010. Malgré tout le travail de développement qui reste à faire, ces initiatives démontrent que les responsables des marchés et de l'approvisionnement sont dans la bonne voie.

Il convient de signaler que bien que les responsables des marchés et de l'approvisionnement aient déjà commencé à aborder certains des problèmes soulevés dans ce rapport au moment de la vérification, nous n'avons pas été en mesure de déterminer pleinement les répercussions des nouveaux contrôles et des nouvelles procédures. Cette situation s'explique par l'importance et la nature des changements apportés, en plus des problèmes de capacité auxquels les responsables des marchés et de l'approvisionnement font face. Plus particulièrement, les observations suivantes ont été soulevées dans le cadre de la vérification :

Conformité



Bien qu'on ait déterminé, en effectuant la vérification, que les exigences opérationnelles avaient été définies de façon appropriée, il y a toutefois certaines améliorations possibles dans le domaine de la planification pour ce qui est des méthodes appropriées de passation de marchés, afin de veiller à ce que les marchés et les approvisionnements pour des biens et des services aient le meilleur rapport qualité/prix, et à ce que les exigences des politiques soient satisfaites.

La vérification a permis de déterminer que les gestionnaires ne disposaient pas de suffisamment d'information et de lignes directrices pour exercer leur pouvoir délégué de dépenser. Par conséquent, un certain nombre de pouvoirs de signature non appropriés a été trouvé. Nonobstant les éléments énoncés ci-dessus, l'approvisionnement de biens et de services a semblé être légitime et raisonnable.

On a également constaté, pendant la vérification, que la documentation liée aux dossiers de passation de contrats était difficile à retracer, et dans certains cas, elle était incomplète.

Cadre de contrôle de la gestion

Dans le cadre de la vérification, il a été déterminé que les principales composantes d'un bon cadre de contrôle de la gestion requises pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement n'étaient pas présentes au cours de la période à l'étude. On a cerné les principales lacunes suivantes : rôles et responsabilités clairement définis; politiques, procédures et lignes directrices pour aider les personnes à s'acquitter des responsabilités qui leur ont été attribuées; et analyses des tendances en vue de permettre la prise de décisions éclairées.

1.6 Réponse de la direction

La direction est d'accord avec toutes les recommandations issues de la Vérification interne des marchés et de l'approvisionnement et s'engage dans ses réponses à faire le nécessaire suite à ces recommandations. Les actions telles que décrites dans le cadre des réponses à chacune des neuf recommandations sont soit en cours de mise en œuvre, ou bien terminées. Cette vérification a mis l'accent sur les activités d'approvisionnement entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2008. Comme ce rapport l'indique, au moment de la vérification, le groupe des marchés et de l'approvisionnement était déjà engagé dans le processus de consolidation de son cadre de contrôle de gestion. Cet engagement est illustré par des mesures comme la préparation du Guide ministériel sur la politique et les procédures de passation de marchés et le plan de mise sur pied du Comité d'examen des marchés.

La direction prévoit que la mise en œuvre sera en grande partie terminée avant la fin de l'exercice financier 2009-2010 et qu'elle sera achevée au début de l'exercice suivant.

À cette fin, les politiques et procédures relatives aux pouvoirs financiers délégués ont été élaborées et communiquées aux gestionnaires, le mécanisme d'examen de l'approvisionnement est en place et l'examen des rôles en ce qui concerne la sécurité dans le système financier a été effectué.

Il reste du travail à faire dans le domaine de l'élaboration d'une approche axée sur le risque des activités de surveillance et dans le domaine des normes de service.

2.0 Rapport de vérification des marchés et de l'approvisionnement

2.1 Contexte

Les responsables des marchés et de l'approvisionnement de Sécurité publique Canada relèvent du Secteur de la gestion ministérielle. Ils gèrent les stratégies ministérielles de passation de marchés et d'approvisionnement, ils élaborent des outils, de la formation et des lignes directrices pour le compte des gestionnaires de programmes, et préparent et traitent tous les contrats et bons de commande du Ministère.

Les résultats escomptés sont les suivants :

- Les activités ministérielles de passation de marchés et d'approvisionnement sont effectuées dans le respect des règlements sur les marchés du gouvernement, de la politique sur les marchés et des dispositions sur les valeurs et l'éthique.
- Les activités ministérielles de passation de marchés et d'approvisionnement sont effectuées avec prudence et probité dans le but d'optimiser les ressources.
- Les gestionnaires de programmes reçoivent, en temps opportun, des conseils et une orientation efficaces qui les aident à exercer leurs responsabilités en matière de passation de marchés et d'approvisionnement.

Sécurité publique Canada (SP) gère un budget de 430 millions de dollars, et dispose d'un effectif d'environ 900 employés. En 2007-2008, près de 2200 transactions contractuelles ont été effectuées, pour un montant total approximatif de 31 millions de dollars. Les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont essentielles pour permettre au ministère de réaliser ses objectifs, mais elles retiennent fortement l'attention du public, et ce, dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Une des principales difficultés au gouvernement fédéral est d'établir des politiques et des pratiques de passation de marchés et d'approvisionnement qui sont suffisamment souples pour répondre aux besoins opérationnels, mais qui contribuent également à assurer l'équité, l'ouverture et la transparence.

Le Plan de vérification axé sur les risques que le Comité de vérification interne a approuvé en juin 2008 comprend la vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement identifiée précédemment et devant être complétée en 2008-2009. Étant donné qu'aucun examen ou vérification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement n'avaient été effectués, on considérerait qu'une telle vérification permettrait d'obtenir de précieux renseignements afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des activités d'approvisionnement.

Le renforcement des capacités pour l'avenir est une initiative importante des responsables des marchés et de l'approvisionnement. Étant donné que le titulaire du poste principal n'a assumé ses responsabilités qu'en février 2007, la majorité des efforts déployés au cours de la période ayant fait l'objet de la vérification, soit l'exercice 2007-2008, avait surtout pour but de mieux comprendre la nature des marchés et de planifier l'élaboration d'un cadre de contrôle de la gestion de l'approvisionnement et des marchés, tout en veillant à ce que les activités quotidiennes suivent leur cours. Selon le Plan intégré des ressources humaines et des activités de 2008-2009 du Ministère, le fait qu'il n'y ait pas de groupe principal de personnel permanent s'occupant de la passation de marchés et de l'approvisionnement constitue un important risque pour l'efficacité des opérations, pour l'uniformité de l'orientation et pour le respect des politiques

et des procédures. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement continuent d'avoir de la difficulté à attirer du personnel qualifié alors qu'il essaie de renforcer ses capacités quant à sa fonction d'approvisionnement, étant donné que tous les ministères sont en compétition pour embaucher du personnel ayant les mêmes compétences.

Les gestionnaires de programmes et les responsables des marchés et de l'approvisionnement se partagent les responsabilités relatives aux activités d'approvisionnement et de passation de marchés. Les gestionnaires de programmes sont chargés d'effectuer la majorité du travail initial comme la définition des exigences, la sélection de la méthode contractuelle et des fournisseurs, et l'administration des marchés. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement, quant à eux, doivent élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices, offrir des conseils et mettre en place des processus de surveillance et d'assurance de la qualité. De plus, ils gèrent le processus d'approvisionnement.

Au moment d'effectuer la vérification, les responsables des marchés et de l'approvisionnement étaient en train de renforcer leur cadre de contrôle de la gestion, passant de processus informels à un cadre formel de contrôle de la gestion. On le remarque par les initiatives ayant été mises en œuvre comme la préparation, pour le Ministère, d'un Guide sur les politiques et les procédures en matière de passation de marchés, ainsi que la création d'un Comité d'examen des marchés (CEM) prévu pour l'exercice 2009-2010. Malgré tout le travail de développement qui reste à faire, ces initiatives démontrent que les responsables des marchés et de l'approvisionnement sont dans la bonne voie.

2.2 Objectifs de la vérification

La vérification avait pour but d'évaluer la pertinence et l'efficacité du cadre de contrôle ayant été mis en place pour appuyer les activités de passation de marchés et d'approvisionnement. Plus particulièrement, on souhaitait se donner une assurance raisonnable relativement aux éléments suivants :

1. un cadre adéquat de contrôle de la gestion est en place pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement;
2. les activités de passation de marchés et d'approvisionnement sont exécutées conformément aux politiques, aux procédures et aux règlements pertinents.

2.3 Portée et démarche

La vérification a porté essentiellement sur l'ensemble des activités de passation de marchés et d'approvisionnement exécutées entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2008. En date du 31 mars 2008, les composantes suivantes du cadre de contrôle de la gestion avaient entre autres fait l'objet d'un examen : plans d'activités, processus de gestion des risques, rôles, responsabilités, obligations de rendre compte, pouvoirs, procédures, mécanismes de surveillance.

Pour y arriver, divers tests ont été effectués, selon les besoins, afin d'obtenir les assurances requises pour les cadres supérieurs sur la précision des opinions. Ces tests comprenaient, sans toutefois s'y limiter, des entrevues, des observations, des revues générales, un examen de la documentation en appui, un échantillonnage des transactions et des examens analytiques.

Démarche pour le premier objectif de la vérification :

La démarche empruntée pour effectuer la vérification comportait des entrevues avec des responsables des marchés et de l'approvisionnement, un examen de documents (organigrammes, rôles et responsabilités, attribution des ressources), et un examen des processus de passation de marchés et d'approvisionnement.

Démarche pour le deuxième objectif de la vérification :

La technique de l'échantillonnage a servi à déterminer les transactions utilisées pour en vérifier la conformité.

Un échantillon statistique de transactions a été sélectionné au hasard afin de vérifier si ces transactions étaient conformes, de façon générale, aux éléments compris dans le cadre de cette vérification. Cet échantillon comprenait 81 contrats.¹ La majorité des transactions de l'échantillon a été sélectionnée au hasard; les autres ont été choisies en fonction d'une analyse des données ou du jugement, selon les diverses activités de passation de marchés et d'approvisionnement comprises dans la vérification. (voir l'Annexe B pour plus de détails)

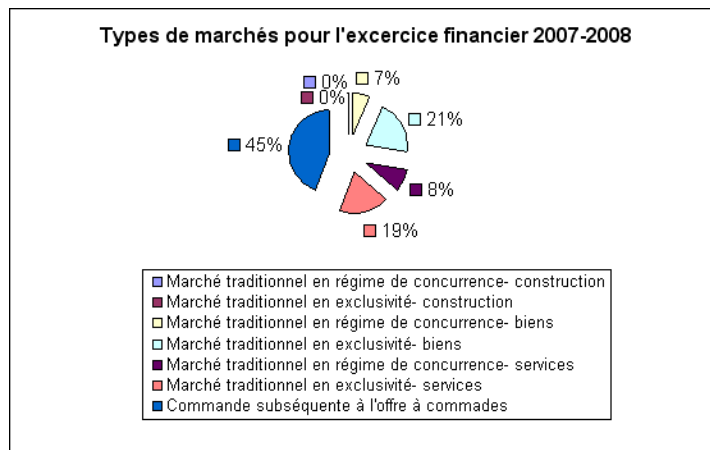
Pour effectuer la vérification, les lignes directrices suivantes ont servi à déterminer le niveau d'écart, et ce, en se fondant sur des normes de référence généralement utilisées :

- Important : écart de > 15 % au sein de l'échantillon
- Moyen : écart de 6 % à 15 % au sein de l'échantillon
- Mineur : écart de 0 à 5 % au sein de l'échantillon

2.4 Résultats, recommandations et réponses de la direction

Au moment d'effectuer la vérification, les responsables des marchés et de l'approvisionnement étaient en train de renforcer leur cadre de contrôle de la gestion, en passant d'un processus non officiel à un cadre officiel de contrôle de la gestion. On le remarque par les initiatives ayant été mises en œuvre comme la préparation, pour le Ministère, d'un Guide sur les politiques et les procédures en matière de passation de marchés, ainsi que la création d'un Comité d'examen des marchés (CEM) pour l'exercice 2009-2010. Malgré tout le travail de développement qui

¹ Ces données sont fondées sur un niveau de confiance de 95 %, un taux d'erreur prévu de 5 % et un taux de précision de 5 %.



reste à faire, ces initiatives démontrent que les responsables des marchés et de l'approvisionnement sont dans la bonne voie.

Il convient de signaler que bien que les responsables des marchés et de l'approvisionnement aient déjà commencé à aborder certains des problèmes soulevés dans ce rapport au moment de la vérification, nous n'avons pas été en mesure de déterminer pleinement les répercussions des nouveaux contrôles et des nouvelles procédures. Cette situation s'explique par l'importance et la nature des changements apportés, en plus des problèmes de capacité auxquels les responsables des marchés et de l'approvisionnement font face. Plus particulièrement, la vérification a permis de faire les observations suivantes :

2.4.1 Procédures et politiques visant le lancement du processus contractuel

L'entité dont relèvent les responsables des marchés et de l'approvisionnement, tout comme l'ensemble du Ministère, est relativement nouvelle; elle en est donc encore aux premiers balbutiements lorsqu'il s'agit de définir ses systèmes de contrôle interne. Jusqu'à maintenant, les responsables des marchés et de l'approvisionnement ont axé leurs efforts principalement sur la dotation, la formation et l'exécution des activités quotidiennes, ce qui a retardé l'élaboration et la communication des lignes directrices, des procédures et des politiques fondées sur le risque. L'absence de politiques et de procédures officielles a causé certains problèmes sur le plan de la conformité, en ce qui a trait au lancement du processus contractuel et aux principales modalités habituelles du gouvernement. Bien qu'on ait déterminé, en effectuant la vérification, que les exigences opérationnelles avaient été définies de façon appropriée, il y a toutefois certaines améliorations possibles concernant la planification que les gestionnaires de centres de responsabilité (GCR) doivent effectuer pour sélectionner les méthodes appropriées de passation de marchés, et pour veiller à ce que les marchés et les approvisionnements pour des biens et des services aient le meilleur rapport qualité/prix et que les exigences stratégiques soient satisfaites. Plus particulièrement, la vérification a permis de déterminer ce qui suit :

- Dans un nombre modéré d'incidents, le travail avait commencé avant qu'un contrat écrit n'ait été approuvé. Dans plusieurs cas, un contrat écrit a éventuellement été rédigé puis approuvé après le début des travaux; cependant, dans d'autres cas, aucun contrat n'a été créé. Par contre, il a été déterminé, au moment de la vérification, que lorsque les Services financiers découvrent des factures relatives à des travaux pour lesquels un contrat écrit aurait dû être lancé, les gestionnaires de centres de responsabilité doivent expliquer, par écrit, pourquoi cette étape n'a pas été effectuée. À mesure que les gestionnaires de centres de responsabilité continuent de renforcer leurs processus de planification et qu'ils deviennent de plus en plus conscients des exigences d'établissement de contrats et d'approvisionnement, on s'attend à ce que ces écarts diminuent.
- On a découvert, au moment de la vérification, que certains fournisseurs avaient été sélectionnés à plusieurs reprises, dans le cadre de divers contrats individuels, pour assurer la fourniture continue de biens et de services précis. Cette pratique n'est pas conforme à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor (CT), qui exige la mise en place d'une démarche de planification consolidée à long terme. Dans certains cas, il était évident que pour satisfaire aux exigences opérationnelles tout en respectant les restrictions monétaires imposées dans le cas des offres à commande, la période de



prestation de services a été ajustée. Bien qu'on n'ait décelé dans cette pratique aucune intention de se soustraire aux pouvoirs de délégation, ces contrats auraient dû être conclus dans le cadre d'un mécanisme distinct de passation de marchés, étant donné le caractère prévisible des besoins à satisfaire. Cette pratique accroît également les risques, pour le Ministère, que des travaux soient entrepris avant même que les prévisions requises aient été effectuées afin de trouver des solutions rentables de passation de marchés. Cette question relève des gestionnaires de centres de responsabilité puisque ceux-ci doivent communiquer dès le départ leurs exigences opérationnelles aux responsables des marchés et de l'approvisionnement, pour que ces derniers puissent fournir aux gestionnaires de centres de responsabilité de bons conseils et les aider à choisir la démarche appropriée de passation de marchés.

- Dans un nombre modéré d'incidents, les entrepreneurs travaillant sur place et ayant à traiter de l'information classifiée n'avaient pas obtenu la cote de sécurité appropriée. Bien qu'il revienne aux responsables des marchés et de l'approvisionnement de veiller à ce que l'exigence relative à la cote de sécurité soit comprise dans chaque demande d'approvisionnement, ce sont les gestionnaires de centres de responsabilité qui sont chargés de valider la cote de sécurité avant d'accorder un contrat dans lequel il faudra traiter de l'information classifiée.

Recommandation :

1. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement devraient élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices liées aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement, et celles-ci devraient être communiquées clairement aux responsables des marchés et de l'approvisionnement et aux gestionnaires de programmes.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
La direction est d'accord avec cette recommandation.	
1. Des initiatives ont déjà été mises en place. La directrice des Services des programmes et le chef de Gestion du matériel doivent assurer le suivi des éléments suivants :	
Le premier guide ministériel sur la passation de marchés sera publié dans InfoCentral en mars 2009. Ce guide résumera les politiques et processus du gouvernement, ainsi que les procédures, les rôles, les responsabilités et les modèles ministériels.	31 mars 2009
On est en train de préparer un guide des pratiques exemplaires pour que les employés de SP puissent l'utiliser en ligne	30 septembre 2009
On élaborera un programme de formation et d'orientation à l'intention des gestionnaires de programmes	31 mars 2010

2.4.2 Processus d'approbation



SP a mis sur pied certains mécanismes de contrôle en ce qui a trait à ses pouvoirs délégués, y compris, sans toutefois s'y limiter, une matrice ministérielle de délégation des pouvoirs, des cartes de signature ainsi qu'un processus interne d'examen des marchés. En se fondant sur l'examen de ces mécanismes de contrôle, la vérification a cerné un certain nombre d'améliorations possibles qui, une fois mises en place, permettront de renforcer la structure d'approbation.

La vérification a permis de déterminer que la matrice de délégation des pouvoirs pourrait être plus compréhensible. Par exemple, certaines méthodes d'approvisionnement n'y sont pas indiquées. De plus, pendant la vérification, et à l'exclusion de la matrice de la délégation des pouvoirs, on n'a trouvé que peu de documents comportant de l'information et des lignes directrices pour aider les employés et les gestionnaires à exercer leurs pouvoirs délégués de dépenser (c.-à-d., engagement des dépenses, engagement, autorités contractantes et pouvoir de confirmer l'exécution et les coûts des contrats accordés à des agents).

Conformément aux dispositions prévues dans la *Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel* du CT, lorsqu'une autorité contractante est déléguée vers une fonction centralisée dans le cadre d'une subdivision du pouvoir de dépenser, ce pouvoir ne doit être exercé que lorsque le gestionnaire du centre de responsabilité l'autorise. En ce qui concerne un nombre important de contrats, on n'a trouvé aucune preuve selon laquelle les GCR auraient dûment autorisé les responsables des marchés et de l'approvisionnement à exercer les pouvoirs de passation de marchés en leur nom. Toutefois, ce critère est important pour les gestionnaires de centres de responsabilité, puisque cela leur permet d'être responsables en matière de gestion de leurs ressources.

En plus de la matrice de délégation des pouvoirs, des cartes de signature donnent plus de détails sur les pouvoirs spécifiques de chaque personne, notamment les restrictions (s'il y a lieu); les cartes contiennent également leur signature originale. De plus, elles permettent d'avoir accès aux documents nécessaires permettant d'authentifier la signature des personnes autorisées à exercer ces pouvoirs, et ce, avant ou après le traitement des diverses transactions. La vérification a permis de déterminer les écarts suivants qui indiquent que l'authentification et la surveillance doivent être renforcées.

- Un nombre moyen d'incidents a été cerné où des pouvoirs de passation de marchés ont été exercés par des personnes dont le pouvoir de signature n'était pas valide (à l'exclusion du point énoncé ci-dessus, où les responsables des marchés et de l'approvisionnement n'avaient pas obtenu des gestionnaires de centres de responsabilité l'approbation déléguée liée au pouvoir de passation de marchés).
- De façon générale, conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) (c.-à-d. l'exécution du contrat), les procédures relatives à la certification ont été respectées (à l'exception des travaux pour lesquels nous n'avons pas pu trouver de factures afin de vérifier si les dispositions de l'article 34 de la LGFP avaient été respectées, comme nous l'expliquons de façon plus approfondie dans la section 2.4.3).

SP a créé une « fiche d'acheminement » en appui à un processus complet d'approbation et de surveillance. Divers examens et approbations sont requis selon la nature et la valeur de la

méthode de passation de marchés. Bien qu'on ait déterminé qu'en général, l'utilisation de la « fiche d'acheminement » respecte les politiques internes, il y a tout de même lieu d'améliorer les « fiches » pour mieux préciser leur utilisation.

Il est intéressant de mentionner que, dans le cas des incidents énoncés ci-dessus, on n'a pu déceler aucune tendance en ce qui touche les personnes, les types de contrats ou la valeur du contrat. De plus, bien que les niveaux d'approbation aient été insuffisants et que la délégation des pouvoirs pour ces personnes ait été inappropriée, l'approvisionnement de biens et de services semblait légitime et raisonnable.

Dans le cadre de la vérification, on a déterminé que des améliorations concernant le contrôle des processus d'approbation ont été récemment apportées, notamment 1) l'obligation de suivre une formation sur la délégation des pouvoirs avant que cette délégation ne soit accordée, 2) l'affichage dans l'intranet de la matrice de la délégation des pouvoirs et 3) l'élaboration d'une nouvelle matrice de la délégation des pouvoirs.

Recommandations :

2. Les Services financiers, de concert avec les responsables des marchés et de l'approvisionnement, devraient veiller à ce que les politiques et procédures relatives aux pouvoirs financiers délégués soient communiquées de façon efficace aux gestionnaires de centres de responsabilité.
3. Les Services financiers, de concert avec les responsables des marchés et de l'approvisionnement, devraient élaborer des processus efficaces d'examen en vue de veiller au respect de la matrice de la délégation des pouvoirs et de la *Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel* du CT.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
La direction est d'accord avec ces recommandations.	
2. Le directeur de la Division des services et des systèmes financiers prendra les mesures suivantes :	
Des séances d'information seront tenues avec les gestionnaires de centres de responsabilité et seront répétées en fonction des besoins opérationnels afin de veiller à ce que toutes les personnes concernées comprennent clairement la matrice de délégation des pouvoirs ainsi que les responsabilités connexes en ce qui a trait aux décisions financières.	Les séances commenceront le 31 mars 2009
Les instruments ministériels relatifs aux pouvoirs de signature en matière de finances, notamment la matrice, les notes à l'appui et un tableau des postes équivalents seront affichés dans InfoCentral.	31 mars 2009
3. Le directeur de la Division des services et des systèmes financiers prendra les mesures	

suivantes :	
La politique de SP sur les pouvoirs ministériels de signature en matière de finances, qui est en voie d'élaboration, comprendra des lignes directrices et des procédures à respecter pour obtenir, changer et retirer les pouvoirs délégués.	31 mars 2009
Un processus officiel de surveillance pour assurer le respect de la matrice sur les pouvoirs ministériels de signature en matière de finances sera mis en place à la suite des séances périodiques et initiales d'information pour les gestionnaires de programmes, afin de veiller à ce que les pouvoirs délégués et les responsabilités connexes soient bien comprises relativement à chaque décision financière.	31 décembre 2009

2.4.3 Documentation

Selon la *Politique sur la délégation du pouvoir décisionnel* du CT, toutes les options, décisions, approbations et justifications doivent être documentées. Bien que tous les dossiers de passation de marchés n'aient pas besoin d'être documentés à ce point, certains devraient comprendre suffisamment d'information pour appuyer la responsabilité et la transparence, selon le niveau de risque, l'importance et l'ampleur du dossier. Dans le cadre de la vérification, on a déterminé qu'il n'existe pas de lignes directrices officielles sur les exigences visant les dossiers de passation de marchés. Par conséquent, alors qu'on tentait d'obtenir et de vérifier des documents clés de passation de marchés et d'approvisionnement, il s'est avéré que soit la documentation accessible était telle qu'il était difficile d'en faire l'examen, soit, dans certains cas, elle était incomplète.

De plus, nous n'avons pas été en mesure de retrouver les factures appropriées pour un nombre modéré de paiements effectués. Sans ces factures, il nous a été impossible de déterminer si :

- le travail a été effectué, les biens ou les services ont été fournis ou, dans le cas d'autres paiements, le bénéficiaire était admissible à recevoir ce paiement;
- les éléments pertinents du contrat ou les modalités de l'entente, notamment le prix, la quantité et la qualité, ont été satisfaits.

Le fait de ne pas tenir de dossiers complets de passation de marchés et d'approvisionnement comportant les détails sur les décisions et les communications pertinentes (ce qui comprend la désignation des personnes concernées et les pouvoirs d'approbation de passation de marchés) nuit à la capacité du Ministère d'effectuer une surveillance appropriée de la gestion.

2.4.4 Cadre de contrôle de la gestion

Pendant la vérification, nous avons découvert que les principales composantes d'un bon cadre de contrôle de la gestion requises pour appuyer efficacement les activités de passation de marchés et d'approvisionnement n'étaient pas en place au cours de la période visée par la vérification. Selon des témoins clés, les éléments suivants devraient être inclus : une définition claire des rôles et des responsabilités, des politiques, des procédures et des lignes directrices pour aider les personnes à s'acquitter de leurs responsabilités, et l'exigence visant l'exécution

d'analyses des tendances en vue de prendre des décisions éclairées. Au nombre des problèmes précis cernés dans la vérification figurent :

- *Rôles et responsabilités* – Les rôles et responsabilités liés aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement n'ont pas été documentés. Il faut préciser ces éléments, tant pour les gestionnaires de centres de responsabilité que pour les responsables des marchés et de l'approvisionnement, afin d'éviter toute confusion et tout dédoublement des tâches et de veiller à ce que les décisions et les mesures soient prises par les personnes appropriées, et ce, en temps opportun.
- *Répartition des tâches* – On se préoccupe du fait que les tâches ne sont pas réparties de façon appropriée en ce qui concerne les accès attribués dans le système *SAP* (application logicielle financière). Quelques employés ont une combinaison de fonctions incompatibles comme la capacité de saisir l'information sur le fournisseur, de changer les adresses de livraison, d'initier un contrat, d'accuser réception de la livraison de biens, et d'approuver les paiements. Bien que la vérification n'ait pas décelé d'utilisation inappropriée de ces fonctions du système, une répartition inappropriée des tâches accroît le risque que des transactions soient traitées de façon inappropriée et que des personnes puissent détourner des biens.
- *Formation et orientation* – Seules une formation et une orientation limitées étaient disponibles sur les politiques et les exigences relatives à la passation de marchés et aux approvisionnements pour la période visée par la vérification. Les nouveaux cours sur la passation de marchés, développés récemment par les responsables des marchés et de l'approvisionnement, devraient aider les employés et les gestionnaires de l'ensemble du Ministère à s'acquitter de leurs rôles et responsabilités en ce qui a trait à la passation de marchés et à l'approvisionnement.
- *Établissement de rapports* – Seul un nombre limité de rapports a été établi relativement aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement. Au cours de la vérification, nous n'avons découvert qu'un nombre limité de rapports ponctuels effectués en réponse à une demande spécifique. De plus, et conformément aux exigences de la politique, les responsables des marchés et de l'approvisionnement ont préparé le rapport annuel en fournissant un résumé global des activités de passation de marchés. Toutefois, ils ne préparent pas de rapports dans lesquels ils énoncent, explorent et analysent les tendances du domaine de la passation de marchés afin d'appuyer la surveillance et la prise de décisions.
- *Fonction de surveillance et d'assurance de la qualité* – Au cours de la période visée par la vérification, les responsables des marchés et de l'approvisionnement ont mis en œuvre des moyens de contrôle devant être respectés avant de lancer des marchés, afin de veiller à ce qu'ils respectent les règlements et les politiques pertinentes avant leur attribution. Par conséquent, les gestionnaires de centres de responsabilité sont tenus de remplir un Dossier d'information sur le contrat qui doit être acheminé aux responsables des marchés et de l'approvisionnement, pour examen et approbation. Le niveau d'examen et d'approbation est fondé sur le montant du marché. Bien que la valeur monétaire des marchés soit un facteur clé utilisé pour déterminer la sélection des contrats à évaluer, d'autres facteurs devraient également être considérés, notamment les risques inhérents, le type de transaction et le résultat de l'analyse des tendances. Certaines améliorations



pourraient donc être apportées en vue d'adopter une approche fondée sur les risques en ce qui concerne la sélection des marchés, dans l'ensemble, qui devront faire l'objet d'un examen.

Pour l'exercice 2008-2009, bien que cet élément n'ait pas été inclus dans notre vérification, les responsables des marchés et de l'approvisionnement avaient défini leurs stratégies et objectifs opérationnels, dont l'évaluation des exigences relativement aux ressources humaines.

La vérification a également permis de cerner certaines lacunes quant au processus d'approvisionnement, qui nuisent à la capacité d'approvisionnement et augmentent le risque que des erreurs soient commises. Les éléments suivants, par exemple, pourraient donc être améliorés :

- Dans certains cas, il serait peut-être plus efficace d'obtenir des biens et des services en utilisant une carte d'achat plutôt qu'en attribuant un contrat écrit et des bons de commande applicable (p. ex., des livres, de la formation, des fournitures de faible valeur). Pour aborder les problèmes d'efficacité, il serait avantageux de préciser les modalités relatives à l'usage de la carte d'achat, puisque celle-ci est reconnue pour avoir d'importantes possibilités de réaliser des économies dans le cadre du processus allant de l'approvisionnement au paiement, tout en élaborant des stratégies globales de gestion du risque visant l'approvisionnement.
- Comme nous l'avons mentionné précédemment, la planification à long terme par les gestionnaires de centres de responsabilité, ainsi que la consolidation des exigences individuelles permettraient également d'accroître l'efficacité.

Recommandations :

4. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement devraient continuer de renforcer toutes les composantes clés d'un bon cadre de contrôle de la gestion en ce qui a trait à la planification, ce qui comprend l'élaboration d'un Plan intégré des ressources humaines et des activités, d'un processus de gestion du rendement et de normes de service.
5. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement devraient adopter une approche fondée sur les risques afin de déterminer et de sélectionner les contrats qui devraient faire l'objet d'une surveillance, et de déterminer la fréquence et le choix du moment relativement aux activités de surveillance.
6. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement devraient préparer des rapports dans lesquels ils énoncent, explorent et analysent les tendances et les anomalies afin d'appuyer la surveillance et la prise de décisions.
7. Les responsables des marchés et de l'approvisionnement devraient définir et communiquer clairement les rôles et les responsabilités relatifs aux activités de passation de marchés et d'approvisionnement.
8. La Direction générale du contrôle financier devrait se pencher sur la question de la répartition opérationnelle des tâches dans les applications du système SAP.



9. Dans l'ensemble, SP, sous la direction du Secteur de la gestion ministérielle, devrait continuer de renforcer la responsabilité en amont des gestionnaires de programmes en ce qui a trait à la planification globale et à la compréhension générale des activités de passation de marchés et d'approvisionnement.

Plan d'action de la direction	Date d'achèvement
La direction est d'accord avec ces recommandations.	
4. Des initiatives ont déjà été entreprises conformément aux éléments soulignés dans le Plan d'action de la recommandation n° 1. La directrice des Services des programmes et le chef de Gestion du matériel doivent assurer le suivi des éléments suivants :	
Le Ministère mettra en place un Comité d'examen des marchés (CEM) pour offrir une surveillance additionnelle.	1 ^{er} avril 2009
L'unité responsable de la passation des marchés consultera d'autres ministères au sujet de l'établissement de normes de services, et élaborera des normes ministérielles.	31 mars 2010
5. La directrice des Services des programmes et le chef de Gestion du matériel doivent assurer le suivi des éléments suivants :	
L'unité responsable de la passation de marchés consultera d'autres ministères et élaborera une approche fondée sur le risque afin d'assurer la surveillance des activités de passation des marchés.	31 mars 2010
6. La directrice des Services des programmes et le chef de Gestion du matériel doivent assurer le suivi des éléments suivants :	
L'unité responsable de la passation de marchés a élaboré un système de suivi qui facilitera l'établissement de rapports de gestion de l'information, et ce, en plus des rapports habituellement préparés : divulgation proactive et rapport annuel sur les marchés. Un rapport sur les activités de passation de marchés sera transmis au Comité de gestion avant le 30 juin, chaque année. L'information sera fondée sur les données fournies annuellement à TPSGC.	30 juin 2009 et chaque année par la suite
7. La directrice des Services des programmes et le chef de Gestion du matériel doivent assurer le suivi des éléments suivants :	
Comme il a été mentionné plus haut, le guide ministériel sur la passation de marchés ainsi que la formation proposée aideront à définir et à communiquer les rôles et les responsabilités pertinents.	En cours
8. Le directeur de la Division des services et des systèmes financiers prendra les mesures suivantes :	
En août 2008, un examen de la répartition des tâches dans les profils d'utilisateurs du système SAP a été entrepris. Depuis, la Division des services et des systèmes financiers est déterminée à réduire ou à atténuer de façon permanente les risques connexes. Les profils d'utilisateurs seront ajustés et on entreprendra d'autres mesures (notamment en ce qui a trait à la documentation) non liées au système financier afin d'atténuer les risques.	30 septembre 2009
SP dépend de la GRC pour son système financier. Étant donné que les	



<p>rôles de base du système sont partagés avec la GRC, l'exécution de cette mesure dépendra des priorités et du calendrier de la GRC. Si une solution liée au système n'est pas possible, d'autres contrôles correctifs seront élaborés.</p>	
<p>9. La directrice des Services des programmes et le chef de Gestion du matériel, avec le concours des gestionnaires de centres de responsabilités, doivent assurer le suivi des éléments suivants :</p>	
<p>Le Ministère continue d'améliorer la planification visant la passation de marchés. Par exemple, en avril 2008 dans le cadre d'un projet pilote, le Ministère a établi un plan de passation de marchés pour le Collège canadien de gestion des urgences en se fondant sur le calendrier des cours prévus pour les deux prochains exercices. Les exigences contractuelles ont été regroupées en huit produits, et le Ministère compte préparer des Demandes de propositions pour une période de deux ans afin d'obtenir ces produits. Il compte ainsi contrer l'attribution de contrats ponctuels et voir à la mise en place d'un processus beaucoup plus ouvert et transparent.</p> <p>L'année dernière, la Direction générale des communications a élaboré puis adopté une stratégie d'approvisionnement conçue pour regrouper les achats individuels, de façon à pouvoir attribuer des contrats plus importants pour ces achats, lui permettant ainsi d'alléger le fardeau qui pèse sur les gestionnaires responsables de l'approvisionnement et d'accroître la capacité interne de suivi relativement aux acquisitions connexes.</p> <p>En se fondant sur les résultats de ces initiatives, les responsables des marchés et de l'approvisionnement continueront de travailler avec les gestionnaires de programmes afin de trouver des occasions d'améliorer la planification des activités de passation de marchés et d'approvisionnement.</p>	<p>En cours</p>

Appendice A – Critères de la vérification

Sont résumés ci-dessous les principaux critères élaborés afin d'évaluer dans quelle mesure les activités des responsables des marchés et de l'approvisionnement de SP satisfont aux objectifs de la vérification.

- L'attribution des marchés se fait de façon ouverte, équitable et transparente. Elle comprend un énoncé des travaux, une méthode d'appel d'offres et des critères d'évaluation clairs, et un processus d'évaluation est appliqué de façon uniforme.
- Les marchés respectent les dispositions de la politique du CT, et les principales conditions normales du gouvernement ont été appliquées correctement.
- Les dossiers des marchés comportent suffisamment d'éléments de preuve appropriés, conformément à la politique du CT.
- Les approbations adéquates sont obtenues conformément à la LGFP et à la politique du CT, et la documentation en appui à toutes les approbations est conservée.
- Les personnes désignées veillent à examiner les détails du contrat, conformément à la politique de SP.
- Les marchés sont divulgués à l'externe de façon appropriée, conformément à la politique du CT.
- Un cadre de contrôle de la gestion efficace est en place afin de veiller à ce que les objectifs de SP soient atteints. Particulièrement :
 - Les plans stratégiques de l'organisme, les objectifs, et les normes relatives au rendement sont clairement définis et communiqués.
 - Les rôles et responsabilités sont clairement définis et communiqués, et ils sont conformes aux politiques et aux modalités législatives.
 - De l'information suffisante et pertinente est déterminée puis communiquée en temps opportun pour permettre aux personnes de s'acquitter de leurs responsabilités.
 - Des mécanismes de surveillance sont en place pour veiller à ce que les lois, les règlements, les politiques et les modalités des contrats individuels soient respectés. De plus, on procède à un examen des tendances, à des analyses et à de la surveillance.
 - Les processus de passation de marchés et d'approvisionnement sont efficaces.



Appendice B – Statistiques d'échantillonnage des marchés et de l'approvisionnement (exercice financier 2007-2008)

Type de marché et méthode*	Statistiques de la population					Statistiques de l'échantillon de vérification (échantillon de vérification n° 1)			
	Symbole	Population	% de la population	Valeur de la population (en milliers de dollars)	Valeur de la population (en %)	Échantillon de vérification	% de l'échantillon de vérification/de la population	Valeur de l'échantillon de la vérification (en milliers de dollars)	% de l'échantillon de la vérification/valeur de la population (en %)
Marché traditionnel en régime de concurrence dans le secteur de la construction	MTCC	2	0 %	31 \$	0 %	0	0 %	- \$	0 %
Marché traditionnel en exclusivité dans le secteur de la construction	MTEC	4	0 %	9 \$	0 %	0	0 %	- \$	0 %
Marché traditionnel en régime de concurrence dans le secteur des biens	MTCB	152	7 %	1571 \$	5 %	10	7 %	220 \$	14 %
Marché traditionnel en exclusivité dans le secteur des biens	MTEB	458	21 %	1273 \$	4 %	16	3 %	10 \$	1 %
Marché traditionnel en régime de concurrence dans le secteur des services	MTCS	182	8 %	10 481 \$	34 %	6	3 %	2996 \$	29 %
Marché traditionnel en exclusivité dans le secteur des services	MTES	409	19 %	5078 \$	16 %	21	5 %	2375 \$	47 %
Commande subséquente à l'offre à commandes	OC	990	45 %	12 723 \$	41 %	28	3 %	846 \$	7 %

* Remarque – Renseignements sur la population tirés directement du SAP

Test de vérification de la passation de marché n° 2 – Analyse de la tendance menée sur les 2197 marchés et 31 M\$.

Test de vérification de la passation de marché n° 3 – Solde disponible (échantillon de vérification n° 2)	
Population des fournisseurs de solde disponible :	Environ 960 fournisseurs
Valeur en dollars des fournisseurs de solde disponible :	Environ 5,1 M\$
Échantillon de vérification du nombre de transactions des fournisseurs de solde disponible :	33 fournisseurs
Échantillon de vérification de la valeur en dollars des fournisseurs de solde disponible :	1,8 M\$ (36 %)

